

ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД
Уполномоченного по правам человека
в Ярославской области
за 2016 год

Ответственный за выпуск— Жучкова Наталья Игоревна

Д 63 **Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.
2016 год / Уполномоченный по правам человека в Ярославской области;
ответ. за вып. Н. И. Жучкова. — Ярославль, 2017. — 141 с. [12 с. ил.].**

УДК 34С4
ББК 67.404

© Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, 2017

Компьютерная верстка Д.А. Резанова
Формат :195x300
Подписано в печать: 22.03.2017
Уч.-изд.л. - 8,95. Тираж: 150

Отпечатано:
Полиграфия ЦМИК
150014, г. Ярославль, ул. Победы, д. 51, кор. 2
тел.: (4852) 200-121 (многоканальный)
www.yarcmuk.ru
Заказ №30/17

Содержание

Введение	4
1. Правовые и организационные основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области	5
2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области	6
3. Правозащитная инфраструктура Уполномоченного	15
4. Право на жилище и благоприятные условия проживания	19
5. Право на социальное обеспечение	34
6. Право на доступ к правосудию	48
7. Права человека в местах принудительного содержания	57
8. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	68
9. Право на гражданство, свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания	77
10. Право на труд	83
11. Политические права	92
12. Право на благоприятную окружающую среду	103
13. Права граждан в кредитных отношениях	107
14. Защита прав граждан в Ярославской области: антикоррупционный аспект	112
15. Защита прав детей	118
16. Результаты социологического исследования 2016 года «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области»	132
17. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области по внесению изменений в нормативные правовые акты с целью совершенствования механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области	139
Заключение	141

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).¹

В Ежегодном 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 2016 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 прав граждан, приведена информация о результатах деятельности Уполномоченного по обеспечению противодействия коррупции, о состоянии и распространении коррупции, о достаточности и эффективности предпринимаемых мер по противодействию коррупции на территории Ярославской области в указанной сфере. 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, комиссию по координации работы по противодействию коррупции в 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 рабочих

поездки в муниципальные образования Ярославской области и посещения учреждений и организаций, 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, материалов социологических исследований 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 органы государственной власти и государственные структуры, предоставившие информацию об итогах своей деятельности в 2016 году в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Эти сведения 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 института государственной правозащиты 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 Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, принимавшим непосредственное участие в работе по подготовке настоящего Доклада.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в полном объеме размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в сети Интернет.

1. Правовые и организационные основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области

В Ярославской области должность Уполномоченного по правам человека была учреждена в 2013 году после принятия Ярославской областной Думой закона Ярославской области «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области». В законе установлено, что должность Уполномоченного учреждается для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения органами государственной власти Ярославской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области и должностными лицами на территории Ярославской области. При этом деятельность Уполномоченного выступает лишь одним из средств защиты прав и свобод человека и гражданина и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые также должны обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области осуществляет свои полномочия, основываясь на принципах независимости, справедливости, инициативности, ответственности, конфиденциальности, гуманности, открытости, объективности и доступности. При осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен государственным органам и должностным лицам, руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством, а также справедливостью и голосом совести. Задачами Уполномоченного являются:

1) содействие соблюдению на территории Ярославской области прав и свобод человека и гражданина, восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;

2) подготовка предложений по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области;

3) правовое просвещение населения Ярославской области по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;

4) информирование населения Ярославской области о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Ярославской области;

5) развитие межрегионального сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

В 2016 году правовые и организационные основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области претерпели изменения. Принятый Федеральный закон от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности

уполномоченных по правам человека» расширил возможности уполномоченных в процессе защиты прав граждан и внес изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 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, процедуру назначения на должность и освобождения от должности регионального уполномоченного, организацию деятельности государственных органов, обеспечивающих деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Внесенные изменения предусматривают, в частности, назначение на должность регионального уполномоченного по правам человека путем избрания законодательным (представительным) органом региона, закрытый перечень оснований для досрочного прекращения полномочий, не включающий оценку деятельности омбудсмена, запрет на членство в политических партиях и организациях, преследующих политические цели, согласование кандидатуры регионального омбудсмена с Уполномоченным по правам человека в РФ и консультации с ним в случае досрочного прекращения полномочий, а также ряд других положений. Они способствуют уточнению положения и роли, а также укреплению позиций региональных уполномоченных в системе государственной правозащиты.

Появление унифицированных, рамочных норм в федеральном законодательстве позитивно сказалось на развитии института региональных уполномоченных по правам человека. В декабре 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 вышеуказанных норм федерального законодательства. Этот закон, вносящий поправки в закон об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, существенно изменил ряд положений, определяющих порядок назначения на должность Уполномоченного, ввел дополнительные требования и ограничения в отношении лица, замещающего должность Уполномоченного, обеспечения его деятельности, и частично расширил круг его задач и функций.

В практическом и в принципиальном отношении особенно важны изменения, касающиеся обеспечения деятельности Уполномоченного. Закон исключил эти вопросы и обязанности из сферы ответственности региональной исполнительной власти и возложил организационное, информационное,

¹ Закон также предусматривает возможность подготовки омбудсменом специальных докладов по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в отдельных сферах общественных отношений. В 2016 году был подготовлен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте».

правовое и материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного на специально создаваемый для этих целей Аппарат Уполномоченного. Таким образом, предусматривалось создание нового государственного органа Ярославской области. Закон устанавливал, что аппарат обладает правами юридического лица, имеет расчетный и другие счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением герба Ярославской области. Обеспечение деятельности Уполномоченного и аппарата осуществляется за счет бюджетных ассигнований областного бюджета.

Таким образом, за короткий период правовые основы института уполномоченного по правам человека в Ярославской области претерпели существенные изменения. Их характер вытекал из природы самого института, отражал политические установки федеральной власти и потребности региональных властей. Они соответствовали общероссийским тенденциям и создавали необходимые правовые условия для становления и функционирования полноценного независимого регионального правозащитного института.

В течение 2016 г. эти предпосылки были реализованы на практике. Был зарегистрирован государственный орган Ярославской области «Аппарат Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», в региональном законе о бюджете отдельной строкой определено его финансирование на 2016 и три последующих года. На этой основе сформирован сам государственный орган и организована его работа, что существенно укрепило институт регионального омбудсмена и, соответственно, расширило возможности защиты прав и свобод человека и гражданина в регионе.

Кроме того, в 2016 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области продолжил исполнение полномочий Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области, которые на него были возложены в соответствии с региональным законом от 05.05.2015 № 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, что на уполномоченного

по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В результате с мая 2015 года региональный омбудсмен 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 и начале процедуры назначения Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области, которая завершилась избранием детского омбудсмена 28 июня 2016 года. До этого момента Уполномоченный по правам человека фактически продолжал выполнять задачи по защите прав детей на территории региона.

Исполнение функционала двух государственных должностей, безусловно, сказалось на интенсивности работы Уполномоченного. Увеличилось количество личных приемов, возросло число рассмотренных обращений, а также инспекционных выездов, связанных с проверкой соблюдения прав и законных интересов граждан, а также участия в координационных мероприятиях, проводимых двумя федеральными уполномоченными. В то же время этот опыт одновременного исполнения функций Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка показал возможность объединения этих институтов под эгидой Уполномоченного по правам человека.

Вместе с тем, очевидно, что процесс развития института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области продолжается, он будет ориентирован на содействие соблюдению прав жителей Ярославской области, федеральную политику в области защиты прав человека и общероссийские тенденции развития института региональных омбудсменов.

Уполномоченный выражает благодарность депутатам Ярославской областной

Думы, Правительству Ярославской области, которые способствовали повышению статуса, успешной реорганизации института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в самостоятельный государственный орган и продолжают оказывать поддержку в его развитии.

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

Основная миссия Уполномоченного по правам человека - содействие соблюдению и восстановлению прав и свобод граждан. Ключевыми направлениями этой работы, в соответствии с законодательством, являются:

- мониторинг соблюдения прав и свобод граждан в регионе,

- содействие восстановлению нарушенных прав,

- правовое просвещение и информирование граждан об имеющихся у них правах, формах и способах их защиты,

- развитие межведомственного, межрегионального, международного сотрудничества и

взаимодействия в сфере защиты прав и свобод человека.

Сегодня экспертами все чаще употребляются понятия «реактивного» и «проактивного» компонентов в работе государственного правозащитника.² К реактивному («реагирующему») на нарушения) компоненту относят принятие мер по восстановлению нарушенных прав и свобод: рассмотрение обращений, их учет и систематизацию, выезды, инспекции и проверки по сообщениям о нарушении прав, подготовку заключений и рекомендаций. К проактивному («упреждающему» нарушения) относится мониторинг соблюдения прав и свобод - отслеживание и анализ изменений в законодательстве, анализ поступающих обращений на предмет выявления наиболее острых проблем, регулярные выезды и инспекции, в том числе в места принудительного содержания, учреждения социального обслуживания, наблюдение за общественно-политическими процессами, обработка и анализ информации СМИ, а также проведение собственных научных исследований.

На пересечении этих компонентов находятся межведомственное, межрегиональное и международное сотрудничество, а также правовое просвещение граждан – эти направления работы могут быть и реакцией на нарушение прав, и служить упреждению, недопущению этих нарушений.

Работа с обращениями граждан

Помощь людям в защите их прав – ключевой аспект работы регионального омбудсмена. Человек приходит к государственному правозащитнику тогда, когда исчерпаны все известные ему способы восстановления нарушенных прав. Четырехлетний опыт работы и по-прежнему растущий поток обращений демонстрирует все большую заинтересованность граждан в институте Уполномоченного.

Статистика обращений граждан

Количество жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области за 2016 год, составило **1805**. Это в 1,5 раза больше, чем в 2015 году, и в 2,5 раза больше, чем в 2014 году: в 2013 году поступило 274 обращения, в 2014 году – 730 обращений, в 2015 году - 1314 обращений. Можно заключить, что наблюдается устойчивый рост числа обращений жителей области к региональному Уполномоченному (рис. 1).

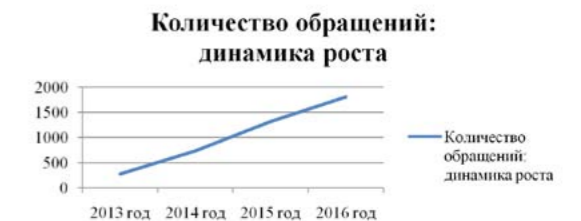


Рис. 1. Динамика количества обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области

Обращения, поступившие в адрес регионального омбудсмена, можно условно разделить на два блока. Первый – это те обращения, которые Уполномоченный по правам человека в Ярославской области рассматривал в рамках исполнения своих полномочий, установленных законом. Таких обращений в 2016 году поступило 1482, из них 1423 – индивидуальных, 59 – коллективных. Второй блок обращений – это обращения, принятые в рамках временно возложенных функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области. Таких обращений до 28 июня 2016 года было принято 323. Характеристика этих обращений по защите прав детей представлена отдельно в соответствующем разделе Доклада.

С учетом коллективных обращений, в 2016 году за помощью к Уполномоченному обратились **2497 человек**. Тематика коллективных обращений - нарушения права на жилище, на благоприятные условия проживания, обеспечение жилых домов природным газом, проблемы точечной застройки и долевого строительства, нарушения права на труд, невыплаты заработной платы, нарушение права на образование.

Ряд обращений можно назвать «условно-коллективными»: иногда в жалобе стоит всего одна подпись, но выясняется, что в ней затронуты 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, требуют рассмотрения с учетом масштаба нарушения прав граждан.

687 обращений (46,4%) 2016 году были приняты Уполномоченным на личных приемах – в том числе выездных приемах в муниципальных образованиях, в закрытых учреждениях, в рамках работы Общественно-правового центра при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области.³

Письменных обращений поступило 495 (33,4%), по телефону было принято 333 (22,5%) 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 31 было получено по электронной почте.

³ Подробнее о деятельности Центра см. раздел «Правозащитная инфраструктура Уполномоченного»

² Закон также предусматривает возможность подготовки омбудсменом специальных докладов по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в отдельных сферах общественных отношений. В 2016 году был подготовлен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте»

Исходя из информации, содержащейся в жалобах и обращениях, можно выделить сферы, в которых граждане больше всего ощущают нарушения своих прав (Таб. 1).

Графически соотношение конституционных прав, по вопросу защиты которых граждане обращались к Уполномоченному по правам человека, можно отразить следующим образом (рис. 2).

Конституционное право	2014 г.	2015 г.	2016 г.	
Право на жилище	30,4%	24,7%	20,3%	
Право на социальное обеспечение	12,3%	16,7%	19,1%	↑
Право на доступ к правосудию	14,7%	16,7%	17,5%	↑
Права на личную неприкосновенность	3,7%	4,2%	7,0%	↑
Право на медицинскую помощь и охрану здоровья	5,1%	4,4%	5,7%	↑
Право на гражданство и свободу передвижения	11,7%	8,4%	5,2%	
Право частной собственности	3,5%	4,9%	4,7%	
Право на труд	6,4%	6%	3,5%	
Право на образование	1%	2,2%	3,3%	↑
Право на обращение	0,7%	3,1%	3,0%	
Право на юридическую помощь	1,6%	1,2%	2,8%	↑
Права детей ⁴	0,7%	2,2%	1,9%	
Право на землю	4,2%	2,1%	1,6%	
Право на доступ к информации	0,8%	0,5%	1,1%	↑
Право на участие в управлении делами государства	0,5%	1%	0,8%	
Право на свободу мысли и слова	-	-	0,4%	
Право на благоприятную окружающую среду	1%	1,4%	0,4%	
Право на достоинство личности	-	-	0,4%	
Право на государственную защиту	0,3%	0,1%	0,4%	↑
Право на свободу совести и вероисповедания	-	0,1%	0,3%	↑
Право на объединение в свободные собрания	0,1%	-	0,2%	↑
Право на доступ к культурным ценностям	-	0,4%	0,1%	
Право на жизнь	-	0,3%	0,1%	
Право заниматься предпринимательской деятельностью	0,8%	0,3%	0,1%	
Право на свободу творчества	0,4%	-	0,1%	

Подавляющее большинство обращений, поступивших к Уполномоченному, являются жалобами. 81,8% обращений содержали несогласие граждан с действиями или бездействием тех или иных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также организаций, сообщали об их несвоевременной и неадекватной реакции. В качестве объектов жалоб граждан на первом месте оказалось Управление ФСИН России по Ярославской области – на нарушение прав со стороны этого ведомства поступило 235 жалоб (16%). В 2015 году жалобы на сотрудников или администрацию учреждений исполнения наказаний составляли 9,7% от общего числа обращений к Уполномоченному. Такое явление наблюдается впервые за те годы, что в регионе существует институт Уполномоченного по правам человека. Региональное Управление ФСИН России еще никогда не лидировало в перечне «объектов» жалоб граждан в вопросах защиты прав и свобод человека.

⁴ Здесь учитываются обращения, содержащие сведения о нарушении прав ребенка, поступившие к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в рамках исполнения собственных полномочий.

На втором месте стоят органы местного самоуправления – на них поступила 181 жалоба, или 12,2% от общего числа.

106 обращений содержали жалобы на соседей, родственников, иных третьих лиц – это 7,2%.

Объектом жалоб становились и правоохранительные органы (полиция – управления и отделы УМВД, прокуратура, следственный комитет) – всего на эти ведомства поступило 104 жалобы, или 7,0% от общего числа.

Таблица 1 – Распределение обращений к Уполномоченному по конституционным правам

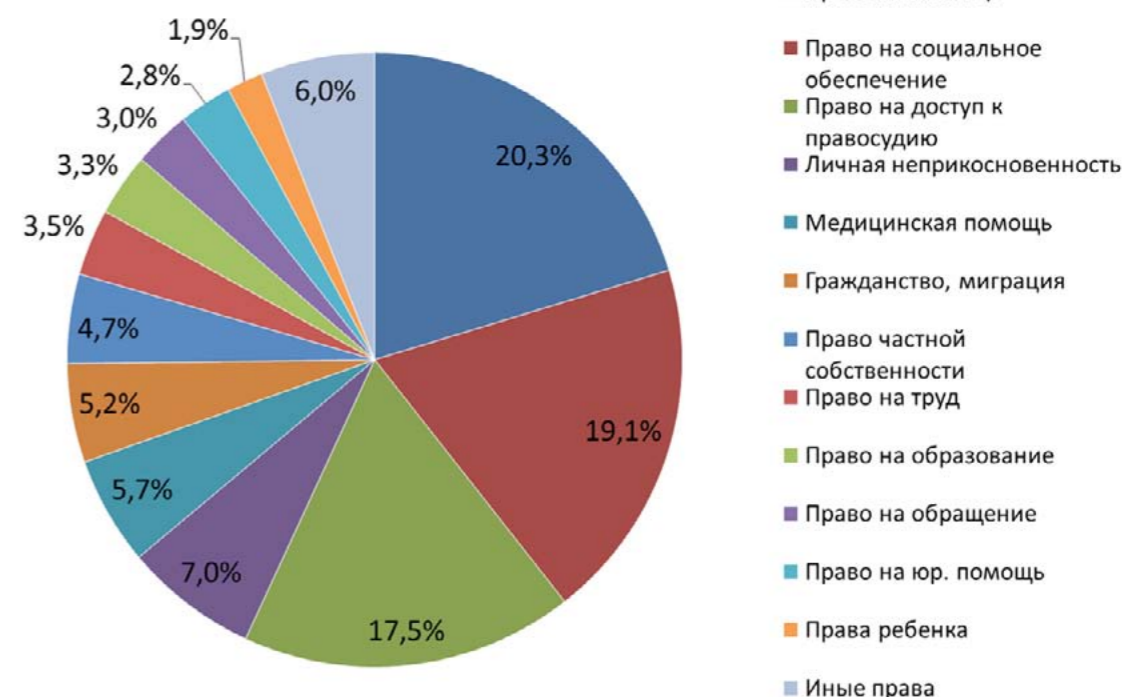
Достаточно высокий процент жалоб поступил на государственные и муниципальные учреждения (медицинские, образовательные, учреждения социального обслуживания) – 98 жалоб или 6,6% от общего числа обращений. Что примечательно, внутри этой группы лидируют (по количеству жалоб на них) медицинские учреждения – больше половины сообщений о нарушении прав государственными или муниципальными учреждениями содержали жалобы на больницы и поликлиники.

95 жалоб (6,4%) касались нарушения прав граждан коммерческими организациями: управляющими компаниями, ресурсоснабжающими организациями, банками, коллекторами, недобросовестными застройщиками и т.п.

83 жалобы (5,6%) – поступили на УФССП России по Ярославской области по фактам неисполнения судебных решений.

Далее следуют суды различных инстанций: несогласие с принятыми ими решениями или жалобы на судей является предметом 80 жалоб, что составляет 5,4% от общего числа обращений.

Распределение обращений по конституционным правам



На нарушение прав органами государственной власти (законодательными и исполнительными) Ярославской области заявители пожаловались 75 раз (5,0%).

В качестве отдельной категории «объектов» жалоб выделяются работодатели (это могут быть как коммерческие, так и государственные или муниципальные структуры) – на нарушение прав со стороны работодателей поступило 52 жалобы (3,5%).

На нарушение прав со стороны органов, курирующих вопросы миграции, поступило 34 жалобы, что составило 2,3% от общего числа обращений.

На федеральные органы власти и ведомства (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 34 жалобы (2,3%).

На деятельность некоммерческих организаций поступило 11 жалоб (0,7%).

На СМИ Уполномоченному пожаловались 9 раз, что составляет 0,6% от общего числа обращений.

8 жалоб поступило на бюро медико-социальной экспертизы – (0,5%).

Авторы четырех обращений (0,3%) жаловались на действия избирательных комиссий различных уровней.

Достаточно небольшое, но в любом случае требующее внимания количество жалоб в адрес Уполномоченного поступило на нарушение

Рис. 2. Распределение обращений по конституционным правам

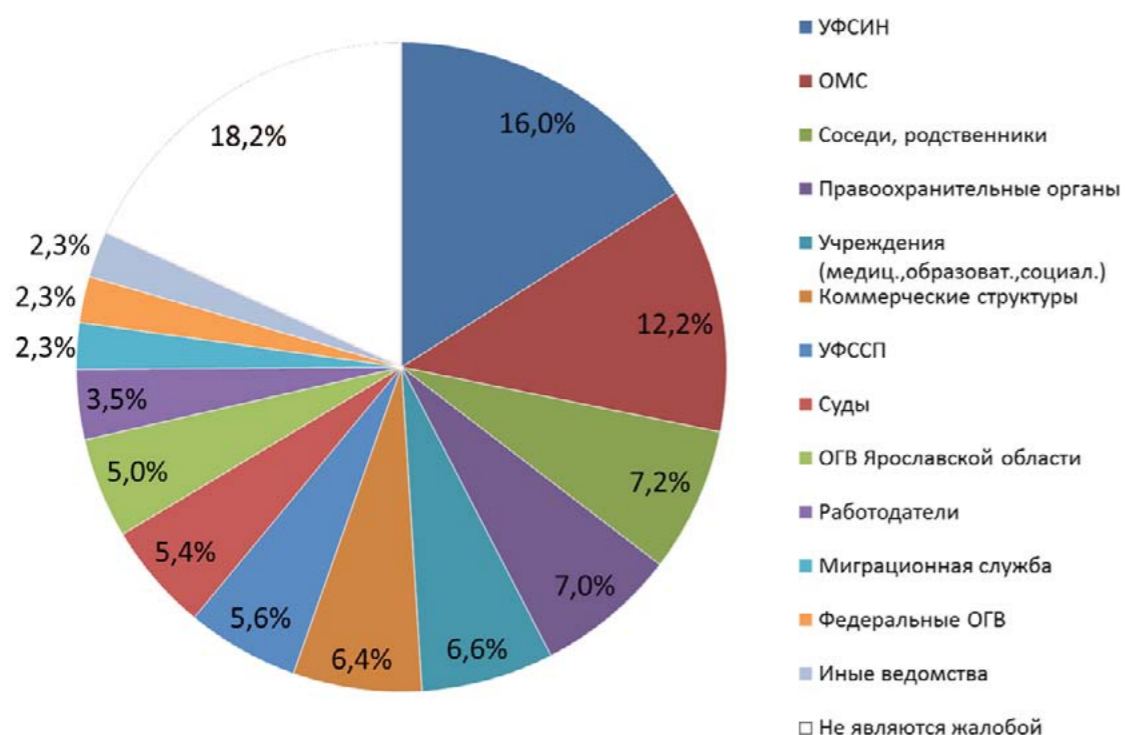
прав граждан со стороны адвокатов (0,1%) и нотариусов (0,1%).

При этом 270 обращений (18,2%) не содержали жалоб на конкретный орган или инстанцию: люди просили разъяснений и консультаций по способам защиты нарушенных прав, обращались с предложениями по совершенствованию работы государственных и муниципальных органов (рис. 3).

В 2016 году к региональному Уполномоченному по правам человека поступили обращения из всех без исключения муниципальных районов и городских округов. Статистика распределения жалоб и обращений по муниципальным образованиям Ярославской области сравнима с данными предыдущих лет: большинство жалоб и обращений поступили из областного центра – 62% от общего числа обращений, остальные – из других городов и муниципальных районов области:

- 10,3% - из города Рыбинска,
- 4,8% - из Тутаевского муниципального района,
- 3,6% - из Ростовского муниципального района,
- 3,5% - из Ярославского муниципального района,
- 2,7% - из Угличского муниципального района,
- 1,4% - из Даниловского муниципального района,
- 1,3% - из города Переславля-Залесского,
- 1,1% - из Брейтовского муниципального района,
- 1,1% - из Борисоглебского муниципального района,
- 1,0% - из Рыбинского муниципального района,
- 0,7% - из Гаврилов-Ямского муниципального района,
- 0,7% - из Некрасовского муниципального района,
- 0,7% - из Переславского муниципального района,
- 0,7% - из Пошехонского муниципального района,

Органы и ведомства, на которые жаловались граждане



0,4% - из Первомайского муниципального района,
0,3% - из Большесельского муниципального района,
0,3% - из Любимского муниципального района,
0,3% - из Некоузского муниципального района,
0,2% - из Мышкинского муниципального района,
2,9% - из других субъектов Российской Федерации.

По количеству обращений, поступивших к Уполномоченному, лидирует город Ярославль (рис. 4). Доля обращений от жителей Ярославля составляет практически 2/3 на протяжении последних нескольких лет, хотя и имеет тенденцию к постепенному снижению: 2013 год – 68,6%, 2014 год – 67%, 2015 год – 65%, 2016 год – 62%.

Однако меньшее число обращений из других муниципальных районов и городских округов связано не с отсутствием там нарушений прав человека, а объясняется, скорее, сформированностью института общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях. В 2016 году к общественным помощникам поступило 423 обращения, не включенных в общую статистику обращений по той причине, что они были рассмотрены непосредственно общественными помощниками без привлечения регионального омбудсмена.⁵

В то же время, надо учитывать, что традиционно значительное количество обращений к Уполномоченному из Тутаевского муниципального района обусловлено, не в последнюю очередь, тем, что именно там расположен единственный в регионе Центр временного содержания иностранных граждан,

⁵ Подробная информация о работе общественных помощников представлена в разделе «Правозащитная инфраструктура Уполномоченного».

а большое число обращений из Рыбинска – тем, что там расположены несколько учреждений УФСИН России по Ярославской области.

Наконец, определенную долю среди общего числа обращений к Уполномоченному занимают обращения от граждан, проживающих или временно находящихся за пределами Ярославской области – 2,9%.

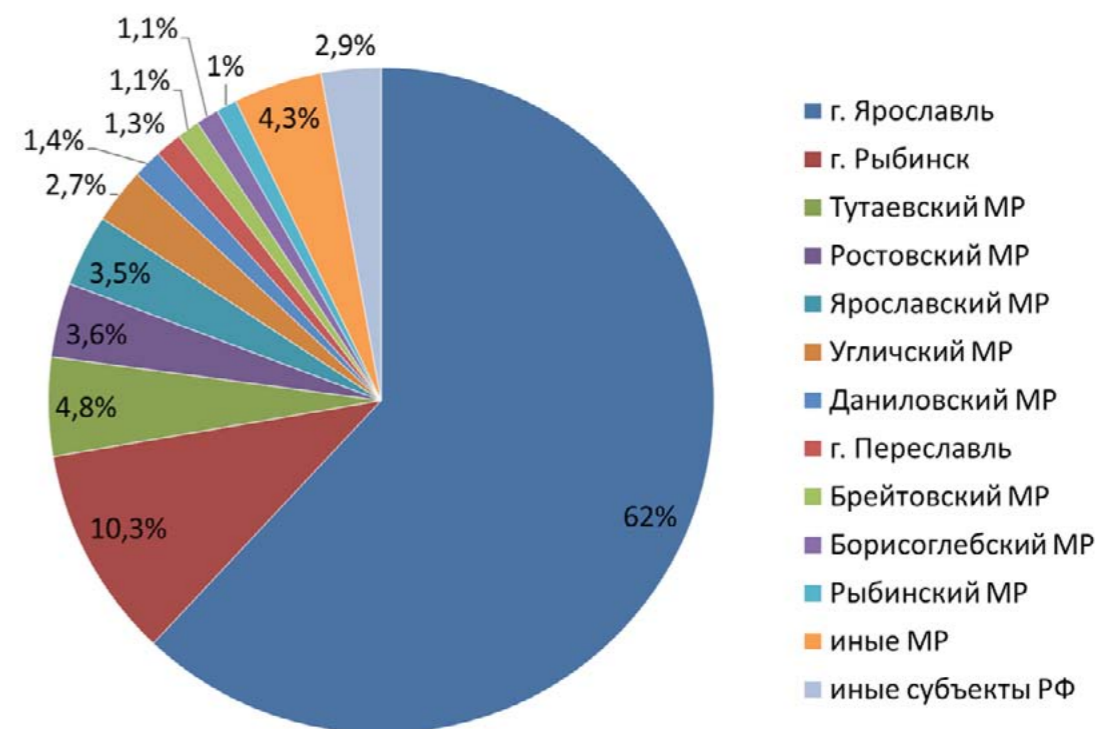
Анализ обращений, поступивших к Уполномоченному, позволяет сделать вывод о том, что в Ярославской области имеет место ряд системных проблем, требующих принятия действенных мер со стороны органов управления как на региональном, так и на местном уровнях. В соответствующих разделах настоящего Доклада, посвященных отдельным категориям прав, приводятся как конкретные случаи нарушения прав человека, так и выявленные системные проблемы. Даются рекомендации по их устранению.

Правовое просвещение граждан

Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного является правовое просвещение – распространение знаний о правах и свободах человека и способах их защиты путем публикации соответствующих материалов в СМИ и в сети Интернет, выпуск и распространение листовок и брошюр правозащитной направленности, выступления в СМИ, проведение тематических конкурсов в молодежной среде.

Нарушения прав граждан нередко связаны с низкой правовой грамотностью населения: люди зачастую или не знают о своих правах и способах их защиты, или неправильно

Распределение обращений по территориям



используют предусмотренные Конституцией РФ инструменты самозащиты.

Именно по этим причинам омбудсмен придает повышенное значение правовому просвещению. Уполномоченный не только самостоятельно ведет работу по правовому информированию, но и участвует в консультационной помощи и просветительских проектах, организуемых другими структурами: общественными организациями, ВУЗами, общеобразовательными учреждениями и др.

С 10 ноября по 10 декабря 2016 года в регионе по инициативе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области был проведен Месяц правового просвещения граждан, приуроченный к Международному дню прав человека. Цели мероприятия – привлечение внимания жителей региона к вопросам прав и свобод человека и гражданина, разъяснение сути права и деятельности правозащитных институтов, распространение знаний о правах и свободах, популяризация института уполномоченного. Месяц правового просвещения включал в себя серию встреч со студентами и школьниками, в ходе которых омбудсмен рассказал молодым людям о состоянии прав и свобод человека в регионе, механизме работы института Уполномоченного, поступающих к нему обращениях. В школах были проведены уроки, посвященные Конституции РФ и в особенности – второй главе Основного закона страны, определяющей права и свободы человека и гражданина в нашем государстве.

В рамках Месяца правового просвещения Уполномоченный получил большую

Рис. 4. Распределение обращений по территориям

поддержку со стороны Централизованной библиотечной системы города Ярославля. Во всех городских библиотеках экспонировалась литература по правозащитной тематике «Знай свои права!». В частности, читатели могли ознакомиться с текстами Конституции РФ, Всеобщей декларации прав человека, Докладов Уполномоченного, справочников по механизмам защиты отдельных прав. Месяц правового просвещения показал востребованность просветительских мероприятий среди жителей Ярославской области, особенно среди молодежи. В следующем году этот опыт будет продолжен.

Еще одним инструментом привлечения внимания общественности к правозащитной тематике является взаимодействие омбудсмена с региональными и федеральными средствами массовой информации.

СМИ являются неоценимым помощником в формировании знаний о правах человека и распространении информации об институте уполномоченного по правам человека – его возможностях и задачах, месте и роли в правозащитной среде. В Ярославской области деятельность Уполномоченного ведется сравнительно недавно, и не все граждане понимают его назначение, компетенцию и спектр полномочий. С соответствующими разъяснениями Уполномоченный выступает на телевидении и радио, интернет-площадках, в печатной прессе.

Так, в 2016 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области трижды выступал в качестве эксперта в прямом эфире программы «Отражение» федерального

канала «Общественное телевидение России»: по вопросам расширения полномочий омбудсменов в целях совершенствования института уполномоченных как инструмента государственной правозащиты; по вопросам организации розыска пропавших детей; по вопросам реализации избирательных прав граждан.

Уполномоченный ежегодно проводит пресс-конференции, традиционно посвященные итогам прошедшего года, в пресс-центре информационного агентства «Интерфакс».

Продолжается плодотворное сотрудничество с «Радио России – Ярославль»: в 2016 году каждые две недели на радио выходила авторская программа Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Имеем право!», посвященная реализации прав граждан. Гости студии – представители органов власти, правоохранительных органов, общественных организаций – обсуждают актуальные вопросы в сфере прав и свобод человека, разъясняют способы и механизмы их защиты. Программа выходит уже 2,5 года и пользуется популярностью у радиослушателей, которые имеют возможность высказать свое мнение о соблюдении прав человека. В 2016 году выпуски программы были посвящены вопросам соблюдения прав на труд, медицинскую и юридическую помощь, прав ветеранов и пожилых людей, малоимущих граждан, вопросам соблюдения избирательных прав и другим актуальным вопросам.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области также неоднократно принимал участие в прямых эфирах радиостанции «Эхо Москвы - Ярославль», где рассказывал о поступающих к нему обращениях граждан, о ситуации с соблюдением прав граждан в «закрытых» учреждениях региона.

В прошлом году Уполномоченный открыл постоянную правозащитную рубрику в местной газете Даниловского муниципального района «Северянка». В будущем рубрики, посвященные реализации прав человека, будут открыты и в других районных (муниципальных) печатных изданиях.

В 2016 году Уполномоченный продолжил издание просветительских материалов. Была выпущена брошюра «Права малоимущих граждан», в которой в доступной форме собрана и представлена вся необходимая информация о правах, которыми обладают малоимущие граждане, и о порядке их реализации. Кроме того, были подготовлены информационные материалы по вопросам защиты прав граждан в относительно новом формате инфографики, удобном для восприятия, привычном для молодого поколения, легком для распространения.

В формате инфографики были выпущены информационная листовка «Ваши права в отношениях с коллекторами», листовка «Гололед стал причиной травм? Имеете право

на взыскание ущерба!», буклет «Как помочь бездомному», «Памятка избирателю» (к Единому дню голосования), информационная листовка «Открытые окна опасны для детей!» и пр.

Учитывая значение сети Интернет для получения и распространения информации, особенно среди молодежи, вся просветительская информация дублировалась на страницах Уполномоченного в социальных сетях «Facebook» и «ВКонтакте».

Работа с молодежью

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Ярославской области уделяет внимание работе с молодежью. В 2016 году было подписано соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между Уполномоченным и Ярославским государственным университетом им. П.Г. Демидова, включающее совместную работу в области соблюдения прав человека: подготовку квалифицированных кадров в правозащитной области, проведение совместных научно-образовательных мероприятий, подготовку совместных предложений по устранению причин нарушений прав и свобод человека, бесплатное юридическое консультирование, а также участие в работе аппарата Уполномоченного студентов-консультантов Юридической клиники ЯрГУ. В декабре 2016 года студенты начали работу по правовой экспертной оценке ряда поступивших к Уполномоченному обращений граждан, а также по юридическому сопровождению отдельных дел в суде.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области продолжил практику встреч со студентами - членами областного «Клуба молодых политиков». Омбудсмен рассказывает будущим юристам и политологам о тонкостях своей практической работы, о характере обращений граждан, о порядке их рассмотрения, о проблемах и достижениях на пути реализации и защиты прав и свобод граждан.

Взаимодействие с государственными и общественными структурами

В течение 2016 года продолжалось конструктивное взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с региональными и федеральными органами государственной власти и государственными органами.

Важный механизм этого взаимодействия – предложения Уполномоченного по совершенствованию системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области, направляемые Ярославской областной Думе, Правительству области, Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации, органам местного самоуправления.

Второй механизм взаимодействия –

расширение возможностей сотрудничества посредством подписания соглашений. В 2016 году были заключены соглашения о взаимном сотрудничестве: с Прокуратурой Ярославской области, с региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации, с УМВД России по Ярославской области, со следственным управлением Следственного Комитета России по Ярославской области. Соглашения предполагают обмен информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина между омбудсменом и ведомствами, взаимодействие по вопросам совершенствования законодательства, осуществление совместного приема граждан и проведение совместных проверок по фактам нарушения прав человека.

В рамках уже действующих соглашений продолжается взаимодействие с УФСИН России по Ярославской области, с Управлением Федеральной службы судебных приставов, с Управлением Министерства юстиции РФ, с Северо-Западным следственным управлением на транспорте СК РФ, с Избирательной комиссией Ярославской области, с Адвокатской палатой Ярославской области, с региональным отделением Ассоциации юристов России, с Объединением организаций профсоюзов, с региональным отделением «Ассамблеи народов России», с Общественной организацией социально-правовой поддержки населения «Социум». Вне рамок соглашения конструктивное сотрудничество выстроено с Общественной палатой Ярославской области.

На основе действующего соглашения о сотрудничестве с УФССП России по Ярославской области в 2016 было проведено три совместных приема граждан. Исполнительные производства, по которым поступили обращения, были взяты на личный контроль руководства Управления. Уполномоченный также принял участие в совещании-видеоконференции под председательством главного судебного пристава РФ с участием федерального омбудсмена, посвященном итогам совместной работы уполномоченных и судебных приставов за 9 месяцев 2016 года и выработке направлений взаимодействия в защите прав граждан.

Дважды в 2016 году состоялись рабочие встречи Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с руководителем следственного управления Следственного комитета по Ярославской области, на которых обсуждались основные вопросы, касающиеся защиты прав граждан в рамках проведения следственных действий и перспективы взаимодействия с целью совершенствования механизмов защиты прав граждан.

С Прокуратурой Ярославской области в 2016 году Уполномоченный по правам человека провел три рабочие встречи, кроме того омбудсмен и представители органов прокуратуры проводили совместные проверки по фактам нарушения прав граждан, в том числе в местах принудительного содержания.

С целью совершенствования защиты прав граждан и взаимодействия с общественными организациями и органами государственной и муниципальной власти в 2016 году Уполномоченным по правам человека в Ярославской области были организованы и проведены координационные совещания с участием представителей различных ведомств и организаций.

Самым крупным из таких событий стало проведенное в сентябре 2016 года координационное межведомственное совещание, посвященное вопросам защиты прав бездомных. Проблемы бездомных и людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, впервые обсуждались в Ярославской области так масштабно: 18 докладчиков из Ярославля, Рыбинска, Переславля – представители УМВД, СК РФ, УФСИН России, НКО, религиозных организаций – рассказали о существующей социальной поддержке людей без определенного места жительства, о помощи таким людям со стороны религиозных и общественных организаций. Среди обозначенных докладчиками проблем, требующих решения, – закрытие единственной в области дезостанции для санитарной обработки лиц без определенного места жительства и острая необходимость открытия полноценного приюта для бездомных. По результатам совещания была принята резолюция, направленная главе региона, территориальным подразделениям федеральных структур, органам исполнительной власти и местного самоуправления, Ярославской областной Думе, главам муниципальных образований, региональной Общественной палате. Материалы выступлений участников, аналитические выкладки по этой злободневной проблеме, исторические и публицистические материалы были использованы при подготовке Специального доклада Уполномоченного «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте».

В межведомственном совещании по вопросам соблюдения прав в сфере гражданства и миграции и исполнения судебных постановлений о депортации либо административном выдворении за пределы РФ, организованном в декабре 2016 года Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, приняли участие представители Управления по делам миграции УМВД РФ по Ярославской области, службы судебных приставов, УФСИН и Роспотребнадзора. Участники обсудили условия содержания иностранных граждан в центре содержания иностранных граждан УМВД России по Ярославской области, проблемы финансирования процессов выдворения (депортации), предельных сроков содержания иностранных граждан в центре.⁶

Кроме того, были проведены совещания по вопросам реализации права на образование в Ярославской области, а также по рассмотрению

⁶ Подробнее об этом см. раздел «Право на гражданство, свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания»

ряда конкретных обращений граждан, находящихся в работе у омбудсмена.

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 местах принудительного содержания, проводятся совместные инспекционные поездки, ведется совместная просветительская и правозащитная работа.

Взаимодействие Уполномоченного с общественными организациями Ярославской области выстраивается сразу по нескольким направлениям: от привлечения общественных экспертов к анализу правозащитных ситуаций и подготовке предложений по их разрешению до участия в мероприятиях по решению общественно-значимых проблем и совместной деятельности по правовому просвещению граждан.

В сфере работы с обращениями, безусловно, необходима координация действий и со специализированными уполномоченными по защите прав отдельных категорий граждан. Это и государственные уполномоченные – Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей, и общественные правозащитники – финансовый омбудсмен (общественный примиритель на финансовом рынке) и председатель регионального штаба уполномоченного по правам студентов.

Вместе с тем, такое взаимодействие показало возможность, а в некоторых случаях и практическую необходимость слаженной координации работы защитников прав отдельных категорий граждан. Думается, что такая координация может осуществляться Уполномоченным по правам человека, учитывая, что п.21 статьи 16.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает такую возможность.

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 области правозащиты.

Рабочее сотрудничество с региональными Уполномоченными и омбудсменами за рубежом дает реальный положительный результат при рассмотрении обращений граждан, когда требуется получение информации или документов за пределами области или даже страны. Наиболее активное сотрудничество выстроено с коллегами во Владимирской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Костромской, Свердловской и Тверской областях, в Ямало-Ненецком автономном округе. Уполномоченный выражает благодарность коллегам за оперативную помощь. В рамках межрегионального взаимодействия был организован обмен опытом с аппаратами уполномоченных по правам человека в Свердловской области и в Хабаровском крае.

В 2016 году Уполномоченный принял участие в ряде конференций, семинаров, совещаний по актуальным правозащитным вопросам, прошедших в разных регионах России.

Важным инструментом межрегионального сотрудничества уполномоченных являются мероприятия по линии Координационного совета уполномоченных в субъектах РФ под председательством федерального Уполномоченного и Координационного совета уполномоченных в субъектах ЦФО.

Основными обсуждаемыми в 2016 году вопросами стали взаимодействие уполномоченных с органами власти и институтами гражданского общества, координация усилий и совместных действий органов власти, федеральных структур, государственных правозащитников и общественных организаций в деле защиты прав граждан, соблюдение избирательных прав граждан в период выборов 2016 года, а также проблемы исполнения вступивших в законную силу судебных решений, в том числе – в контексте защиты социальных прав в исполнительном производстве.

Таким образом, реализация в 2016 году основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области продемонстрировала, что данный правозащитный институт занял свою прочную нишу в государственной и правовой системе региона, в публичном, информационном пространстве и общественной жизни. Теперь необходимо дальнейшее совершенствование и развитие его инфраструктуры и внешних связей.

3. Правозащитная инфраструктура Уполномоченного

Уполномоченный по правам человека – институт, в ведении которого находится широкий спектр правозащитных функций. Реализация этих функций требует и квалифицированной правовой поддержки, и экспертной оценки, и привлечения общественности к обсуждению острых правовых проблем и массовых случаев нарушения прав человека, и создания должной системы коммуникации с отдаленными территориями, входящими в состав региона. Поэтому важным элементом функционирования института Уполномоченного является создаваемая им правозащитная инфраструктура. Под этим понятием следует понимать созданные при Уполномоченном общественно-консультативные органы, экспертное обеспечение деятельности омбудсмена, Общественно-правовой центр при Уполномоченном и систему общественных приемных в муниципальных образованиях области.

Общественный совет при Уполномоченном

Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области был создан в 2013 году. За период его работы проведено 16 заседаний, из них 8 – в расширенном формате, с приглашением общественных помощников, представителей органов государственной власти, местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций. В 2016 году состоялось 4 заседания Общественного совета при Уполномоченном. Особенностью 2016 года стала необходимость выстроить слаженную совместную работу общественно-консультативных органов в условиях совмещения функций Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области.⁷ Было решено объединить работу общественных советов с целью комплексного подхода к решению правозащитных проблем. Поэтому два заседания в 2016 году были проведены в расширенном формате совместных встреч Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области и Общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области.

На одном из заседаний экспертам-общественникам и приглашенным общественным помощникам предстояло обсудить сразу два Ежегодных Доклада – Ежегодный Доклад о соблюдении прав и свобод человека в Ярославской области за 2015 год и Ежегодный Доклад о состоянии защиты прав и законных интересов ребенка в 2015 году.

⁷ На Уполномоченного по правам человека с мая 2015 года были возложены функции Уполномоченного по правам ребенка; в силу отсутствия в области детского омбудсмена, несмотря на прекращение указанных полномочий областной Думой в марте 2016 года, региональный омбудсмен продолжал их исполнять вплоть до реального назначения Уполномоченного по правам ребенка. Подробнее об этом – в разделе Доклада «Правовые и организационные основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области».

Традиционно важное значение имеет итоговое заседание Общественного совета, как правило, проводимое в последнюю неделю декабря. На нем озвучиваются предварительные итоги работы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за год и заслушиваются мнения членов совета по ключевым правозащитным проблемам. Все предложения и мнения членов совета традиционно учитываются при определении дальнейших направлений работы омбудсмена и подготовке Ежегодного Доклада. На финальном заседании также традиционно обсуждаются и актуальные вопросы соблюдения прав человека в муниципальных образованиях области. Докладчиками по этому пункту повестки выступают приглашенные на заседание Совета общественные помощники Уполномоченного в муниципальных районах. Наконец, важным элементом поддержки правозащитной инфраструктуры является вручение на итоговом заседании Совета благодарственных писем Уполномоченного. По итогам работы в 2016 году Уполномоченный вручил благодарственные письма «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан» общественным помощникам в Первомайском, Рыбинском, Некоузском муниципальных районах - Сергею Антонову, Валентине Кочуровой, Татьяне Фирсовой, а также директору МКУ «Дом ночного пребывания г. Ярославля» Ольге Лобачевой и юристу Общественно-правового центра при Уполномоченном Ларисе Вечере.

Экспертное обеспечение деятельности Уполномоченного

В сфере защиты прав особая роль должна принадлежать работе специалистов-экспертов. Это и помощь самим гражданам (например, повышение правовой грамотности, бесплатная юридическая помощь), и содействие государственным правозащитникам (подключение экспертов – членов экспертных советов либо экспертных рабочих групп в ситуациях массового нарушения прав в какой-либо отрасли, при обнаружении системных проблем в регионе, а также в ситуациях, требующих глубокой экспертной оценки в ходе проведения проверки по обращениям).

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области высоко оценивает опыт привлечения экспертов к решению проблем правозащиты. Так, уже третий год с привлечением экспертного сообщества проводится социологическое исследование правовой защищенности ярославцев и жителей области, организуются круглые столы по острым социальным проблемам (жилищные права, право на труд, право на медицинскую помощь). Проводится юридическая экспертиза системных, повторяющихся проблем, по результатам которой Уполномоченный выступает с предложениями по изменению законодательства.

Вместе с тем, в 2016 году интересным был сочтен опыт, предложенный на координационном совете уполномоченных по правам человека в субъектах ЦФО, состоявшемся в Туле в июне 2016 года. Это опыт работы экспертных рабочих групп по остро стоящим в регионе проблемам (например, для Тульского региона это вопросы межнациональных отношений, обеспечения прав в закрытых учреждениях, прав недееспособных граждан, вопросы льгот и пенсионного обеспечения, и др.). Такой формат экспертного обеспечения хорошо вписывается в специфику правозащитной деятельности в Ярославском регионе, в силу чего было принято решение включить экспертные рабочие группы в систему правозащитной инфраструктуры Уполномоченного. Первой стала созданная в сентябре 2016 года при региональном омбудсмене экспертная рабочая группа по соблюдению и защите прав участников образовательного процесса – студентов вузов, учащихся школ, преподавателей, учителей, родителей учащихся. Цели создания рабочей группы – это, в первую очередь, оперативное и качественное разрешение острых проблем в сфере соблюдения и защиты образовательных прав, усиление межведомственного взаимодействия в данной сфере, а также оказание аналитической, консультативной и методической помощи при рассмотрении соответствующих обращений граждан и сообщений в СМИ. По заключению Уполномоченного, «в учебных заведениях, в том числе высших, могут нарушаться права участников образовательного процесса, причем как учащихся, так и педагогического состава. Рассмотрение этих вопросов требует профессионального анализа, квалифицированного подхода с разных сторон. Рабочая группа будет вырабатывать предложения и заниматься поиском решения возникающих проблем». В состав экспертной группы включены представители системы образования, органов государственной власти, студенческого сообщества, общественности.

В конце 2016 года назрела необходимость создания экспертной группы по урегулированию конфликтов – медиации. Этот популярный сегодня механизм защиты прав человека крайне важен и в работе Уполномоченного. В отличие от профессиональных медиаторов, работающих возмездно и в соответствии с Федеральным законом о медиации, Уполномоченный играет роль медиатора «по определению»: в самом духе законодательства об уполномоченном по правам человека заложена медиативная составляющая посредника между властью, обществом и человеком. Вместе с тем, к Уполномоченному часто обращаются с жалобами, в основе которых, по сути, заложен конфликт между человеком и, например, работодателем, образовательной организацией, медицинским учреждением и пр. Рассмотрение таких обращений будет гораздо более эффективным при привлечении медиативных технологий и

механизмов. В экспертную группу по медиации вошли профессиональные медиаторы, адвокаты, представители правозащитных НКО.

Общественно-правовой центр при Уполномоченном

Этот элемент правозащитной инфраструктуры был создан в 2014 году с целью привлечения экспертов к работе с обращениями граждан. Согласно Положению о Центре, он решает следующие задачи: оказание бесплатной консультационной юридической помощи гражданам по вопросам защиты их прав и законных интересов; прием письменных обращений граждан; информирование Уполномоченного о результатах приема граждан; в отдельных случаях (по согласованию с Уполномоченным) содействие гражданам в подготовке документов для дальнейшего обращения в различные инстанции за защитой либо восстановлением прав и свобод; внесение предложений по совершенствованию правозащитной деятельности в регионе; участие в организуемых Уполномоченным выездных приемах ОПЦ в муниципальных образованиях области; подготовка обобщающего отчета о количестве, тематике и характере поступивших в ОПЦ обращений граждан (2 раза в год).

Важно, что Центр функционирует на общественных началах и, таким образом, его можно считать аналогом негосударственного центра бесплатной юридической помощи и, соответственно, частью негосударственной системы бесплатной юридической помощи, основы которой закреплены в федеральном законе от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Работа юристов Центра в 2016 года стала важной частью деятельности по рассмотрению обращений граждан. Всего по состоянию на конец года в Центр за помощью обратились 250 человек. Из этого числа 64,4% обращений поступили по вопросам доступа к правосудию, законности и безопасности, 18,5% - по проблемам в сфере ЖКХ, 14,8% - по защите права на социальное обеспечение, труд, здравоохранение, 2,3% - по вопросам защиты экономических прав населения. Юристы Центра участвовали в выездных приемах граждан Уполномоченным в Даниловском и Пошехонском районах области. Беспорочный и самоотверженный труд консультантов Общественно-правового центра заслужил высокую оценку как Уполномоченного, как и большинства обратившихся в Центр граждан.

Общественные помощники и общественные приемные в муниципальных образованиях

Уже к концу 2014 года в муниципальных образованиях региона удалось полностью сформировать сеть общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, выстроить их работу. В результате люди из отдаленных муниципальных

образований получили возможность не только приехать в Ярославль на прием к Уполномоченному или обратиться к нему письменно, но и обратиться к общественному помощнику омбудсмена в своем районе, что гораздо менее затратно и более удобно. В 2016 году к общественным помощникам поступило 423 обращения граждан, из них:

129 – в Ростовском муниципальном районе,

91 – в Рыбинском муниципальном районе и городском округе городе Рыбинске (82 – в районе и 9 – в городском округе),

50 – в Переславском муниципальном районе,

47 – в Некоузском муниципальном районе,

30 – в Любимском муниципальном районе,

25 – в Тутаевском муниципальном районе,

19 – в Мышкинском муниципальном районе,

12 – в Гаврилов-Ямском муниципальном районе,

12 – в Даниловском муниципальном районе,

4 – в Первомайском муниципальном районе,

3 – в Борисоглебском муниципальном районе,

1 – в Некрасовском муниципальном районе.

В целом можно констатировать, что институт общественных помощников, которых в народе называют «нашими представителями омбудсмена», уже прочно закрепился в муниципальных районах. Следует заметить, что даже если непосредственно к общественному помощнику обращений граждан не поступает, это отнюдь не означает, что приемная омбудсмена в районе не работает или работает не должным образом. Часто общественные помощники помогают людям оформить заявления на имя Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, аккумулируют информацию локальных СМИ и интернет-сообществ, представляют наиболее актуальные для района проблемы на заседаниях общественных помощников, на регулярной основе организуемых Уполномоченным.

Важная часть организации правозащитной инфраструктуры в муниципальных образованиях – координация деятельности помощников. Неудивительно, что общественные помощники зачастую не представляют, какова ситуация по схожим «большим» темам 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 омбудсмена. Это взаимодействие обеспечивается, в том числе, посредством совместных заседаний. Более того, в связи с исполнением функций детского омбудсмена в 2016 году проводились совместные заседания общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области.

Нелишним будет отметить, что помощники детского омбудсмена и помощники Уполномоченного по правам человека из одного

муниципального образования, как выяснилось, в некоторых районах даже не были знакомы друг с другом! На организованных в 2015 - 2016 году совместных заседаниях они получили возможность не только познакомиться, но и рассказать друг другу о ситуации с соблюдением прав человека в своих муниципальных образованиях, о частных проблемных случаях, требующих немедленного вмешательства на региональном уровне, а также поделиться положительным опытом, когда силами местного самоуправления права граждан все же удалось восстановить.

В каждом муниципальном образовании при наличии общих правозащитных проблем продолжает сохраняться своя специфика с точки зрения защиты прав и свобод граждан. Дополнительные штрихи к пониманию этой специфики может дать та информация, которую общественные помощники предоставляют Уполномоченному в своих ежегодных отчетах.

Так, общественные помощники в Ростове и Ростовском муниципальном районе отчитались о стабильно высоком числе поступающих к ним жалоб на нарушения в сфере ЖКХ, на работу управляющих компаний и на нарушения в пенсионном обеспечении. Были обращения по вопросам неисполнения решений суда. Отдельный пласт жалоб граждан, принятых общественным помощником в г. Ростове, был связан с экологическими проблемами и в первую очередь – с плачевным состоянием экологии озера Неро.

«По набережной озера ни проехать, ни пройти, - жалуются граждане. – Запах ужасный, все гниет. Раньше на озере все купались, загорали. Какой может быть туризм, если эта проблема не решается?»

Общественному помощнику в городском округе городе Ростове удалось помочь разрешить и такую неординарную проблему, как реализация права на соблюдение религиозных традиций при захоронении.

Местное мусульманское сообщество обратилось за помощью с тем, чтобы, учитывая особенности, связанные с исламскими обычаями, мусульманам Ростова выделили отдельный сектор на межпоселенческом кладбище. Отсутствие отдельного сектора приводило к тому, что строго придерживающиеся культа мусульмане, проживающие в Ростове, были вынуждены хоронить своих родственников в Ярославле и даже в Москве. После переговоров с городскими властями вопрос был сдвинут с мертвой точки и по нему принято положительное решение.

Рыбинск и Рыбинский муниципальный район – территории с традиционно большим количеством жалоб и обращений как к Уполномоченному, так и к его общественным помощникам. Спектр обращений к помощникам широк: отсутствие медицинских препаратов в аптеке, некачественные товары в магазине, неправильное начисление пенсий, отключение воды и тепла в домах, нарушения

трудового законодательства, плохие дороги и невозможность добраться до места проживания даже на машине, социальные льготы, права инвалидов и установление инвалидности.

Достижением общественного помощника в Рыбинском районе можно считать восстановление прав инвалидов и маломобильных граждан на доступную среду.

На железнодорожном вокзале г. Рыбинска были установлены двери, которые очень туго открывались, так как при капитальном ремонте вокзала подрядчик установил на двери доводчики, не соответствующие классу нарезки дверей. В итоге инвалиды и маломобильные граждане не могли попасть в здание вокзала без помощи третьих лиц. Все просьбы людей заменить доводчики ни к чему не привели, но при содействии общественного помощника граждане смогли отстоять свои права в судебном порядке. В ноябре 2016 года доводчики были заменены, и двери стали открываться гораздо легче.

В Переславском муниципальном районе граждане жалуются общественному помощнику, преимущественно, на проблемы в сфере здравоохранения, предоставления жилья инвалидам, расселения ветхого жилья. По мнению общественников Переславля, в городе и районе сохраняются проблемы с трудоустройством населения, несмотря на то, что местная служба занятости заявляет о почти «нулевом» уровне безработицы. В 2016 году, по мнению представителей правозащитных организаций района, вскрылась проблема оказания помощи женщинам с детьми, чьи мужья находятся в местах принудительного содержания: по сути, лишаясь опоры семьи, они не получают никаких мер социальной поддержки – например, пособия по потере кормильца.

В Некоузском районе к общественному помощнику поступали жалобы по вопросам применения земельного законодательства, приватизации жилья, по вопросам оказания медицинских услуг, а также применения постановления Правительства РФ от 14.05.2013 года № 410 (газификация, тарифы за газ).

Жители Любимского муниципального района, по словам общественного помощника, продолжают высказывать недовольство нарушением прав потребителей различных услуг.

В частности, местные представители страховых компаний – индивидуальные предприниматели - за свои услуги берут порой неподъемные для населения, особенно для жителей сел и деревень, суммы. Так, обратившийся к общественному помощнику в Любимском районе мужчина решил застраховать свой трактор на 600 рублей, однако был вынужден заплатить страховщику 3 тысячи рублей (сумму, в 5 раз превышающую сумму страховки!) за услугу страхования.

Тутаевский общественный помощник принимал обращения от обманутых дольщиков, жалобы горожан на медленные темпы и плохое качество капитального ремонта

жилых многоквартирных домов, обращения по предоставлению мест в детских садах, строительству остановочного комплекса вблизи жилых домов, жалобы на местные отделения УФМС, их плохую работу по консультированию граждан и связанные с этим проблемы в получении переселенцами российского гражданства.

Мышкинский район, традиционно довольно благополучный с точки зрения соблюдения прав и свобод граждан, тем не менее, продолжает показывать стабильное число обращений к общественному помощнику о защите права на медицинскую помощь (в частности, жалоб на отсутствие узких специалистов в больницах, плохую обеспеченность лекарствами).

В Гаврилов-Ямском районе к общественному помощнику поступили жалобы на правоохранительные органы, обращения о защите права на землю, об устройстве детей в детский сад, о расселении ветхого жилья. Кроме того, поступил ряд коллективных обращений от работников пожарной части на нарушение трудовых прав работодателем в части занижения заработной платы и неправомерных увольнений.

В Первомайском муниципальном районе обращений к общественному помощнику поступило немного, однако проблемы в муниципальном образовании, по его словам, все-таки имеются. Это, например, социальная помощь одиноко проживающим пенсионерам, ветеранам Великой отечественной войны, инвалидам. В местных аптеках бывают перебои с льготными лекарствами: пациентам выписывают на них рецепты, а в аптеке поясняют, что лекарства не будет, т.к. не заключен соответствующий договор по линии поставки льготных препаратов.

Борисоглебский район, по мнению общественного помощника в этом муниципальном образовании, - один из самых спокойных в области с точки зрения соблюдения прав граждан. Более того, в 2016 году в районе даже улучшилась ситуация с трудоустройством по причине активизации агропромышленного комплекса; положительным «имиджевым» фактором для людей стали восстановление и ремонт отдельных частей архитектурного комплекса Борисоглебского монастыря после передачи последнего Русской православной церкви.

Отдельно следует отметить работу общественных помощников по правовому просвещению граждан в своем районе. Все они стараются сотрудничать с местными СМИ – а это в первую очередь районные газеты. Ряд помощников в 2016 году смогли опубликовать в местной прессе статьи или интервью правозащитной направленности, в которых, в том числе, делились опытом рассмотрения обращений, рассказывали о своем взаимодействии с региональным Уполномоченным. Некоторые помощники

проявляли активность и в локальных сообществах в сети Интернет. Наконец, в крупных муниципальных образованиях (Рыбинск, Переславль-Залесский) деятельность Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и его общественного помощника в районе освещалась на местных телевизионных каналах.

Важной задачей общественных помощников является содействие омбудсмену в проведении выездных приемов в муниципальных районах области. В 2016 году Уполномоченный по правам человека провел приемы граждан во всех муниципальных образованиях, и роль помощников оказалась неочевидной: они оказывали содействие в организации приема, договаривались с местной администрацией и СМИ о своевременном оповещении населения о приеме граждан Уполномоченным, присутствовали на приемах лично, а в случаях, когда оказывалось, что проблема может быть решена чисто организационно и без вмешательства Уполномоченного, оперативно включались в ее решение.

4. Право на жилище и благоприятные условия проживания

Статья 40 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на жилище. В той же статье говорится и о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство и создают условия для осуществления права на жилище. Право на жилище также предусматривает и гарантии государственной защиты человека от лишения жилища, которые реализуются целым рядом государственных структур. Конституцией установлено, что никто не может быть произвольно лишен жилища.

Ежегодно количество обращений с просьбой о защите именно права на жилище остается значительным. Из общего числа поступивших в 2016 году обращений к Уполномоченному пятая часть (20,3%) касались вопросов нарушения прав в жилищной сфере. И хотя этот показатель несколько снизился по сравнению с прошлым годом (24,7%), все же он превзошел остальные. По данным социологического исследования, инициированного Уполномоченным: 80% респондентов считают, что в регионе скорее соблюдается право на жилище. И только 4,9% опрошенных заявили о том, что за последний год они сами сталкивались с нарушением права на жилище.

В Ярославской области ситуация с обеспеченностью граждан жильем близка к средней по России. В 2016 году в Ярославской области введено в эксплуатацию 795,55 тысяч квадратных метров нового жилья. Доля индивидуальных жилых домов составила 291,34 тысяч квадратных метров, и достигла 37% от общего ввода жилья. В количественном выражении ввод индивидуального жилья вырос,

анализируя деятельность своих помощников в муниципальных образованиях, Уполномоченный получает дополнительные детали, способствующие лучшему пониманию особенностей, отличающих и правозащитную ситуацию, и настроения людей «в центре» и «в глубинке». Это широкое поле для анализа под совершенно разными углами зрения. Можно сравнивать количество обращений, поступивших из разных районов, проблематику обращений, уровень взаимодействия правозащитников на местах с органами местного самоуправления. Часть проблем, возникающих на местах, удается благополучно разрешить здесь же, в рамках муниципального образования, благодаря профессионализму и опыту общественных помощников. Это способствует расширению возможностей как для Уполномоченного по правам человека – легче отслеживать ситуацию с соблюдением прав человека по всей области, так и для граждан – проще и быстрее передать обращение о нарушенных правах.

Доля же ввода индивидуального жилья равна соответствующему показателю 2015 года. Доля многоквартирных жилых домов - 504,28 тысяч квадратных метров, что составляет 63% от общего ввода жилья. Ввод жилой площади на одного жителя в среднем по области составил около 0,63 кв.м., что сравнимо с прошлым годом.

При этом стоит отметить хороший показатель ввода жилья эконом-класса, самого доступного для граждан: 117% от планируемого объема ввода (595,7 тысяч квадратных метров). Это 74,8% от общего объема ввода жилья, что значительно превышает показатели прошлого года. 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.

План по вводу жилья выполнен на 117%. Динамика ввода жилья является положительной не только в сравнении с показателями прошлого года. Сохранение роста вводимого жилья – одна из черт экономического развития Ярославской области в последние годы. Развивается рынок жилья, ведется строительство, что в немалой степени способствует повышению доступности жилья в регионе и сдерживанию цен за квадратный метр жилья.

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.

Одной общей для многих граждан проблемой остается качество предоставляемых государством

или органами местного самоуправления квартир. Бывает так, что уже в сданном доме при заселении в новые квартиры граждане видят множество недостатков, которые порой трудно устранить. Это и протечки крыши, и обрушение конструкций, и трещины в стенах и потолке, и промерзание стен, и т.д. Самое тревожное, что многие жильцы таких домов – это получившие свои долгожданные квартиры дети-сироты, многодетные семьи, переселенцы из аварийного жилья. Граждане вполне обоснованно не соглашались с тем, что такое жилье может считаться благоустроенным. Но после того как все документы по предоставлению квартиры подписаны, государство или органы местного самоуправления уже считают свою обязанность перед гражданином исполненной, они не хотят заниматься решением тех проблем, с которыми столкнулись жильцы квартир, приобретенных за бюджетные деньги. Жители обращаются во все инстанции и недоумевают, каким образом здания были введены в эксплуатацию, несмотря на большое количество недочетов в строительстве.

Причина же, чаще всего, кроется в несовершенстве законодательства: строительство многоквартирных домов до трех этажей ведется без проведения государственной экспертизы проектной документации и без осуществления государственного строительного надзора в процессе возведения дома. Для ввода домов застройщик предоставляет в администрацию поселения только пакет документов. Предусмотренный для этого выезд муниципальной комиссии на объект с осмотром на предмет соответствия проектной документации производится далеко не всегда. Соответственно, иногда разрешение на ввод объекта в эксплуатацию дается только на основании документов.

Таким образом, у граждан остается только один выход: если выявлены дефекты, они должны быть зафиксированы в экспертном заключении, и, если дом находится на гарантии, застройщик обязан устранять недостатки в течение пяти лет, но добиться этого можно только в судебном порядке. На сегодняшний день проблема эта очень актуальна, проявляется она в нескольких муниципальных образованиях Ярославской области и, к сожалению, заложниками ситуации становятся граждане, чьи права на жилище нарушаются.

Предоставление жилья ветеранам Великой Отечественной войны

В регионе продолжается работа по улучшению жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны за счет средств федерального бюджета путем предоставления меры социальной поддержки в виде единовременной денежной выплаты на улучшение жилищных условий. По состоянию на 31 декабря 2016 в областном сводном списке ветеранов Великой Отечественной войны Ярославской области, нуждающихся в

улучшении жилищных условий, состояло 106 человек. Размер социальной выплаты каждому ветерану составил 1,3 миллиона рублей из расчета приобретения 36 кв. м. по цене 37124 рублей за 1 кв. м.

За счет денежных средств федерального бюджета, поступивших в бюджет области в текущем году в размере 102,9 миллионов рублей, улучшили жилищные условия 77 ветеранов. Участникам и инвалидам войны меры социальной поддержки оформлены в первоочередном порядке. На 2017 год для улучшения жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны Ярославской области в федеральном бюджете предусмотрены денежные средства в размере 36,06 миллионов рублей (на 26 человек).

Но не всегда права ветеранов неукоснительно соблюдаются.

В Рыбинске органами прокуратуры было выявлено нарушение в действиях местной администрации. Когда к местным властям обратился с просьбой об улучшении жилищных условий инвалид Великой Отечественной войны К., вместо того, чтобы посодействовать ему в получении в региональном департаменте строительства положенного по федеральному закону жилищного сертификата, гарантирующего приобретение благоустроенного жилья, органы местного самоуправления поставили ветерана в общую муниципальную очередь на улучшение жилищных условий. При принятии указанных решений городской администрацией не принималось во внимание то обстоятельство, что заявитель является ветераном-участником Великой Отечественной войны, инвалидом I-й группы, не имеющим в собственности пригодного для проживания жилья, а, следовательно, имеющим право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии со статьей 14 Федерального закона «О ветеранах».

По результатам прокурорской проверки заместителем рыбинского городского прокурора в суд направлено исковое заявление к администрации городского округа город Рыбинск. В свою очередь, Уполномоченный выражает свою обеспокоенность подобными фактами невнимательного и безответственного отношения к вопросу предоставления благоустроенного жилья ветеранам Великой Отечественной войны. Органы государственной власти и руководящие лица органов местного самоуправления должны сделать все возможное для недопущения нарушения прав человека в процессе реализации прав ветеранов на жилище.

Но иногда возникают иного рода спорные ситуации в этой сфере жилищного обеспечения. Среди жителей Ярославской области есть категории граждан, которые приравнены по многим параметрам к ветеранам Великой Отечественной войны. В частности, речь

идет о бывших несовершеннолетних узниках концлагерей.

К Уполномоченному обратилась гражданка Ч., бывшая несовершеннолетняя узница концлагерей, инвалид 2-й группы. В своем обращении она пожаловалась, что неправомерно была снята с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, куда была поставлена в 2015 году. Но через год было принято решение снять ее с учета нуждающихся в связи с неправомерными действиями должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учет, при решении вопроса о принятии Ч. на учет. Как было указано, Ч., как несовершеннолетний узник фашизма, была неправомерно приравнена по предоставляемым мерам социальной поддержки к ветеранам Великой Отечественной войны, членам семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны, имеющих право на соответствующую социальную поддержку согласно Федеральному закону от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». Таким образом, органы власти заключили, что у нее нет правовых оснований на получение жилья за счет федерального бюджета во внеочередном порядке.

Не согласившись с таким несправедливым решением органов местного самоуправления, Ч. обратилась к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области и в суд. Представитель Уполномоченного присутствовал в суде и оказывал консультационную помощь заявительнице и ее представителю. Администрация города в судебное заседание не явилась, хотя и направила письменный отзыв на исковое заявление, подтвердив свою прежнюю позицию. При этом в обоснование своей позиции органы местного самоуправления ссылались на судебную практику Ленинградской области, где несовершеннолетние узники фашизма не приравнивались по предоставляемым мерам социальной поддержки в форме выделения средств на улучшение жилищных условий к ветеранам Великой Отечественной войны и членам семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны. Позиция истца, в свою очередь, основывалась на представленной Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Ярославской области судебной практике Калужской области и определении Верховного Суда РФ, в которых отражался противоположный подход к рассмотрению таких споров.

Суд всесторонне и объективно рассмотрел дело, принял решение об удовлетворении требований Ч., согласившись с тем, что она имеет все льготы, предоставляемые Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», в том числе по вопросу получения государственной поддержки на улучшение жилищных условий. Поскольку ни сам вышеназванный Федеральный закон, ни Указ Президента не содержат исключения для несовершеннолетних узников концлагерей, суд исходил из того, что в соответствии с действующим законодательством бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто,

других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, признанные инвалидами, получают льготы по материально-бытовому обеспечению, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны соответствующих групп, а остальные бывшие несовершеннолетние узники фашизма получают аналогичные льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих. Таким образом, удалось отстоять право заявительницы на государственную поддержку по улучшению жилищных условий в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов».

Долевое строительство

Остается под пристальным вниманием государственных органов и Уполномоченного ситуация с долевым участием граждан в строительстве многоквартирных домов. Непосредственно к Уполномоченному в 2016 году поступило 9 обращений о нарушении прав граждан в этой сфере. Но небольшое количество обращений не говорит о том, что контроль государственных органов здесь не нужен. Тревожная ситуация с обманутыми дольщиками в Ярославской области сохраняется уже несколько лет. В течение 2016 года граждане неоднократно выходили на митинги в центре города Ярославля. Люди, пострадавшие от действий недобросовестных застройщиков, старались привлечь внимание государственных властей к проблеме недостроенных многоквартирных домов. Зачастую у граждан нет ни денег, чтобы вкладывать дополнительно в уже оплаченное строительство квартир, ни перспектив получения вложенных средств или жилья. Для того, чтобы вложиться в строительство, граждане продают квартиры, берут кредиты. Пока идут бесчисленные судебные разбирательства, строительство не ведется, а потенциальные жильцы недостроенных квартир продолжают выплачивать кредиты. Часть объектов остались недостроенными теми застройщиками, чья финансовая и деловая репутация до недавних пор не вызывала у граждан никаких сомнений. Иногда дома стоят брошенными по 5-9 лет.

Особое внимание государства данная проблема должна привлечь еще и потому, что среди обманутых дольщиков есть семьи учителей, врачей, многодетные семьи, семьи с детьми-инвалидами. Граждане часто не только берут кредитные обязательства для строительства квартир, но и привлекают субсидии из федерального бюджета, предусмотренные для малоимущих многодетных семей, из бюджета муниципальных образований Ярославской области для улучшения жилищных условий врачей, материнский капитал, собственные деньги, в том числе, полученные от продажи единственного жилья. То есть, в долгострой вложены и бюджетные средства. Чем дольше

стоят недостроенными дома, тем большие потери несут и простые жители Ярославской области. Все это время они ищут возможности восстановления своих прав на жилище.

На конец 2016 года на территории Ярославской области количество многоквартирных жилых домов, строящихся с привлечением денежных средств граждан по договорам участия в долевом строительстве, составляло 373. Всего в долевом строительстве указанных объектов принимают участие более 9,5 тысяч граждан. Общая сумма инвестиций по договорам составляет 27,301 млрд. рублей. Проблемные объекты на конец 2016 года составляли 5% от общего количества объектов с долевым участием граждан в строительстве. Планируемого снижения данного показателя до 3%, к сожалению, не произошло. В списке граждан, чьи права нарушены, числятся около 1700 человек.

За год введены в эксплуатацию 2 объекта долевого строительства, находившихся на особом контроле региональных властей. Из реестра объектов особого контроля указанные дома будут исключены в связи с фактическим удовлетворением требований о передаче жилых помещений дольщикам (всего более 500 человек). Таким образом, на особом контроле у региональных властей остаются 19 объектов долевого строительства. Примерная стоимость завершения их строительства – 2,3 миллиарда рублей. При этом региональные органы власти стараются выработать индивидуальные механизмы завершения строительства в отношении каждого из проблемных объектов долевого строительства, применяют гибкие методы для максимально быстрой стабилизации ситуации с обманутыми дольщиками.

Но все же многие граждане находятся в ситуации неопределенности в отношении судьбы их недостроенных квартир.

К Уполномоченному обратились с коллективным обращением жители города Тутаева - участники долевого строительства двух многоквартирных домов. Оба объекта были покинуты строителями, охрана организована силами собственников недостроенных квартир. Один дом находится в стадии начального строительства: готов только фундамент и частично – первый этаж, хотя срок сдачи по договору – май 2016 года. Жильцы второго дома, находящегося в стадии завершения строительства, жалуются на недобросовестность застройщика, который в ультимативной форме требует с участников долевого строительства вложить в окончание работ еще 2,5 миллионов рублей. По стенам второго дома пошли трещины. Участники долевого строительства настроены резко негативно против застройщика, который перестал выходить с ними на прямую связь. Одним из вариантов решения проблемы они видят передачу всего земельного участка, предназначенного для комплексной жилищной застройки, включая оба недостроенных дома, новому застройщику. Кроме того, жильцы дома, находящегося в завершающей стадии строительства, планировали обратиться к

районным и городским властям с просьбой подключить дом к газоснабжению: это позволит включить индивидуальное отопление и снизить влажность на объекте. В противном случае жители опасаются обрушения дома.

Уполномоченный организовал выездную проверку по данному обращению, которая подтвердила все сказанное в обращении. На выездном заседании областного правительства в г. Тутаеве, в котором принял участие и региональный омбудсмен, поднималась, в частности, проблема дольщиков. Представители органов государственной власти региона заявили, что информированы о ситуации на этих двух объектах и разрабатывают меры по ее урегулированию. В настоящее время создана постоянно действующая рабочая группа по оказанию содействия участникам долевого строительства. Кроме того, региональным департаментом строительства разработан законопроект, определяющий механизмы завершения проблемных объектов долевого строительства.

На примере данного обращения выявилась и неэффективность действующей системы страхования участников долевого строительства.

Застройщик дважды выдавал гражданам-участникам долевого строительства поддельные документы о страховании гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче жилого помещения по договору участия в долевом строительстве. Тутаевцы, получив полисы страхования от застройщика, не предполагали, что эти полисы ничего из себя не представляют, так как являются подделкой. И только когда один из участников долевого строительства пришел в страховую компанию, выяснилось, что страховые полисы по данному объекту компанией не выдавались. Застройщик, сославшись на путаницу в документах, выдал гражданам новые полисы – другой страховой компании. Но и с этими полисами были проблемы: застройщик, как показала проверка прокуратуры, не уплатил за них страховые премии. То есть, фактически они не могли считаться обеспечительной мерой по обязательствам по договорам участия в долевом строительстве. Кроме того, представленный компанией-застройщиком договор поручительства с одним из коммерческих банков был признан недействительным.

Несмотря на предусмотренное законодательством обеспечение страхования рисков участников долевого строительства со стороны застройщика, действующая система контроля в этой сфере не позволяет должным образом обеспечить неукоснительное соблюдение прав граждан и требует доработки.

К Уполномоченному иногда обращаются граждане, которые, понимая, что дом, в строительстве которого они участвуют,

практически не строится, даже не знают, куда им обратиться с этой проблемой. Люди не знают о реестре граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов, а права нарушены, ведение которого осуществляется уполномоченным органом государственной власти (с 2017 года эти полномочия переданы региональному департаменту строительства). В 2016 году в указанный реестр было включено менее 1 процента от общего числа участников долевого строительства. Люди не всегда обладают информацией, что включение в этот реестр осуществляется по заявительному принципу.

В этом отношении органам власти необходимо усилить информационную работу и обеспечить максимальную информированность участников долевого строительства о механизмах защиты их прав в случае нарушения со стороны застройщика. Возможно, следует предусмотреть обязанность самого застройщика при заключении договоров долевого участия в строительстве с гражданами вести разъяснительную работу, вручать гражданам под роспись памятку о защите прав в случае их нарушения в процессе участия в договоре долевого строительства. Форму и содержание памятки могли бы разработать органы государственной власти.

В 2016 году органами прокуратуры в целях устранения выявленных в сфере жилищного строительства в отношении организаций-застройщиков по «проблемным» объектам было внесено 25 представлений, принесено 5 протестов, в суд направлено 2 исковых заявления, 3 лица привлечены к административной ответственности. Зачастую сбор материалов и расследование таких дел сопряжены с трудностями.

В связи с социальной значимостью проблемы можно даже рассмотреть возможность создания специального подразделения для расследования таких дел.

Несмотря на то, что иногда материалов, собранных правоохранительными органами, оказывается недостаточно для возбуждения уголовного дела, в Ярославской области в 2016 году все же удалось возбудить 3 уголовных дела в связи с неисполнением застройщиком обязательств перед участниками долевого строительства. На объекты, не завершённые строительством, при этом накладываются аресты. Но и это иногда не останавливает процесс нарушения прав граждан.

Так, одним из межрайонных отделов Федеральной службы судебных приставов по исполнительным производствам был наложен арест на оставшиеся в собственности застройщика квартиры, что означало запрет на любые операции с ними. Однако арестованные квартиры в этом доме продолжали выставляться застройщиком на продажу через агентства недвижимости. Потенциальные покупатели фактически оказались в ситуации, прямо предполагающей введение в заблуждение.

Подобные действия ведут к нарушению прав граждан и способствуют усугублению ситуации на рынке долевого строительства – новые вложения, новые кредиты, новые обманутые дольщики... Покупателей, которые не знают об аресте имущества, втягивают в предстоящие судебные разбирательства.

Еще одна проблема, с которой сталкиваются граждане при заключении договоров долевого строительства, это двойная или тройная «перепродажа» квартир.

К Уполномоченному обратилась гражданка Х., которая не знала, как защитить свои права в ситуации с признанием за ней права на квартиру в строящемся жилом доме. Девять лет назад она стала участницей долевого строительства. Впоследствии дом оказался долгостроем, но для заявительницы этим проблемы решения вопроса с жильем не ограничились. Как выяснилось, ее квартиру застройщик по таким же договорам долевого участия в строительстве продал еще двум жителям Ярославской области. Таким образом, в случае завершения строительства на данную квартиру могли бы претендовать уже три человека.

После изучения всех документов гражданке были даны рекомендации по защите права в судебном порядке, так как только суд может установить правомерность договора долевого участия. Судебная практика такова, что при двойной продаже, признают права собственности за теми, кто раньше заключил договор долевого участия. Но в подобных случаях застройщик автоматически нарушил права тех, с кем он намеренно заключал повторные договоры на ту же долю в строительстве, которая уже предназначалась гражданке Х. Подобные ситуации, к сожалению, нередки. И в Росреестре при этом могут зарегистрировать оба договора, не соотнося данные по конкретной квартире в общей площади объекта строительства. В этом отношении граждане должны быть очень аккуратны при заключении договоров долевого участия в строительстве. При принятии решения об участии в долевом строительстве необходимо изучить положения федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости».

Депутаты Ярославской областной Думы выступили с предложениями по изменению федеральных нормативных правовых актов в сфере долевого строительства. Так, они предложили закрепить на законодательном уровне порядок принудительной смены застройщика, что позволит ускорить, упростить и регламентировать процедуру передачи объекта новому застройщику для завершения строительства и удовлетворения требований дольщиков. Кроме того, ярославские областные депутаты выступают за расширение круга прав, которые даны субъектам Российской Федерации, чтобы они могли в той или иной форме стимулировать со стороны государства, поощрять тех, кто готов взять незавершенный объект и достроить его, предоставив квартиры

дольщикам. В частности, можно было бы рассмотреть возможность выделять таким застройщикам земельные участки. Кроме того, депутаты предложили увеличить срок страховых обязательств с двух до пяти лет, что позволит повысить гарантии соблюдения прав граждан на жилище.

Стоит отметить, что в 2016 году глава региона взял под контроль строительство «проблемных» объектов, потребовал оперативного принятия мер по решению проблем обманутых дольщиков и призвал правоохранительные органы и местные власти активизировать усилия в работе с проблемными объектами и недобросовестными застройщиками. Региональные власти заявили о том, что в ходе мониторинга, проведенного сотрудниками департамента государственного жилищного надзора, установлено, что на ряде проблемных объектов работы не завершены по объективным причинам либо в силу неверной экономической политики руководителей предприятий-застройщиков. Вместе с тем, есть и явные признаки противоправных действий. Правоохранительным органам рекомендовано продолжить работу по установлению лиц, совершающих правонарушения в сфере долевого строительства. По распоряжению главы региона, мэрия Ярославля должна создать рабочую группу, задача которой — еженедельно отслеживать ситуацию в рамках оперативных совещаний и направлять актуальную информацию в Правительство региона.

С учетом того, что за последние годы, несмотря на предпринимаемые региональными властями меры по восстановлению прав обманутых дольщиков, общее количество нарушенных прав в долевом строительстве существенно не снижается, есть необходимость проработки действенных механизмов по недопущению нарушения жилищных прав граждан при заключении и исполнении договоров долевого участия в строительстве. Необходимо осуществлять непрерывный контроль за строительством данных объектов, минимизируя риски их перехода в разряд проблемных, нужно разработать механизмы и возможности передачи незавершенных объектов в случае необходимости застройщикам, которые имеют финансовые возможности обеспечить окончание строительства. При этом важно предусмотреть меры соразмерной государственной поддержки таких организаций.

Расселение ветхого и аварийного жилья

В обращениях граждан по вопросам защиты прав на жилище одной из ключевых проблем остается расселение ветхого и аварийного жилья. Непредоставление жилья, длительное неисполнение вступивших в силу судебных решений по вопросу предоставления жилья по программе расселения ветхого и аварийного фонда жилья, непризнание разрушающихся домов ветхими и аварийными, несмотря на подтвержденный независимыми экспертами износ дома, - это проблемы, с которыми сталкиваются жители Ярославской области.

Из граждан, которым положено внеочередное предоставление жилья, сформировалась своя очередь - «очередь внеочередников». Число таких граждан, ожидающих исполнения судебного решения органами местного самоуправления, год от года только растёт.

В 2016 году в Ярославской области по региональной адресной программе переселения граждан из аварийного жилищного фонда расселено чуть больше 2-х тысяч человек из 873 жилых помещений. На расселение данного объема были направлены средства в размере 1 450,78 миллионов рублей, из них средства государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – 808,8 миллионов рублей, средства консолидированного бюджета - 642,70 миллионов рублей. Кроме того, по региональной программе «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011-2020 годы переселено 22 человека из 374,14 кв. м жилищного фонда, признанного непригодным для проживания и (или) с высоким уровнем износа.

Органами прокуратуры в защиту жилищных прав граждан в 2016 году направлены 24 заявления о переселении граждан из ветхого (аварийного) жилья, 13 из которых рассмотрены и удовлетворены. К Уполномоченному также поступают обращения, в которых просят содействовать расселению аварийного дома и получению квартиры граждане, стоящие на учете не первый десяток лет.

В своем обращении гражданин Б. пожаловался Уполномоченному, что стоит в очереди на улучшение жилищных условий с 1990 года, при этом очередь движется очень медленно. В настоящее время его семья с тремя детьми живет у родственников. Условия, в которых проживают семьи, не могут считаться пригодными для проживания. Дом деревянный, ветхий, с печным отоплением, единственная комната темная и сырая. При этом органы местного самоуправления не признают жилье аварийным.

В результате проверки выяснилось, что в данном муниципальном образовании нет свободных жилых помещений, поэтому все квартиры для предоставления гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, приобретаются за счет бюджетных средств в рамках региональных и муниципальных программ по расселению. В результате вмешательства Уполномоченного удалось добиться предоставления семье Б. временного жилого помещения из маневренного фонда до момента улучшения их жилищных условий.

Многие жильцы аварийных домов живут в условиях, которые трудно назвать человеческими. В некоторых домах нет удобств, нет водопровода и канализации, сами строения находятся на грани разрушения, обваливаются потолки, газ используется только баллонный, что также влияет на безопасность. В одном из домов в городе Ярославле в 2016 году вообще

обрушилась целая стена. Даже если такие дома были признаны аварийными задолго до 2012 года, многие из них попали только в последнюю - четвертую очередь на расселение. По опыту 2016 года видно, что перечисление бюджетных средств из федерального бюджета через региональные в местные идет не всегда своевременно. В сентябре 2017 года программа по расселению ветхого аварийного жилья заканчивается. Если к этому сроку люди не получают новые квартиры, соответствующие муниципальные образования будут считаться не выполнившими в срок программу, что грозит штрафными санкциями.

К сожалению, для небольших муниципальных образований эта проблема стоит очень остро. С учетом того, что практически в каждом из них до сих пор имеется очередь граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и проживающих в ветхих домах, проблема расселения не всегда реализуется безупречно. Решение ее затруднено в связи с тем, что нехватка бюджетных средств (как на муниципальном, так и на государственном уровне) привела к тому, что очереди иногда не двигались в течение двух лет, жилье гражданам не предоставлялось. При этом, например, в областном центре при планировании бюджета на 2017 год было предусмотрено снижение на 1,5 миллиарда рублей (10% от бюджета города) финансирования по всем программам, в том числе по программе расселения ветхого и аварийного жилья. В условиях сокращения финансирования реализация программы ставится под вопрос. Прокуратурой Ярославской области в 2016 году при анализе состояния законности при реализации региональных программ в жилищной сфере было выявлено, что в 2016 году запланированные в рамках указанных программ мероприятия не были исполнены в полном объеме. Требования прокуратуры признаны обоснованными. По инициативе Губернатора области произведено увеличение финансирования по субсидии «Переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания» на 43,13 миллионов рублей.

В большинстве муниципальных образований, кроме того, свободного муниципального жилого фонда для планомерного переселения граждан из условий, не пригодных для проживания, просто нет. А строительство они себе тоже не могут позволить. Но в тех районах и городах, где строительство все же ведется, покупка квартир для граждан, переселяемых из аварийного жилого фонда, не всегда приводит к соблюдению их права на жилище. Иногда построенный застройщиком дом стоит два года без жильцов по той причине, что органами местного самоуправления не производится выкуп квартир для расселяемых из аварийного фонда граждан. Местные власти, в свою очередь, жалуются на отсутствие регионального софинансирования. Иногда во вновь построенных домах выявляется

другая проблема: квартиры в новостройках, как выясняется уже после ввода жилого дома в эксплуатацию, не отвечают установленным законодательством требованиям. Органы прокуратуры в 2016 году неоднократно выявляли нарушения при строительстве жилых домов, помещения в которых приобретались для граждан, ранее проживавших аварийном жилом фонде.

Отдельно можно сказать о соблюдении прав граждан при переселении из жилых помещений, непригодных для проживания, в случае осуществления выкупа органами местного самоуправления жилых помещений граждан или земельных участков.

К Уполномоченному обратилась гражданка М., которая является одинокой пенсионеркой и инвалидом второй группы. М. проживает в самом центре города Ярославля. Дом, в котором она живет, очень старый, уже разрушается, вследствие чего мэрия признала его аварийным, непригодным для проживания и подлежащим реконструкции. Однако снос данного дома невозможен, так как здание является объектом культурного наследия, расположено в историческом центре города. Заявительница является собственницей однокомнатной квартиры площадью 32 кв.м. Эту квартиру мэрия оценила в 875 600 рублей (27000 рублей за 1 кв.м.), что является существенным занижением реальной рыночной стоимости объекта недвижимости, особенно с учетом его расположения. Кроме того, заявительнице на праве собственности принадлежит земельный участок около дома площадью 57 кв.м. За него М. предложили 940 тысяч рублей. Общая сумма имущества, выкупаемого для муниципальных нужд у гражданки М. составила 1 миллион 815 тысяч рублей. За эти деньги в указанном районе нельзя купить даже комнату. В связи с тем, что, по мнению М., стоимость выкупаемого имущества действительно была существенно занижена, она отказалась от этих условий. В результате отказа М. от соглашения мэрия подала на нее в суд с требованием о принудительном изъятии имущества путем предоставления возмещения.

Проверка показала, что мэрией не было соблюдено условие, установленное в п.4 ст.56.9 Земельного кодекса, где говорится, что в соглашении об изъятии недвижимого имущества должна быть указана рыночная стоимость земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимого имущества. Заявительница обратилась к независимым оценщикам, чтобы установить действительную стоимость имущества, принадлежащего ей на праве собственности. Они дали ей справку, что стоимость ее однокомнатной квартиры с землей составляет почти три миллиона рублей. М. обратилась за защитой своих прав к Уполномоченному по правам человека. Было принято решение о подаче в суд встречного иска. Судебное решение было вынесено в пользу заявительницы, суд присудил выплатить пенсионерке 2 миллиона 900 тысяч рублей в счет выкупа квартиры и 940 тысяч рублей в счет выкупа земельного участка. Таким образом,

удалось оказать содействие в защите прав пожилой женщины.

Нередко граждане сталкиваются с проблемами в процессе признания жилья непригодным для проживания или аварийным. Неоднократно, как в СМИ, так и в заявлениях к Уполномоченному, они сообщали, что при проведении оценки состояния домов органами местного самоуправления в протокол заносится заниженный процент износа строения и его конструктивных элементов. Эти данные чаще всего опровергаются проводимой по инициативе жителей независимой экспертной оценкой. Но иногда очевидные несоответствия жилых помещений нормам не видят не только муниципальные власти, но и контрольно-надзорные ведомства.

Так, к Уполномоченному поступило обращение К., проживающей в г. Ростове, в котором она просила оказать содействие в признании жилых помещений непригодными для проживания. К. много лет проживает в коммунальной квартире, где отсутствует общая кухня. В других квартирах в этом доме имеются как жилые помещения, так и кухня общего пользования. И только в этой квартире при попустительстве органов местного самоуправления в 90-е годы помещение общей кухни отошло в пользование одному из соседей по коммунальной квартире, было предоставлено ему как жилое на основе договора социального найма. Соответственно, впоследствии плиты для приготовления пищи на баллонном газе на поэтажном плане этой квартиры были отображены как установленные в общем коридоре. В связи с неудобствами и угрозой безопасности жильцов (коридоры узкие, использование газового оборудования в общем коридоре опасно – нет проветривания), плиты были демонтированы. Проживающие в коммунальной квартире семьи были вынуждены установить газовые плиты непосредственно в жилых комнатах. Они обратились в администрацию с просьбой, чтобы им оборудовали отдельное общее помещение для кухни. Администрация заявителю отказала, так как ни из одного помещения, имеющегося в этой квартире, нельзя сделать кухню: в квартире этажом ниже под этими помещениями расположены жилые комнаты. Такое переоборудование и перепланировка не допускаются действующим законодательством.

Жители обратились в межведомственную комиссию органов местного самоуправления о признании их жилых помещений непригодными для проживания, поскольку они не отвечают требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. Заключение комиссии эти помещения были признаны пригодными для проживания, т.к. согласно техническому паспорту во вспомогательных помещениях в общем коридоре были предусмотрены плиты. Тогда граждане стали искать поддержку у омбудсмена. Уполномоченный направил запрос в филиал ОАО «Газпром - газораспределение Ярославль» с просьбой провести обследование коммунальной квартиры на предмет технической возможности установки, подключения и эксплуатации газовых плит в общем коридоре коммунальной квартиры. Организация дала

заключение о невозможности установки газовых плит в данной квартире в общем коридоре. В соответствии с такой позицией Уполномоченный направил свое заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем, в адрес администрации муниципального образования. Кроме того, Уполномоченный настаивал на проведении повторного обследования помещений и признания их непригодными для проживания. Местной администрацией было проведено повторное обследование указанных жилых помещений, но в результате обследования квартиры вновь были признаны пригодными для проживания.

После ответа органов местного самоуправления Уполномоченный, не согласившись с выводами администрации и усмотрев в ее действиях нарушение прав граждан на жилище, обратился в областную прокуратуру с просьбой принять меры прокурорского реагирования и обратиться в суд в интересах граждан с заявлением об обеспечении их прав на жилище. К сожалению, прокуратура не усмотрела достаточных оснований для принятия мер прокурорского реагирования и не сочла необходимым в данной ситуации выступать в суде с иском в защиту прав граждан. В настоящее время жители, по предложению Уполномоченного по правам человека, направили жалобу в Генеральную прокуратуру РФ.

Иногда процесс расселения ветхого и аварийного жилья превращается практически в детективную историю с «поиском» самого аварийного дома.

К ярославскому омбудсмену обратились депутаты муниципального совета Кузнецкихинского сельского поселения в защиту интересов жителей многоквартирного дома в деревне Кузнециха. Они просили оказать содействие в разрешении ситуации по расселению аварийного дома. В 1994 году Постановлением главы Администрации сельского поселения дом был признан аварийным и подлежащим расселению. А в 2001 году у дома поменялся адрес: раньше он был бараком №19, а стал дом №28. Этот дом состоял на балансе одного из государственных предприятий, но в процессе реорганизации предприятия было принято решение о передаче находящихся в его собственности жилых домов на баланс муниципального образования. В 2010 году межведомственной комиссией Администрации Ярославского муниципального района были обследованы многоквартирные дома по той улице, где расположен дом №28, дома были признаны непригодными для проживания, за исключением дома №28. В 2011 году было издано Постановление Кузнецкихинского СП о принятии в муниципальную собственность имущества, которое не вошло в уставной капитал акционированного госпредприятия. По неизвестным причинам в перечень передаваемого имущества именно этот дом не вошел. Но и в имущество реорганизованного

предприятия дом тоже не был включен ввиду прямого запрета на приватизацию жилищного фонда, установленного федеральным законодательством. Статья 18 Закона РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» устанавливает, что «при переходе государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо при их ликвидации жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, должен быть передан в хозяйственное ведение или оперативное управление правопреемников этих предприятий, учреждений (если они определены) либо в ведение органов местного самоуправления поселений в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилых помещений». Жители дома сами неоднократно обращались в администрацию сельского поселения с просьбой решить вопрос о расселении дома. Но местные власти ссылались на то, что указанный дом отсутствует в реестре муниципальной собственности.

Таким образом, вопрос о расселении аварийного дома не просто оставался открытым, а зашел в тупик. Сельское поселение дало понять, что расселением данного дома заниматься не будет. Проанализировав все документы, решения органов местного самоуправления и нормативные правовые акты, Уполномоченный пришел к выводу, что органы местного самоуправления намеренно не воспользовались установленным порядком принятия жилого дома в муниципальную собственность, что в свою очередь привело к лишению граждан, имеющих регистрацию в жилых помещениях на условиях социального найма, права требовать предоставления жилья во внеочередном порядке. Уполномоченный в срочном порядке обратился к прокурору области о принятии мер прокурорского реагирования и обращению в суд в интересах жителей дома с заявлением об обеспечении их прав на жилище в муниципальном жилищном фонде. Прокуратура согласилась с доводами Уполномоченного и приняла решение о подаче иска в суд.

Выявились и факты бездействия органов местного самоуправления в ходе включения аварийных домов в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2013-2017 годах.

Так, к Уполномоченному обратились жители одного из домов поселка Красный Профинтерн. Они пожаловались омбудсмену, что их дом не включен в программу расселения, несмотря на признание его аварийным еще в 2011 году. Люди продолжают жить в непригодных условиях, не имея реальных перспектив переезда в благоустроенное жилье. Потребность в расселении – 182 человека из 87 жилых помещений.

В результате проверки выяснилось, что дом признан аварийным уже давно, но при этом не был включен местными властями в региональную программу. Причины

подобного бездействия и недосмотра не совсем понятны. В Ярославской области все дома, признанные аварийными до 1 января 2012 года включались в программу путем подачи органами местного самоуправления заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств областного бюджета на реализацию региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2013-2017 годах. Но администрацией сельского поселения Красный Профинтерн соответствующая заявка была подана с большим опозданием – только осенью 2016 года, когда до окончания действия программы оставался только 1 год. В итоге региональные власти были вынуждены констатировать нецелесообразность включения данного дома в программу именно по причине упущенных сроков: в связи с тем, что мероприятия по программе должны быть завершены до 1 сентября 2017 года, а на территории сельского поселения нет ни одного строящегося многоквартирного дома, предоставление гражданам благоустроенного жилья в такие короткие сроки невозможно. К сожалению, на данные обстоятельства уже не могли повлиять ни Ярославская областная Дума, куда обратился Уполномоченный, ни региональное Правительство. Таким образом, граждане стали заложниками ситуации, которая сложилась вследствие несвоевременной подачи заявки местной администрацией.

Органам местного самоуправления следует рассмотреть все возможности по увеличению маневренного фонда жилья, куда можно было бы временно переселять граждан из ветхих и аварийных домов. Можно изыскивать возможности безвозмездной передачи в муниципальную собственность зданий расформированных общежитий при образовательных учреждениях, брошенных корпусов, находившихся на балансе предприятий, и т.д. Отремонтированные готовые помещения позволят сформировать новый современный маневренный фонд, позволяющий решать временные проблемы с жильем для граждан, перед которыми у муниципальных властей есть обязательства.

Резюмируя, можно отметить, что в ходе реализации прав граждан на жилище в рамках программ переселения граждан из ветхого и аварийного жилья сохраняются проблемы, требующие от органов государственной власти и местного самоуправления принятия управленческих решений. Кроме того, по информации Правительства Ярославской области, жилой фонд, признанный аварийным до 1 января 2012 года, составляет 50,41 тысяч кв.м. После 1 января 2012 года признано аварийным 100,31 тысяч кв.м. В настоящее время подходит к концу реализация адресной программы по переселению граждан из аварийного жилого фонда Ярославской области

на 2013-2017 гг., утвержденной постановлением Правительства области от 22.04.2013 года №432-п, в которую были включены только дома, признанные аварийными до 2012 года. Но цифры говорят о том, что нуждаемость в расселении с 2012 года выросла в два раза. Столь высокие показатели однозначно требуют выстраивания государственной политики в том же направлении – гражданам, проживающим в аварийном жилье, необходима дальнейшая государственная поддержка. На сегодняшний день перспективы продления адресной программы по переселению граждан из аварийного жилого фонда Ярославской области неопределенны, так как неясна позиция федеральных властей по вопросу продления соответствующей программы на уровне Российской Федерации. Таким образом, в ближайшее время, если не будет предпринято серьезных мер со стороны органов государственной власти, ситуация с правом на жилище может серьезно усугубиться.

Исполнение судебных решений в жилищной сфере

Еще одна из проблемных сфер с точки зрения реализации прав граждан на жилище – неисполненные решения суда. Бюджеты местного уровня не успевают за объемом судебных решений, обязывающих местные власти к тем или иным действиям, и количество неисполненных решений растет. Количество судебных решений, которые числятся неисполненными в муниципальных образованиях, - а именно на органы местного самоуправления в основном ложится финансовая нагрузка по их исполнению, - говорит о наличии многолетней системной проблемы в сфере обеспечения граждан жильем или выполнения капитального ремонта (если обязанность по его осуществлению вменена судом местным властям). Исполнение вступивших в силу судебных решений, особенно когда речь идет о неимущественном исполнении (о предоставлении квартиры, о выполнении работ по капитальному ремонту), осуществляется катастрофически медленными темпами в связи с отсутствием в бюджетах средств на приобретение в муниципальную собственность жилых помещений. Из года в год в бюджеты муниципальных образований на исполнение судебных решений закладываются недостаточно средств для того, чтобы эти решения действительно исполнить. Таким образом, налицо длительное нарушение прав граждан. Речь идет не только о нарушении права на жилище, но и о нарушении права на судебную защиту.

В это же самое время расходы на приобретение жилья для обеспечения нуждающихся в улучшении жилищных условий урезаны настолько, что жилье по очередности не предоставляется, граждане идут за защитой своих прав в суд, который правомерно принимает решение об обязанности муниципального образования предоставить жилье очереднику, и

эти судебные решения встают в новую очередь – очередь на исполнение. Ждать приходится иногда не один год.

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.

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

Важно обратить внимание еще на одну проблему в этой сфере: сформировалась большая очередь из судебных решений, обязывающих органы местного самоуправления выполнить капитальный ремонт в существующем жилом фонде. Эти вопросы также часто поднимаются гражданами в обращениях к Уполномоченному. В Ярославской области порядка 80% всех многоквартирных домов областного центра требуют срочного капремонта. Многим домам присвоена высокая степень износа – 62-69%. Длительное исполнение исполнительных производств данной категории и поступление обращений по исполнительным производствам неимущественного характера о выполнении ремонтных работ связано с тем, что организация и проведение ремонтных работ муниципальными органами регламентированы 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд», что также приводит к нарушению двухмесячного срока исполнения исполнительных документов данной категории, установленного ФЗ «Об исполнительном производстве».

К Уполномоченному поступило обращение гражданина К., который пожаловался на то, что мэрия города Ярославля длительно не исполняет судебное решение по проведению капитального ремонта в одном из домов. Обязанность провести капитальный ремонт была установлена судом еще в 2013 году, но до сих пор мэрия этих обязательств не выполнила. Граждане возмущены в том числе и тем обоснованием неисполнения решения суда, которое дает мэрия. Она ссылается на отсутствие в бюджете средств, предусмотренных на выполнение работ по капитальному ремонту во исполнение судебных решений. То есть, органы местного самоуправления при формировании бюджета сами не предусматривают средства на исполнение судебных решений, а потом на эти финансовые обстоятельства и ссылаются в ответах гражданам. В 2015 году граждане обращались в прокуратуру в связи с тем, что решение суда не исполняется местными властями. Прокурорская проверка установила наличие нарушения сроков исполнения судебного решения со стороны мэрии. Но дальше этого дело не пошло. Прокуратура рекомендовала гражданам исполнить обязательства по капитальному ремонту за свой счет.

Уполномоченный по правам человека в соответствии с выясненными фактами усмотрел прямое нарушение конституционных прав граждан со стороны органов местного самоуправления и направил в адрес мэрии г. Ярославля Заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем. В ответе органов местного самоуправления сообщалось, что по состоянию на апрель 2016 года в мэрии находятся 137 аналогичных судебных решений (по проведению капитального ремонта), из них 65 судебных решений вступили в законную силу в более ранние по сравнению с решением по К. сроки. Планирование очередности исполнения судебных решений осуществляется с учетом даты вступления в силу решения суда исходя из имеющихся лимитов бюджетных обязательств. Для исполнения указанных судебных решений необходимо более 800 миллионов рублей. Ежегодно в городском бюджете предусматривается лишь 30-47 миллионов рублей на исполнение судебных решений по капитальному ремонту многоквартирных домов. Нетрудно подсчитать, сколько будут ждать жители города Ярославля восстановления своих нарушенных прав на жилище и на судебную защиту.

Что примечательно, в ответе мэрии содержалось следующее обоснование: «финансирование первоочередных обязательств муниципального образования города Ярославля делает невозможным полностью

профинансировать расходы на исполнение всех судебных решений...». Отсюда возникает справедливый вопрос: какие обязательства органов местного самоуправления могут считаться первостепенными с учетом того, что «вступившие в законную силу судебные постановления, а также законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и обращения судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации», как установлено в ч. 2 ст. 13 «Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ.

Нисколько не умаляя важности исполнения всех обязательств, стоящих перед муниципальной властью, Уполномоченный считает необходимым указать на то, что все конституционные права граждан равны по своему значению и ранжирование их на первостепенные и второстепенные недопустимо. Все обязательства, лежащие на органах местного самоуправления, независимо от источника этих обязательств, должны быть исполнены в срок и соответствующим образом профинансированы.

Уполномоченный уже неоднократно привлекал внимание к этой проблеме. К сожалению, можно констатировать, что местные власти на сегодняшний день фактически находятся на грани банкротства. Их обязательства только по судебным решениям в десятки раз превосходят их возможности. Необходимо реформировать бюджетную систему местного самоуправления. 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.

В качестве предложений по решению проблем, связанных с жилищным обеспечением граждан, можно отметить следующие: предусмотреть возможность на период исполнения решения суда предоставления гражданам для проживания помещений маневренного жилого фонда; предусмотреть возможность компенсировать гражданам из средств соответствующего бюджета плату за аренду жилья до фактического исполнения судебного решения по предоставлению жилого помещения органами местного самоуправления. Данные

меры позволят снизить имеющееся социальное напряжение, вызванное многочисленными фактами длительного неисполнения решений суда в данной сфере.

Кроме того, в связи с тем, что органы местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы предоставления жилья, ссылаются на то, что принятые судами решения о предоставлении гражданам жилья не могут быть исполнены по причине отсутствия в бюджете средств на приобретение в муниципальную собственность жилых помещений, можно рекомендовать пересмотреть имеющиеся в муниципальных бюджетах строки на нужды несоциальной направленности в сторону их сокращения, а освободившиеся средства направить на цели обеспечения жильем граждан в рамках исполнения судебных решений. Кроме того, одним из вариантов может стать обращение Ярославской области как субъекта федерации в Министерство финансов РФ за предоставлением соответствующей субсидии.

Предоставление жилья иным категориям граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий

Улучшение жилищных условий ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов, вставших на жилищный учет до 01.01.2005 выполняется в Ярославской области за счет средств федерального бюджета путем предоставления меры социальной поддержки в виде единовременной денежной выплаты. Данная мера социальной поддержки относится к полномочиям Российской Федерации, переданным на исполнение на уровень регионов, поэтому финансирование осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета.

По состоянию на 31 декабря 2016 в областном сводном списке ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов, вставших на жилищный учет до 01.01.2005, нуждающихся в улучшении жилищных условий, состоит 753 человека. Размер социальной выплаты на 1 человека составляет чуть более 668 тысяч рублей из расчета приобретения 18 квадратных метров по цене 37124 рублей за 1 квадратный метр. В 2016 оформлены меры социальной поддержки 36 гражданам из указанной категории. На 2017 год запланировано финансирование оказания поддержки еще 35 гражданам.

Еще один из наиболее актуальных вопросов в сфере соблюдения прав граждан на жилище - вопрос предоставления жилых помещений многодетным семьям. 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 в 2016 году оформлены меры социальной поддержки 9 многодетным семьям на сумму 35,3 миллионов рублей. Улучшили жилищные условия 12 семей, в т. ч. 2 семьи за счет средств 2015 года (срок действия свидетельства 9 мес.), приобретено 1173,0 кв. м. жилья. В 2017 году планируется оформить меры социальной поддержки 10 многодетным семьям с использованием 24 миллионов рублей из областного бюджета.

В 2016 году к Уполномоченному по правам человека не поступало обращений о нарушении прав граждан в рамках предоставления жилья указанным льготным категориям граждан. Но, в любом случае, органы государственной власти должны внимательно относиться к данному вопросу, чтобы не допускать нарушений в этой сфере, чтобы государственную поддержку получили все граждане, кому она положена.

«Нежилое» жилье

В работе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области не первый год находится коллективное обращение граждан, которые проживают в административном здании бывшего оборонного завода уже в течение 27 лет.

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 не дали никаких результатов. Уполномоченным по правам человека в Ярославской области направлялись письма Министру обороны, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой о содействии в разрешении данной ситуации. Однако ответ из Министерства обороны просто воспроизводил факты из обращения граждан. Письма федерального Уполномоченного в Министерство обороны также не привели к решению вопроса. Проблема стояла остро и конкретно: люди, на законных основаниях проживающие в жилых помещениях, предоставленных Министерством обороны, седьмой год в условиях российской зимы не имели отопления и проживали в ужасных условиях в нежилых помещениях.

В это же время граждане продолжали отстаивать свои права. Ранее они уже обращались в городскую межведомственную комиссию с просьбой признать помещения непригодными для проживания, но получили отказ по той причине, что муниципальной комиссией не проводится оценка объектов жилого фонда,

находящихся в собственности федеральных органов государственной власти. Тогда граждане обратились с соответствующим заявлением к собственнику помещений – Министерству обороны. Собственником была проведена оценка помещений, но впоследствии никаких заключений об их состоянии и пригодности для проживания не было сделано. Граждане ждали год, но так и не получили заключения от комиссии, созданной Министерством обороны.

В этот период были внесены изменения в законодательство, которые предоставили право межведомственным комиссиям органов местного самоуправления проводить оценку и давать заключения о соответствии или несоответствии жилых помещений установленным нормам, даже если указанные жилые помещения находятся в федеральной собственности. Жильцы обратились вновь в муниципальную комиссию, которая дала, наконец, им заключение о непригодности помещений для проживания и признала жилье аварийным. И граждане, и городская межведомственная комиссия направили указанное заключение в Министерство обороны. Но в течение 6 месяцев от него не было никаких сообщений о решении, принятом на основании данного заключения комиссии.

В результате оценки сложившейся ситуации Уполномоченный предложил гражданам обратиться в суд с иском об обязанности собственника «нежилых» жилых помещений предоставить им благоустроенное жилье. К сожалению, суд первой инстанции отказал гражданам в удовлетворении исковых требований. При рассмотрении дела в суде второй инстанции представитель Уполномоченного присутствовал в суде и оказывал консультационную помощь заявителям. Стоит отметить, что в ходе рассмотрения дела в апелляционной инстанции судом неоднократно откладывались заседания для того, чтобы истцы смогли подготовить и представить документы для подтверждения своей позиции. Так, были собраны документы, подтверждающие наличие угрозы жизни при дальнейшем проживании в данных помещениях. Кроме того, при содействии Уполномоченного удалось (несмотря на первоначальный отказ органов местного самоуправления) добиться решения о признании граждан, проживающих в помещениях бывшего оборонного завода, нуждающимися в улучшении жилищных условий. Таким образом, суду был представлен максимально широкий круг документов в обоснование позиции истца. Ответчик своего представителя на судебные заседания не направлял. В итоге в январе 2017 года судом второй инстанции было принято решение в пользу граждан. Более того, в феврале 2017 года положительно было решено дело о возмещении гражданам морального вреда собственником жилых помещений. Остается надеяться на то, что Министерство обороны не будет уклоняться от исполнения судебных решений.

Условия проживания в жилище

В качестве одной из проблем, с которыми сталкиваются граждане при реализации своих жилищных прав, является отсутствие благоприятных условий проживания, иногда при наличии благоустроенного жилья. В этом вопросе всегда важна ответственная позиция не только граждан по отношению к своим соседям, но и правоохранительных, контрольно-надзорных органов и органов местного самоуправления.

К Уполномоченному обратилась пенсионерка П., проживающая в одном из отдаленных сельских поселений. Уже много лет она страдает от антисанитарии в соседней квартире. В доме, где проживает П., всего две квартиры. Сама она живет на втором этаже. А вот соседи на первом этаже дома перестали следить за своим жилищем: входная дверь сломана, окна выбиты, во всех комнатах грязь, зловоние, помещение используется для распятия спиртных напитков лицами без определенного места жительства. В квартире никогда не проводился ремонт, система отопления находится в ужасном состоянии, что приводит к тому, что на второй этаж здания тепло не доходит, батареи замораживаются уже на первом этаже. От этого всего в помещениях второго этажа стала развиваться плесень и сырость. Многократные обращения заявительницы в правоохранительные органы, прокуратуру, органы местного самоуправления не приводили к изменению ситуации: «буйные» посиделки на время прекращались, но потом начиналось все снова. Никаких мер к приведению помещений на первом этаже в соответствие с требованиями к жилым помещениям не производилось – соседи чаще всего не давали даже войти представителям коммунальных служб для ремонта систем водоснабжения и отопления.

Уполномоченный провел проверку по данному обращению. Как выяснилось, у проблемы есть решение. Оказалось, что запущенное жилое помещение принадлежит на праве собственности сельскому поселению, а безответственные жильцы являются лишь нанимателями. В адрес главы местной администрации было направлено письмо с требованием принятия всех предусмотренных законодательством мер по защите прав семьи П. До этого местная администрация лишь дважды предъявляла требования к жильцам квартиры на первом этаже о приведении ее в надлежащее состояние. Но выставление требований, как можно было предположить, не приводило ни к каким результатам, что вполне объяснимо – квартира уже использовалась как притон, никто не собирался обеспечивать нормальное функционирование всех систем, убирать мусор, сломанную мебель и т.п. От администрации необходимы были более действенные меры, так как наниматели одного жилого помещения своим неправомерным поведением систематически нарушают права и законные интересы соседей, бесхозяйственно обращаются с жилым помещением, допуская его разрушение. В результате удалось добиться, чтобы местные власти обратились в суд о принудительном

выселении без предоставления другого жилого помещения.

В совершенно иной ситуации оказалась жительница другого муниципального района Ярославской области.

Заявительница В. проживает в частном доме. Ее соседка в течение 27 лет содержит пасеку, которая состоит из 16-ти ульев. Каждый год, когда весной пчелы просыпаются, заявительница и ее семья подвергаются нападкам этих пчел. Пчелы легко попадают на участок заявительницы, так как забор между участками не сплошной. Из-за постоянных укусов у заявительницы развилась аллергия. Причем здоровье женщины все ухудшалось: таблетки ей уже не помогли, в случае резкого проявления индивидуальной реакции на укусы пчел она вынуждена делать уколы, в связи с чем ей создается угроза жизни – В. боится, что при повторяющихся быстрых реакциях она однажды не сможет дождаться скорой помощи и получить необходимую инъекцию. Все эти обстоятельства заявительница посчитала прямым нарушением ее прав, создающим угрозу жизни.

Уполномоченный по правам человека обратился в департамент ветеринарии Ярославской области с просьбой провести проверку по факту размещения пчелиной пасеки с нарушением требований ветеринарного законодательства. Как было установлено в ходе проверки, нарушения были допущены только в отношении расстояния расположения пасеки от железной дороги и находящегося недалеко кондитерского предприятия. В отношении соседства пасеки с жилыми домами департаментом нарушений не выявлено. Но эти нарушения не могли быть выявлены. Дело в том, что в действующих Ветеринарно-санитарных правилах содержания пчел, утвержденных Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР в 1976 году, отсутствуют требования по расположению пасек в отношении соседних жилых домов.

В целом документ, вводя ограничения по расположению пасек, ориентирован исключительно на благополучное содержание и здоровье самих пчел. При этом в нем нет никаких норм, предполагающих защиту прав граждан, проживающих в непосредственной близости от пасеки.

Такое ограничение обязательно следует предусмотреть с учетом того, что граждане в случае наличия аллергической реакции на укусы пчел и проживания рядом с частными домовладениями, на которых этих пчел разводят, не просто лишаются права на проживание в благоприятных условиях в своем жилище, но и постоянно подвергают риску свое здоровье, лишаются права на охрану здоровья и безопасность жизни. Благополучное существование пчел на сегодняшний день защищено нормативами, установленными на федеральном уровне, а благополучное проживание граждан в близлежащих к ульям домах – нет. Эта сфера требует обязательного установления нормативов «соседства» ульев

с жилыми домами (расстояние, наличие сплошного забора, высота забора и т.п.). Органы власти при этом должны руководствоваться тем, что именно права и свободы человека являются в нашем государстве наивысшей ценностью.

Коммунальные платежи

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области регулярно поступают обращения граждан о несогласии с начисляемыми платежами за коммунальные услуги. Эта сфера – одна из наиболее сложных и запутанных. Гражданам зачастую бывает трудно разобраться во всех нюансах осуществляемых расчетов. Хотя иногда граждане правомерно усматривают ошибки в расчетах за коммунальные услуги.

Так, к Уполномоченному в разное время обратились две заявительницы, Б. и К., которые просили содействовать защите их прав. Как выяснилось, они проживают в одном многоквартирном доме. В своих обращениях они указали на наличие ошибок в расчетах платежей за ремонт и содержание жилого помещения со стороны товарищества собственников недвижимости, которое осуществляет управление домом с недавних пор. До этого дом находился на обслуживании у управляющей компании.

Уполномоченным было направлено письмо в адрес департамента государственного жилищного надзора Ярославской области с просьбой объективно и всесторонне рассмотреть указанные обращения граждан и провести проверку по перечисленным в обращениях фактам. В результате проверки департаментом было выявлено наличие нарушений в действиях ТСН. Размер платы за содержание жилых помещений в доме, выставляемой в квитанциях на оплату жилищно-коммунальных услуг, был установлен с нарушением действующего законодательства: в отсутствие решения общего собрания собственников членов ТСН об установлении размера платы за содержание жилого помещения в доме, принятого на основании утвержденной общим собранием членов ТСН сметы доходов и расходов на соответствующий год, и в отсутствие сметы доходов и расходов товарищества собственников недвижимости на соответствующий год. По результатам проверки товариществу было выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

Проблема бездомности

Соблюдение прав граждан, которые по тем или иным обстоятельствам оказались лишенными единственного жилья, заслуживает особого внимания. Люди без определенного места жительства имеют такие же конституционные права, как и все остальные граждане. Но реализовать эти права им бывает значительно сложнее. Для решения этой проблемы требуются дополнительные усилия со стороны государства и общественных организаций.

К сожалению, в Ярославской области ситуация с бездомными осложняется такими факторами, как отсутствие региональной нормативной

базы по ресоциализации указанной категории граждан, прекращение работы дезинфекционной станции г. Ярославля, ограниченность ресурсов единственного на весь регион учреждения для предоставления ночлега бездомным. Все эти обстоятельства приводят к тому, что бездомные находятся в полном социальном вакууме, предоставлены самим себе, что не может не влиять на криминогенную обстановку, медико-санитарную ситуацию.

В этой связи важна сама постановка проблемы в общественно-политическом пространстве региона, обозначение основных ее аспектов и «болевых точек», определение путей и механизмов ее решения при безусловном приоритете соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ.

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.

Вся остальная деятельность по оказанию помощи бездомным осуществляется силами общественных, в том числе религиозных, организаций по их собственной инициативе: организация пунктов горячего питания для бездомных, палаточных городков на зимний период времени, открытие социальных магазинов бесплатных вещей (одежды, обуви, игрушек, бытовых предметов).

В 2016 году появилась еще одна проблема при решении вопросов, связанных с бездомностью. Бездомные оказались лишенными возможности получить регистрацию по месту пребывания

(временную прописку) на базе МКУ «Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий города Ярославля». Более 20 лет по этому адресу оформляли временную прописку людям, оказавшимся в сложной ситуации. Новый федеральный закон установил требования к регистрации граждан по месту пребывания: она может производиться только в помещениях, признанных жилыми. Дома ночного пребывания, ночлежки, общежития, дома-интернаты и палаты сестринского ухода больниц не являются жилыми помещениями, поэтому теперь временная прописка в них невозможна. Проблема в Ярославской области затронула немалое количество людей. За год возможностью временно пожить в Доме ночного пребывания воспользовались сотни граждан. Большинству из них регистрация необходима, чтобы устроиться на работу, начать новую жизнь, оформить инвалидность, поступить на лечение в медицинские учреждения.

В свою очередь, в миграционной службе поясняют, что выход видят в том, чтобы придать ночлежкам и интернатам статус жилых помещений. Но это сделать невозможно, так как подобные изменения вступают в противоречие с множеством действующих нормативных правовых актов в жилищной сфере. В настоящее время изучением вопроса занимаются органы государственной власти с целью поиска выхода из сложившейся ситуации.

С целью объединения усилий органов государственной власти и общественных организаций по оказанию поддержки бездомным Уполномоченным по правам человека в Ярославской области было организовано межведомственное координационное совещание, посвященное вопросам защиты прав лиц, оказавшихся в экстремальных условиях, без определенного места жительства и занятий. Среди обозначенных участниками совещания проблем, требующих решения, были закрытие единственной в Ярославской области дезинфекционной станции для санитарной обработки лиц без определенного места жительства, острая необходимость открытия полноценного приюта для бездомных, вопросы регистрации, медицинского обслуживания бездомных людей, проблемы пенсионного обеспечения тех, кто утратил документы и прописку, проблемы отправки людей, опустившихся после неудачных попыток устроить жизнь «в большом городе», к месту проживания родственников, вопросы профилактики детской беспризорности и безнадзорности и многое другое.

По результатам совещания была принята Резолюция, включающая следующие предложения к главе региона, Ярославской областной Думе, территориальным подразделениями федеральных структур, органам исполнительной власти и местного самоуправления, главам муниципальных образований, региональной Общественной палате:

- создание областной и муниципальной целевых программ «О социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и лиц, освободившихся из мест лишения свободы»;
- разработка дополнительных мер по социальной реабилитации и адаптации лиц, готовящихся к освобождению;
- проведение конкурса для социально-ориентированных некоммерческих организаций на получение бюджетной субсидии на организацию курсов по правовой, психологической адаптации и социализации для подростков из группы риска, лиц, вернувшихся из мест лишения свободы, лиц без определенного места жительства;
- предоставление преференций для работодателей, выделяющих рабочие места лицам, освобожденным из мест лишения свободы и без определенного места жительства;
- выработка норм о сохранении за находящимися в местах лишения свободы имевшегося у них права пользования жилым помещением, принадлежащим на праве собственности их родственникам (в виде наложения обременения);
- создание единого регионального круглосуточного социального телефона для обращения по вопросам оказания помощи бездомным и попавшим в экстремальную ситуацию;
- создание «службы на колесах» - «социального патруля», предусматривающего возможность организации горячего питания, оказания психологической, медицинской и юридической помощи, возможности ночного пребывания;
- открытие центров помощи лицам без определенного места жительства на

территории муниципальных образований региона;

- организация благотворительных пунктов питания;
- оказание бесплатной юридической помощи лицам без определенного места жительства.
- Резолюция, кроме того, включает рекомендации по исследованию причин роста численности лиц без определенного места жительства, а также по регулярному рассмотрению информации по работе с ними на заседаниях Правительства Ярославской области, Совета глав муниципальных образований региона.⁸

Проблема реализации права на жилище входит в качестве обязательной составляющей в понятие «достойный жизненный уровень человека». Соблюдение этого права включает и гарантии пользования занимаемым жилым помещением, и возможности улучшения жилищных условий, и обеспечение для проживающих в жилых домах благоприятных условий, и недопустимость произвольного лишения человека права на жилище.

В обращениях к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области это право, к сожалению, всегда находится на первом месте по количеству жалоб граждан на различные нарушения. Вне всякого сомнения, проблема реальной реализации положений статьи 40 Конституции РФ может быть без преувеличения названа «болевым точкой», требующей максимального внимания компетентных инстанций.

⁸ Подробнее проблема бездомности в Ярославской области, включая принятые на координационном совещании решения по совершенствованию механизмов защиты прав данной категории граждан, отражена в подготовленном Уполномоченным Специальном докладе «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте».

5. Право на социальное обеспечение

Право граждан на социальное обеспечение – одно из основных прав, гарантированных государством. В статье 39 Конституции Российской Федерации сказано, что «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Кроме того, государство гарантирует установление пенсий и пособий как основного вида социального обеспечения. Социальная поддержка со стороны государства – это вид помощи тем, кто не может обеспечить себя самостоятельно.

В Ярославской области, по информации регионального департамента труда и социальной поддержки населения, в 2016 году предоставлены меры социальной поддержки по 63 видам выплат около 480 тысячам жителей

региона (в 2015 году – 420 тысячам жителей). Общая сумма расходов на меры социальной поддержки в Ярославской области составила 6,17 миллиардов рублей (в 2015 году – 5,66 миллиардов рублей). Из общей суммы расходов 1,9 миллиардов рублей составили расходы за счет средств федерального бюджета.

С 1 января 2016 года в Ярославской области произошли изменения в сфере социальных выплат – была предоставлена дополнительная денежная компенсация отдельным категориям граждан. Так, инвалидам 1-й и 2-й группы, детям-инвалидам, семьям, воспитывающим детей-инвалидов, стала предоставляться ежемесячная денежная компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, но не более 50% указанного взноса, рассчитанного

исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения. В 2016 году указанную компенсацию получили 107796 граждан.

В целях социальной поддержки одиноко проживающих граждан, достигших возраста 70 и 80 лет, а также неработающих собственников жилого помещения, проживающих в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пожилого возраста (лица, достигшие возраста 60 лет для мужчин, 55 лет для женщин) предоставляется компенсации взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме: достигшим возраста 70 лет, – в размере 50%, достигшим возраста 80 лет – в размере 100% (в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законодательством Ярославской области, исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного Правительством региона). По состоянию на 1 января 2017 года льготу по уплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме получают более 11 тысяч граждан пожилого возраста, достигших возраста 70 или 80 лет. Сумма финансирования за счет средств федерального бюджета составила 16,082 миллионов рублей.

Кроме того, Законом Ярославской области от 26.11.2015 № 93-з «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ярославской области в сфере социальной защиты населения» в регионе был продлен период предоставления ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего ребенка или последующих детей – до 31 декабря 2018 года. Эта ежемесячная денежная выплата существует в регионе с января 2013 года. Эта мера социальной поддержки оказывается в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 606 «О мерах реализации демографической политики РФ». В 2016 году выплату в размере 9995 рублей получили 7377 детей (в 2015 году – 5280 детей). В 2017 году размер денежной выплаты на третьего и последующих детей увеличился и будет составлять 10235 рублей

Также в рамках социальной поддержки семей с детьми, малообеспеченных и многодетных семей им выплачиваются иные социальные выплаты. Ежемесячное пособие на ребенка в области получают около 87 тысяч детей. Региональный семейный капитал в размере 56 606 рублей получили в Ярославской области в 2016 году 1732 семьи.

Ежегодно инвалиды, ветераны войны, ветераны труда, граждане, пострадавшие вследствие радиационного воздействия, многодетные семьи получают региональную компенсацию расходов на жилищно-коммунальные услуги. В

течение 2016 года такую компенсацию получали более 315 тысяч человек на общую сумму 2,5 миллиарда рублей, из которых 951,5 миллионов – деньги федерального бюджета. Средний размер ежемесячной компенсации составил 1125,46 рублей.

Особое внимание уделяется малоимущим гражданам и семьям с детьми, а также жителям региона, попавшим в трудную жизненную ситуацию. В 2016 году адресную социальную помощь в общей сумме более 96,5 миллионов рублей получили пенсионеры, инвалиды и иные граждане; школьники из малообеспеченных семей; семьи с детьми. На основе социального контракта помощь предоставлялась на развитие подсобного хозяйства, на развитие индивидуальной трудовой деятельности, на оказание услуг, на иные мероприятия, направленные на преодоление трудной жизненной ситуации.

Эти меры, предпринимаемые органами государственной власти региона, можно расценивать как положительные и направленные на совершенствование системы государственной социальной поддержки малообеспеченных и незащищенных слоев населения.

В то же время имеют место и некоторые недоработки. Так, по информации прокуратуры Ярославской области, в 2016 году была проведена проверка исполнения департаментом труда и социальной поддержки населения Ярославской области законодательства при реализации государственной программы Ярославской области «Социальная поддержка населения Ярославской области» на 2014 – 2020 годы. В ходе проверки были выявлены недостатки нормативного регулирования вопросов назначения доплаты к государственным пенсиям лицам, внесшим значительный личный вклад в социально-экономическое развитие Ярославской области, отсутствие надлежащего контроля со стороны органов власти за предоставлением ежемесячной выплаты на детей погибших сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих. Также в 2015 году не в полном объеме выполнены обязательства по оказанию адресной социальной помощи на газификацию жилых помещений. По результатам проверки прокуратурой области внесено представление первому заместителю Председателя Правительства Ярославской области, которое находится на рассмотрении.

Кроме того, органы прокуратуры вставали и на защиту прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: прокуроры через суд добились выплаты этим лицам пособия по безработице в размере уровня средней по региону заработной платы.

К Уполномоченному по правам человека в 2016 году поступило 283 обращения (19,1%) с жалобами на неудовлетворительное исполнение государством обязанности по социальному обеспечению граждан. Этот показатель выше,

чем в 2015 году, когда таких обращений поступило только 159, а их доля составила 16,7% от общего числа обращений. Обращения по вопросу защиты права на социальное обеспечение охватывают достаточно широкий круг вопросов. Это и выплата пенсий (в том числе начисление и расчет пенсий), это и выплата пособий и компенсаций, которые положены гражданам, это предоставление тех или иных льгот, а также вопросы содержания граждан в учреждениях государственного обеспечения (социальные учреждения, учреждения системы исполнения наказаний) – когда гражданин находится в том или ином учреждении на государственном обеспечении, он должен получать все необходимое для жизни: нормальное питание, постельные принадлежности и т.п.

Если обратиться к результатам социологического исследования, то в нем показатели в сфере защиты права на социальное обеспечение следующие: 69,9% респондентов считают, что в Ярославской области соблюдается право на социальное обеспечение, что несколько выше, чем в предыдущие годы. О том, что за последний год хотя бы раз нарушалось их право на социальное обеспечение, заявили 6,5% респондентов.

Пенсионное обеспечение

Право на получение пенсии – одно из основных прав в сфере социального обеспечения. К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2016 году с жалобами на действия Пенсионного фонда Российской Федерации обратились 19 человек. Это около 1% от общего числа обращений. Но столь невысокий процент не говорит о том, что эти вопросы не важны. Для каждого обратившегося размер пенсии имеет очень серьезное значение. Очевидно, что для пенсионеров, у которых нет иного дохода, кроме предоставляемой государством пенсионной выплаты, любые изменения размера пенсии в меньшую сторону критичны. Именно этим объясняется особая чувствительность пенсионеров к вопросу ее расчета, начисления и выплаты. Основные проблемы, с которыми обращаются граждане к Уполномоченному, это несогласие с размером начисленной пенсии или невключение в стаж работы при расчете пенсии отдельных периодов, работы на вредном производстве и т.п.

На сегодняшний день в результате многочисленных реформ в сфере пенсионного обеспечения сформировалось значительное количество законов и подзаконных актов, которые регулируют пенсионные выплаты. Кроме того, в связи со сменой экономического строя и изменениями подходов к начислению пенсии гражданам, родившимся в разные периоды XX века, осуществляется расчет пенсии по отличающимся методикам. При этом 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. Практика постоянных, систематических изменений в столь социально значимой сфере, к сожалению, себя зарекомендовала отрицательно – среди населения растет непонимание, все больше проявляется недовольство и даже негодование: граждане не согласны с размером начисленной пенсии, с отказом в перерасчете и т.д. 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 о том, что стратегические 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. Постоянное реформирование, череда изменений пенсионной системы могут привести только к разочарованию, неуверенности в возможности реализовать свое право в будущем.

Среди проблем, которые на сегодняшний день существуют в регионе в сфере пенсионного обеспечения, стоит отдельно отметить следующую: как видно из обращений к Уполномоченному, до сих пор сохраняется ситуация, когда граждане страдают от того, что их недобросовестный работодатель не осуществлял установленные законодательством отчисления в Пенсионный фонд РФ. Причем происходит это довольно часто. В результате на их персональном счете в Пенсионном фонде за годы работы у такого работодателя не сформировалось накоплений. К сожалению, иногда подобные нарушения вскрываются очень поздно – самой организации уже нет, привлечь к ответственности кого-то и вернуть недоплаченные в фонды деньги уже нельзя. Данная ситуация приводит к нарушению прав граждан на пенсионное обеспечение, ее необходимо менять и брать под межведомственный контроль. Получение человеком, добросовестно трудившимся на предприятии любой формы собственности, пенсионных выплат, пособий должно осуществляться в полном объеме. Отчисления производятся работодателем, но «зарабатывает» их именно гражданин.

Теоретически работники могут отслеживать состояние своего пенсионного счета через портал госуслуг, однако люди из сельской местности могут испытывать сложности с получением

этой информации. Задача государственных структур – вести строгий учет работодателей, контролировать отчисления в Пенсионный фонд, стоять на защите прав гражданина в этой ситуации.

Кроме того, анализ обращений, поступивших к Уполномоченному, показал наличие еще одной системной проблемы в сфере пенсионного обеспечения. К омбудсмену неоднократно поступали обращения от женщин, которые, оформляя пенсию в 55 лет, неожиданно для себя узнавали, что они имели право на оформление досрочной пенсии. Такая ситуация может сложиться, например, если женщина воспитывала ребенка-инвалида, даже если на момент ее обращения за пенсией ребенок уже стал совершеннолетним и инвалидность с него снята. Иногда женщины узнают о том, что имели право на назначение досрочной пенсии, в возрасте 52-х-54-х лет. Но итог один – сроки упущены. При обращении в этот момент в Пенсионный фонд с заявлением о назначении пенсии (с предоставлением всех подтверждающих документов) выплаты, в лучшем случае, удастся восстановить только за последние 6 месяцев. Все остальные годы и месяцы просто пропадут. Эта ситуация, безусловно, требует корректировки. Об имеющемся у человека праве на досрочную пенсию должен знать сам человек. И поставить его в известность об этом необходимо своевременно, а не по прошествии пяти лет после возникновения права.

Иногда в подобных ситуациях граждане не просто знают, что имеют право на назначение пенсии в более ранний срок, но даже сознательно выбирают такую работу, которая позволит им в дальнейшем получить пенсию раньше установленного в законодательстве возраста для получения пенсии по старости. Это тяжелые виды работ – существует список с определенными видами тяжелой работы, и граждане, занятые на этих работах, обладают правом на досрочное назначение пенсии по старости. Это и работа по профессиям, для которых предусмотрен льготный порядок начисления пенсии – педагоги, медицинские работники. Это и работа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним. В таких случаях, как правило, человек знает от коллег или от работодателя о возможности досрочно получить пенсию. Но некоторые категории граждан, имеющих право на более раннее назначение пенсии, как показывает практика, не знают об этом. Это, например, многодетные матери, граждане, лишившиеся работы по сокращению за два года до пенсионного возраста и ставшие своевременно на учет в трудовую инспекцию в качестве безработных. Досрочная пенсия также назначается одному из родителей или опекунов инвалидов с детства, воспитывавших их до возраста 8 лет. При этом родителям инвалидов пенсия назначается с 55 (для мужчин) или 50 (для женщин) лет. Опекунам инвалидов возраст, по достижении которого для них возможен выход на

пенсию досрочно, исчисляется со снижением в размере 1,6 года за 1 год опеки (но не более 5 лет). Ряду лиц с приобретенной вследствие военной травмы инвалидностью, инвалидам по зрению, а также лилипутам и диспропорциональным карликам пенсия по старости назначается досрочно по достижении ими определенного возраста и при условии выработки ими трудового стажа. Вот эти категории граждан подчас не в полной мере знают о своих правах. Важно обеспечить доведение информации о возможности досрочного оформления пенсии до каждого гражданина, который имеет на это право. В сфере социального обеспечения, с точки зрения принципов гуманизма и справедливости, неприменимо общее правило «незнание закона не освобождает от ответственности». Здесь незнание закона ведет к неполучению государственной поддержки, так как в социальной сфере принцип обеспечения – заявительный. Незнание законов приводит к отсутствию пенсии.

Пенсионному фонду РФ необходимо скоординировать действия с другими государственными структурами и учреждениями (медицинскими, образовательными, органами социальной защиты населения и т.д.) с целью обеспечения полной и своевременной осведомленности граждан об имеющихся у них правах на пенсионные выплаты. Необходимо разработать механизм информирования граждан, имеющих право на досрочную пенсию, о порядке его реализации.

Еще одна проблема – длительные разбирательства по вопросу неверно произведенных расчетов пенсии.

К Уполномоченному обратилась гражданка К. Она пожаловалась на то, что Пенсионный фонд РФ неправомерно начислил ей пенсию ниже, чем ей положено. К. работала в районе Крайнего Севера взрывником на шахтах, позднее переехала жить в Ярославскую область. При расчете пенсии ей не применили коэффициент, предусмотренный для труженников Крайнего Севера. Заявительница многократно, в течение 10 лет, самостоятельно пыталась изменить расчет, обращалась с соответствующими заявлениями и обоснованиями в Пенсионный фонд РФ. В итоге ей удалось отстоять свою позицию, в 2006 году размер пенсии К. изменили в сторону увеличения. Но у заявительницы возник резонный вопрос: кто ей компенсирует недополученные выплаты за тот период, когда пенсия ей начислялась ниже положенного размера? Заявительница обращалась в суд за восстановлением своих прав, но суд ей отказал в удовлетворении иска, так как срок давности по таким делам составляет только три года, и он уже истек.

Право гражданина на пенсионное обеспечение со стороны государства оказалось ущемленным, а возможности его восстановления – ограниченными. И это произошло не по вине гражданина, а по вине государственной структуры – Пенсионного фонда РФ. И такие случаи, к сожалению, не единичны.

Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что Управление Пенсионного фонда РФ по Ярославской области всегда оперативно и конструктивно реагирует на его запросы и обращения, вместе с тем, обращает внимание Управления на недопустимость столь длительных процедур проверки правильности расчетов пенсий граждан, разбирательств по вопросу некорректного исчисления размера пенсионных выплат. Обращения граждан должны не только оперативно и своевременно рассматриваться, но и содержать понятное и детальное обоснование позиции Пенсионного фонда по произведенным расчетам. За гражданином должно оставаться право воспользоваться инструментами судебной и иной защиты.

Социальная помощь гражданам

В 2016 году социальными услугами было обеспечено более 156 тысяч жителей Ярославской области. Граждане получили более 7,2 миллионов социальных услуг на базе учреждений социального обслуживания населения. Это и социальные услуги в стационарной форме социального обслуживания (на базе государственных и муниципальных учреждений социального обслуживания Ярославской области), и социальные услуги в отделениях учреждений социального обслуживания несовершеннолетних и в отделениях помощи семье муниципальных комплексных центров социального обслуживания населения. Более 135 тысяч человек получили услуги муниципальных комплексных центров социального обслуживания населения (обслуживание на дому, социально-реабилитационное обслуживание, услуги отделений временного проживания и дневного пребывания, срочное социальное обслуживание).

В целях оказания содействия в реализации прав граждан, проживающих в отдаленных сельских населенных пунктах Ярославской области, на социальную поддержку и социальное обслуживание, в области создано и действует 17 социальных мобильных служб для оказания услуг по месту проживания граждан в сельской местности.

В соответствии с постановлением Правительства области от 28.06.2012 № 581-п «О создании приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Ярославской области» в 2016 году в области действовало 27 приемных семей для одиноких престарелых людей и инвалидов, нуждающихся в уходе и поддержке. Планируется, что в 2017 году будут действовать уже 56 «приемных семей» для пожилых людей.

Таким образом, работа региональных властей в направлении совершенствования сферы оказания социальных услуг незащищенным слоям населения продолжается, рассматриваются возможности дальнейшей модернизации системы оказания гражданам социальной помощи.

Но все же периодически встречаются и нарушения прав граждан в сфере социального обеспечения. В 2016 году органами прокуратуры была проведена проверка соблюдения законодательства при взимании с граждан платы за проживание в учреждениях, оказывающих социальные услуги. В соответствии с ч.1 ст.28.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалиды имеют право на ежемесячную денежную выплату. Согласно ч.2 ст.153 Федерального закона от 22.08.2004 года №122-ФЗ плата за проживание в стационарных учреждениях социального обслуживания должна рассчитываться без включения в среднедушевой доход сумм ежемесячных денежных выплат. Нарушения указанных требований законодательства выявлены в деятельности 9 учреждений. По результатам проверок прокурорами руководителям стационарных учреждений социального обслуживания внесены представления, предъявлено исковое заявление в суд.

Нарушения законодательства выявлялись при оказании адресной социальной помощи отдельным категориям граждан.

В частности, прокуратурой одного из муниципальных районов в ходе проверки по обращению инвалида 2-й группы К. установлено, что районным управлением социальной защиты населения и труда ему необоснованно отказано в предоставлении государственной социальной помощи. Отказ мотивирован отсутствием у него регистрации по месту жительства на территории Ярославской области, в то время как в силу ст.3 Закона РФ от 25.06.1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

При этом сам К. в орган социальной защиты населения представил все необходимые документы, в том числе сведения о доходе ниже прожиточного минимума, установленного на душу населения в Ярославской области. Факт проживания К. в городе подтверждался информацией территориального органа Пенсионного фонда РФ и имеющимися в администрации городского поселения сведениями о принятии его в 2014 году на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по договору социального найма. По результатам проверки районной прокуратурой предъявлено в суд исковое заявление в интересах К. о предоставлении ему социальной помощи, которое было удовлетворено. В настоящее время судебное решение исполнено, социальная помощь, на которую имеет право гражданин, ему оказана.

Обеспечение больных льготными лекарственными средствами и техническими средствами реабилитации (ТСР)

В России федеральными льготами на бесплатное получение лекарств обладают инвалиды и участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», инвалиды и дети-инвалиды, лица, пострадавшие от катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. 50%-ной скидкой на приобретение лекарств обладают пенсионеры по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца, работающие инвалиды 2-й группы, безработные инвалиды 3-й группы, политрепрессированные, ликвидаторы Чернобыльской катастрофы. Кроме того, в регионе дополнительно, в соответствии с региональным Социальным кодексом, право на получение льготных лекарств имеют дети погибших сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, дети в возрасте до 3 лет (из многодетных семей – до 6 лет); лица, страдающие социально значимыми заболеваниями; Герои Советского Союза, Герои России, Герои Социалистического труда, Героя Труда, кавалеры ордена Славы или ордена Трудовой Славы, члены семей добровольных пожарных.

Ежегодно к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступают многочисленные обращения граждан по вопросу реализации права на социальную поддержку со стороны государства в виде обеспечения граждан льготными лекарственными средствами и ТСР. Граждане жалуются, что не могут в течение длительного времени получить необходимые им бесплатные лекарственные средства, а также средства реабилитации.

Проблемные вопросы обеспечения инвалидов ТСР и пути их решения регулярно обсуждаются на межведомственных совещаниях. Они чаще всего связаны со сложностями проведения государственных закупок в этой сфере: формирование цен ведется по средним закупочным ценам по договорам, заключенным ранее, а эти цены уже могут не отвечать современным рыночным условиям, соответственно, аукционы признаются несостоявшимися по причине отсутствия участников торгов, так как поставщики не готовы заключать контракты по заниженным ценам. Кроме того, закупки зачастую занимают длительное время ввиду сложности и строгой регламентированности процедуры. Хотя не во всех регионах эти условия отрицательно сказываются на обеспечении граждан льготными лекарствами и ТСР. В большинстве регионов торги проходят без сбоев, а в некоторых регионах закупки были произведены по ценам ниже прошлогодних.

В результате несвоевременного предоставления ТСР инвалиды зачастую вынуждены приобретать их за свой счет. Самостоятельное приобретение ТСР обычно с финансовой точки зрения для инвалида или его родственников очень затратно. 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 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 года в год - в течение длительного периода граждане сами покупают себе средства реабилитации.

Информация об остроте проблемы в общероссийском контексте, собранная из ряда российских регионов, в том числе и из Ярославской области, и поступившая в Аппарат федерального Уполномоченного по правам человека, послужила отправной точкой к планомерной работе по изменению сложившейся ситуации. В письме, направленном в адрес региональных омбудсменов, подтверждается, что одной из причин проблемы является то, что выделенные бюджетные средства направляются в первую очередь на закупку средств реабилитации для «очередников» прошлого года. Однако отделения Фонда социального страхования указывают, что не могут обеспечить средствами реабилитации инвалидов, не получивших эти средства в предыдущий финансово-отчетный период, т.к. это не предусмотрено законодательством и бюджетным процессом. Обязанность в обеспечении возникает лишь в отношении тех граждан, которые обратились в суд, в силу обязательности исполнения судебных решений. Вместе с тем, по заключению федерального

Уполномоченного по правам человека, такие действия могут поставить в неравные условия тех, кто обратился в суд за реализацией права на обеспечение средствами реабилитации, и тех, кто не обращался либо не смог обратиться в суд по объективным причинам – физическим или материальным. По убеждению федерального омбудсмена, реализация социальных прав инвалидов не может и не должна зависеть от финансирования фонда социального страхования либо его отсутствия.

По итогам обращения Уполномоченного по правам человека в РФ в Генеральную прокуратуру РФ с просьбой дать правовую оценку действиям фонда социального страхования дело сдвинулось с мертвой точки. Генпрокуратура подготовила информационное письмо в Минтруд России о необходимости обеспечения должного финансирования федерального перечня реабилитационных мероприятий для инвалидов. В настоящее время вносятся соответствующие изменения в законодательство о социальной поддержке, в том числе в Порядок выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации либо оказанную ему услугу. Эти изменения будут касаться возможности полного возмещения инвалиду расходов на эти покупки.

В любом случае, проблемы в сфере лекарственного обеспечения и обеспечения ТСР носят распространенный характер. Государственным органам необходимо предпринимать максимум усилий, разрабатывать либо совершенствовать механизмы, позволяющие выстроить систему бесперебойного обеспечения незащищенных групп населения лекарствами и техническими средствами реабилитации.

Компенсационные выплаты

Иногда граждане сталкиваются с вопросами оформления документов на получение компенсации произведенных затрат на оказание высокотехнологичной медицинской помощи. Компенсация покрывает 10% расходов на лечение, однако не может превышать 15 тысяч рублей. Кроме того, жители региона могут получать высокотехнологичную медицинскую помощь (ВМП), которая не входит в систему обязательного медицинского страхования, бесплатно в рамках квот.

Так, к Уполномоченному в декабре 2016 года через правовую рубрику в одной из муниципальных газет поступило обращение пенсионера С. Еще в начале 2016 года мужчина сделал дорогостоящую операцию, надеясь после выписки получить частичную компенсацию затрат на лечение. Однако комиссия по оказанию социальной помощи малоимущим гражданам и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, отказала ему. Причиной отказа стало отсутствие справки из медицинского учреждения о необходимости дорогостоящего лечения. Мужчина неоднократно и безуспешно пытался самостоятельно получить этот документ в медучреждении, но ему отвечали, что таких справок они не дают.

При обращении в адрес Уполномоченного заявитель также переживал, что срок, в течение которого он может подать документы на получение соответствующей выплаты, уже почти истек – остался только месяц. Пакет документов необходимо представить в орган социальной защиты в течение 12 месяцев после оплаты лечения. В итоге, после вмешательства Уполномоченного по правам человека, больница выдала справку заявителю. В результате мужчина успел подать документы вовремя и, как стало известно уже в начале 2017 года, смог получить положенную по закону компенсацию.

Удалось добиться решения еще одной проблемы, связанной с наличием запутанной системы сбора документов на получение компенсации в качестве государственной поддержки.

К Уполномоченному поступило обращение пенсионерки Ш., которая пожаловалась на то, что не может реализовать свое право на получение компенсации по взносам за капитальный ремонт. Женщине более 70 лет, и она, в соответствии с положениями Социального кодекса Ярославской области, может претендовать на получение такой компенсации. Но вот при реализации этого права начались проблемы. Заявительница уже давно сама не выходит из дома и даже не встает с постели. Родственников у бабушки нет, а помогает ей во всем социальный работник, которая и в этот раз взяла на себя все заботы по сбору необходимых для оформления льготы документов и подаче заявления в уполномоченный орган. Однако обнаружилось, что в соответствии с законодательством необходимая для оформления компенсации взносов справка о составе семьи выдается в паспортном столе только лично гражданину (собственнику жилья) или его законному представителю. То есть социальному работнику для получения этой справки нужна нотариальная доверенность от подопечной. Но получение такой доверенности – это или визит к нотариусу, или вызов его на дом, что в любом случае влечет дополнительные финансовые затраты, которые гораздо выше компенсации, которую пенсионер впоследствии получит.

Уполномоченный занялся этим вопросом, предложил сторонам найти возможность учета обстоятельств жизни каждого конкретного пенсионера. Если у него нет возможности собрать все необходимые для оформления компенсации документы, то нужно подключать механизм межведомственного взаимодействия. Была достигнута договоренность о том, что управляющие компании могут выдавать справки о составе семьи на основании официального запроса Комплексного центра социального обслуживания. Для того, чтобы Центр сделал такой запрос в управляющую компанию, необходимо, чтобы социальный работник или родственник пенсионера, не способного самостоятельно оформить все документы, обратился в Центр с просьбой содействовать в получении такой справки. Таким путем может быть решен вопрос получения льготы маломобильными пожилыми людьми.

Уполномоченный обращает внимание как представителей органов социальной защиты, так и медицинских учреждений, что недопустимы бюрократические препятствия в осуществлении гражданами права на получение компенсационных выплат. Если у человека есть такое право, задача государственных и муниципальных органов и учреждений – всячески содействовать реализации данного права, разъяснять гражданам механизм получения документов, а не превращать получение стандартных справок в нерешаемую проблему.

Обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение

В течение 2016 года к Уполномоченному неоднократно обращались граждане с просьбой разобраться с порядком предоставления льготным категориям граждан путевок на санаторно-курортное лечение. На сегодняшний день в Ярославской области имеется большое количество граждан (более 6 тысяч человек), имеющих право на обеспечение санаторно-курортным лечением на основании ФЗ от 17.07.1999 № 178-ФЗ и в соответствии с Порядком предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденным Министерством здравоохранения и социального развития РФ от 29.12.2004 №328, а также Административным регламентом, утвержденным приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. В соответствии с указанными нормативными актами граждане направляются на санаторно-курортное лечение при наличии медицинских показаний, в случае если не отказались от социальной услуги.

К Уполномоченному поступило обращение гражданина К. с просьбой защитить права инвалидов в вопросе предоставления путевок на санаторно-курортное лечение. В своем обращении заявитель пожаловался на то, что Фонд социального страхования своими действиями нарушает права граждан, не предоставляя им ежегодно положенные путевки на санаторно-курортное лечение.

Заявителю были даны разъяснения относительно сложившейся на сегодняшний день ситуации с обеспечением отдельных категорий граждан путевками на санаторно-курортное лечение. В целях соблюдения равных прав граждан – получателей набора социальных услуг отделение Фонда социального страхования по Ярославской области осуществляет обеспечение данных граждан путевками в соответствии с датой подачи заявления о предоставлении санаторно-курортного лечения. Право инвалида на государственную социальную помощь реализуется путем подачи заявления и справки из медицинского учреждения, то есть носит заявительный характер. После обращения граждан с заявлениями в Фонд социального страхования путевки на лечение предоставляются таким гражданам в последовательности, определяемой

датой регистрации их заявлений. Создание очередности не противоречит действующему законодательству. Так как финансирование указанной меры государственной помощи осуществляется за счет средств федерального бюджета, региональное отделение Фонда социального страхования приобретает путевки на санаторно-курортное лечение в том объеме, в котором это позволяют средства, выделенные в соответствии с нормативами, устанавливаемыми ежегодно Министерством труда и социальной защиты РФ. Общее количество приобретаемых путевок не позволяет на сегодняшний день обеспечить ими всех граждан, стоящих в отделении Фонда на учете по обеспечению санаторно-курортным лечением. Ежегодно Фонд социального страхования предоставляет около 1,5-1,8 тысяч путевок ярославцам. В связи с вышесказанным, путевка для прохождения лечения выдается в соответствии со сроком подачи соответствующего заявления, в порядке общей очереди.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин П., который является инвалидом вследствие ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. Заявитель может получать путевки на санаторно-курортное лечение двумя способами. Так как обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, относится к полномочиям Министерства здравоохранения РФ, П. может получить путевки в ведомственные санатории Минздрава в соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27.03.2009 г. № 138н «О порядке организации работы по распределению путевок и направлению больных из учреждений, оказывающих специализированную, в том числе высокотехнологичную, медицинскую помощь, на лечение в санаторно-курортные учреждения, находящиеся в ведении Минздравсоцразвития России». До 2015 года заявителю предоставлялись соответствующие путевки ежегодно. В 2016 году его заявки были отклонены по различным причинам. Вместе с тем, П. может рассчитывать на получение путевки в рамках Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Он обратился с соответствующим заявлением в территориальный орган Фонда социального страхования, но путевку ему не предоставили, а поставили в общую очередь граждан, ожидающих предоставления путевки, его номер в очереди на момент обращения был 2717. П. с этим не согласился, считая свои права нарушенными.

Уполномоченным были внимательно изучены документы по данному обращению. Как выяснилось, категория льготников, к которой принадлежит П., до 2004 года имела право на внеочередное предоставление путевок на санаторно-курортное лечение. На сегодняшний день внеочередное или первоочередное предоставление путевок на санаторно-курортное лечение какой-либо категории граждан законодательство не предусматривает.

Зачастую граждане по-прежнему рассчитывают, что путевки им и сейчас будут

предоставляться во внеочередном порядке. Но, в связи с изменениями в законодательстве, льгота, в том числе и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы, в виде бесплатного ежегодного обеспечения санаторно-курортным лечением или получения денежной компенсации в размере средней стоимости путевки была отменена. Теперь П. может получать путевки на санаторно-курортное лечение в рамках Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в порядке общей очереди по мере выделения бюджетных средств на эти цели.

Законодатель, внося данные изменения в федеральный закон, исходил из принципа равноправия граждан при получении мер государственной социальной поддержки в виде обеспечения путевками на санаторно-курортное лечение. В случае, когда путевка предоставляется гражданину вне очереди, такая выдача путевки осуществлялась в ущерб интересам других граждан, ожидающих получения путевки согласно своей очереди. Некоторые граждане годами не могли получить путевку именно по той причине, что очередь периодически не двигалась, а выделяемые путевки получали только «внеочередники», которые и так в последние годы ежегодно пользовались этой мерой государственной поддержки. Это приводило к нарушению пункта 3 статьи 17 Конституции РФ, запрещающего осуществление прав и свобод человека посредством нарушения прав и свобод других лиц.

Таким образом, в действиях Ярославского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации не усматривается нарушения прав и законных интересов граждан при предоставлении льготным категориям граждан путевок на санаторно-курортное лечение.

В то же время, обеспокоенность Уполномоченного вызывает тот факт, что мероприятия по социальной поддержке отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению не получают со стороны федерального бюджета финансирования в достаточной мере для обеспечения ежегодного предоставления данной меры социальной поддержки со стороны государства всем льготным категориям граждан, которым она положена.

Предоставление социальной помощи отдельным категориям граждан

В Ярославской области граждане неоднократно обращались в государственные органы с предложениями по совершенствованию системы оказания социальной помощи и расширению круга ее получателей.

Так, к Уполномоченному поступило обращение о предоставлении мер социальной поддержки «детям войны». На сегодняшний день такие меры не предусмотрены ни в федеральном, ни в региональном законодательстве.

Уполномоченный обращался по данному вопросу в Ярославскую областную Думу. В ответе парламентариев, в частности, указано, что, поскольку бюджет региона сформирован с учетом оптимизации расходов, предусмотреть в нем оказание мер социальной поддержки «детям войны» не представляется возможным.

В то же время Ярославская областная Дума считает необходимым установление на федеральном уровне единого правового статуса граждан, чье детство совпало с годами Великой Отечественной войны, и единых норм государственной социальной поддержки. Это позволит в дальнейшем обеспечить единообразие применения законодательства в отношении указанной категории граждан. Ярославской областной Думой дважды (в 2013 и в 2014 годах) принимались обращения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о необходимости принятия решения по социальной поддержке «детей войны». Другими субъектами РФ и депутатами Государственной Думы неоднократно вносились законопроекты по данному вопросу, но они были отклонены или возвращены. Согласно официальному письму, полученному Уполномоченным, позиция Правительства РФ основана на том, что граждане, чье детство совпало с годами Великой Отечественной войны, являются гражданами старшего поколения, и большинству из них предоставляются меры социальной поддержки, установленные федеральным законодательством (федеральными законами «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи»).

Кроме того, федеральные власти обращают внимание на то, что реализация этих законопроектов потребует выделения дополнительных средств из федерального бюджета, источники которых не определены. Также отмечается, что вызывает затруднение само определение возрастного критерия, согласно которому граждане будут претендовать на присвоение статуса «дети войны», и его согласование с принципом социальной справедливости по отношению к другим категориям ветеранов, для которых возрастной критерий не учитывается и чей статус обусловлен признанием особых заслуг по защите Отечества, в добросовестном труде и вкладе в Победу в Великой Отечественной войне. Таким образом, на сегодняшний день вопрос об установлении отдельной льготной категории «дети войны» остается открытым.

Еще одно обращение, поступившее к Уполномоченному в 2016 году, касалось предоставления социальной поддержки участнику ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В своем обращении гражданка Ч. просила содействовать восстановлению ее прав на

социальное обеспечение. Сама Ч. является вдовой участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. После его смерти она дважды обращалась в городской департамент труда и социальной поддержки с заявлением о выдаче ей удостоверения участника ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС «посмертно» взамен удостоверения, выданного когда-то мужу. На свои обращения она не получила письменных ответов, и только в устном телефонном разговоре ей пояснили, что «удостоверений нет и не будет до июня 2016 года». Объяснили органы социальной защиты это отсутствием бланков удостоверений. Но без удостоверения заявительница не могла обратиться в Пенсионный фонд РФ с заявлением о начислении полагающихся ей дополнительных выплат. Ситуация являлась для заявительницы критичной, так как без дополнительных выплат ее пенсия составляла около 7000 рублей. Кроме того, Ч. беспокоилась о том, что трехмесячный срок, в который она должна обратиться с данным заявлением в Пенсионный фонд и подать все документы, скоро истечет.

Уполномоченный связался с департаментом труда и социальной поддержки и указал на недопустимость ущемления прав граждан на социальную поддержку. В итоге заявительнице было выдано удостоверение.

При этом Уполномоченный обращает внимание органов местного самоуправления и органов государственной власти на то, что гарантированные гражданам права должны реализовываться безусловно, и их реализация не должна зависеть от «наличия» или «отсутствия» бланков удостоверений, подтверждающих право на социальную поддержку. Подобные аргументы ставят под сомнение приоритетность прав человека в государственной системе России и приводят к прямому нарушению прав граждан. Необходимо предпринять меры по недопущению подобных ситуаций впредь.

Кроме того, отдельные категории льготников не согласны с объемом льгот, которые им предоставляются.

Так, к Уполномоченному неоднократно поступали обращения граждан, являющихся бывшими несовершеннолетними узниками концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны. Они считают, что их права нарушены. Раньше данной категории граждан предоставлялась льгота в виде освобождения их от уплаты стоимости проезда в размере 100%. На сегодняшний день при оформлении транспортной карты данным гражданам предоставляется льгота в виде освобождения их от уплаты стоимости проезда в размере только 50%. Они с этим категорически не согласны.

В результате изучения вопроса Уполномоченный пришел к выводу, что с формальной точки зрения нарушений нет. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации...», внесены изменения в Федеральный закон от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О

ветеранах», в соответствии с которыми льготы, касающиеся проезда всеми видами транспорта (междугородного, пригородного и городского), установленные как участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, так и бывшим несовершеннолетним узникам фашизма, с 01.01.2005 г. заменены ежемесячной денежной выплатой, которую производит Пенсионный фонд Российской Федерации.

Таким образом, меры социальной поддержки, которые были установлены федеральным законодательством как для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, так и для бывших несовершеннолетних узников фашизма, сохранены, но предоставляются не в виде натуральной льготы, а заменены денежной выплатой. Но при этом Федеральным законом «О ветеранах» установлено, что субъекты РФ своими законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами могут дополнительно устанавливать иные меры социальной поддержки.

Действительно, обратившиеся к Уполномоченному граждане исходят из того факта, что по федеральным мерам социальной поддержки несовершеннолетние узники фашизма приравнены к ветеранам Великой Отечественной войны и получают такие же льготы. Но если говорить о региональных мерах социальной поддержки, к которым относится в том числе льгота в виде освобождения их от уплаты стоимости проезда, то Социальный кодекс Ярославской области устанавливает льготы для различных категорий граждан как дополнительные меры социальной поддержки. В связи с этим субъект Российской Федерации в лице региональных органов власти вправе самостоятельно определять круг лиц, которые могут рассчитывать на эти меры социальной поддержки, а также определять объем такой поддержки. В настоящее время в Социальном Кодексе Ярославской области при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки участники и инвалиды Великой Отечественной войны и бывшие несовершеннолетние узники фашизма рассматриваются как самостоятельные категории лиц, имеющих право на различные дополнительные меры социальной поддержки.

В то же время возмущение заявителей объяснимо. Уполномоченный также пришел к выводу, что, с учетом тех лишений и страданий, которые выпали на долю несовершеннолетних узников фашизма в годы Великой Отечественной войны, правовая позиция, закрепленная в региональном законодательстве, существенно умаляет права бывших несовершеннолетних узников фашизма и снижает уровень их социальной защищенности. Уполномоченный обратился в Ярославскую областную Думу с предложением о пересмотре мер социальной поддержки бывшим несовершеннолетним узникам фашизма в части предоставления дополнительной социальной поддержки в виде права на освобождение от оплаты в

размере 100% стоимости проезда в городском и пригородном сообщении. В настоящее время предложение омбудсмена не поддержано в Правительстве Ярославской области в связи с тем, что в бюджете уже заложен конкретный объем бюджетных ассигнований на указанные цели, а внесение изменений в Социальный кодекс Ярославской области повлечет выделение дополнительных расходов областного бюджета. В то же время, Ярославская областная Дума планирует вернуться к рассмотрению данного вопроса после детального изучения возможностей дополнительного выделения средств областного бюджета на расширение мер дополнительной социальной поддержки бывшим несовершеннолетним узникам фашизма.

К Уполномоченному также обратилась Ярославская городская правозащитная организация «Ассоциация жертв политических репрессий» с вопросом о рассмотрении возможности расширения мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.

Ранее в соответствии с редакцией ст. 16 Закона Российской Федерации от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», действовавшей до 01.01.2005, реабилитированным лицам и членам их семей предоставлялись льготы в натуральной форме. В связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» система мер социальной защиты была преобразована в систему социальной поддержки, в рамках которой основная часть льгот, ранее предоставлявшихся в натуральной форме, была заменена ежемесячной денежной выплатой.

Согласно действующему законодательству, реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, обеспечиваются мерами социальной поддержки в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Соответственно, расходные обязательства по обеспечению мерами социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации. В соответствии с требованиями Закона Российской Федерации от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» Законом Ярославской области от 19.12.2008 № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» (далее – Социальный кодекс) для реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий, установлено право на получение: социальной

услуги по освобождению от оплаты стоимости проезда в транспорте общего пользования; социальной услуги по медицинскому обслуживанию; социальной услуги по предоставлению обслуживания в учреждениях социальной защиты населения; социальной услуги по протезно-ортопедическому обслуживанию; социальной услуги по первоочередной установке квартирного телефона; компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; компенсации расходов на установку квартирного телефона; ежемесячной денежной выплаты.

Указанные меры социальной поддержки финансируются за счет средств бюджета Ярославской области. Стоит отдельно отметить, что вопросы расширения мер социальной поддержки нуждающимся категориям граждан находятся на контроле комитета Ярославской областной Думы по социальной, демографической политике и здравоохранению. В то же время, Ярославская областная Дума указывает на то, что в случае расширения мер социальной поддержки для реабилитированных граждан потребуются дополнительные расходы областного бюджета. В условиях сложной экономической ситуации увеличение финансирования данного вида расходных обязательств Законом Ярославской области «Об областном бюджете на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» в настоящее время не представляется возможным.

Тем не менее, вопрос о внесении изменений в Социальный кодекс в части установления дополнительных мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, будет держаться Уполномоченным по правам человека в Ярославской области на контроле, и при изменении и стабилизации финансового положения региона предложения по установлению дополнительных мер социальной поддержки будут повторно направлены в Ярославскую областную Думу.

Формирование доступной среды для инвалидов

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области уже неоднократно указывал на то, что вопрос организации доступной для инвалидов общественной среды в регионе требует дополнительной тщательной проработки. Региональная программа «Доступная среда» на 2012–2018 годы утверждена постановлением Правительства области от 10.10.2011 № 770-п во исполнение государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 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 2016 году объем финансирования

программы составил 63,496 миллионов рублей.

В регионе в Реестр приоритетных объектов включены 316 социальных объектов (119 государственных и 196 муниципальных). По состоянию на 01.01.2017 адаптировано и дооборудовано в соответствии с Соглашением между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Ярославской области о предоставлении в 2016 году субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на софинансирование расходов на реализацию мероприятий в сфере обеспечения доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, 286 объектов - 108 государственных, 178 муниципальных (Таб.2).

По состоянию на 01.01.2017	Объекты в реестре	Адаптированы
объектов здравоохранения	34	34
объектов образования	73	63
объектов социальной защиты населения	53	53
объектов культуры	90	84
объектов транспортной инфраструктуры	6	1
объектов физической культуры и спорта	13	13
объектов молодежной политики	11	11
объектов занятости населения	12	12
административных зданий	23	15
объектов сферы услуг и торговли	1	0
	316	286

Таблица 2 – Адаптированность объектов и зданий к нуждам инвалидов

Совместно с органами местного самоуправления муниципальных образований области организовано обеспечение инвалидов с ограниченными возможностями передвижения и способностью к самообслуживанию специальными средствами и приспособлениями для оборудования и оснащения жилых помещений. В 2016 году такими приспособлениями обеспечены 1353 человека на общую сумму 6,37 миллиона рублей. На протезно-ортопедическое обслуживание отдельных категорий граждан в прошедшем году было выделено из областного бюджета 1,7 миллиона рублей.

Но именно с органами местного самоуправления иногда инвалидам не удается решать вопросы, относящиеся к компетенции муниципальных властей. К сожалению, часть конкретных вопросов по формированию доступной среды решить не удастся годами.

К Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Рыбинска Х. с просьбой оказать содействие в установке пандуса к жилому дому для беспрепятственного передвижения ее мужа, инвалида 2-й группы. Заявительница отмечала, что с 2013 года она неоднократно подавала соответствующие заявления в городскую администрацию, однако пандус до сих пор не установлен.

В ответ на обращение омбудсмена в администрации Рыбинска пояснили, что объект был включен в региональную программу «Доступная среда» еще в 2014 году, однако реализация проекта остановилась на мероприятиях по разработке проектно-сметной документации в связи с отсутствием областного финансирования. В результате дом был включен в муниципальную программу, а супругу заявительницы был предоставлен переносной раздвижной пандус для спуска по лестницам и порогам.

Тем не менее, Уполномоченный считает, что органы местного самоуправления в неполной мере исполняют федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части организации беспрепятственного доступа для инвалидов к объектам социальной,

инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе – к жилым домам, а также требования муниципальной программы «Доступная среда» на 2012-2017 годы.

Учитывая высокую социальную значимость вопроса, Уполномоченный обратился в рыбинскую прокуратуру с просьбой рассмотреть вопрос о выходе в суд с иском о возложении на администрацию Рыбинска обязанности по установке пандуса. К сожалению, суд не поддержал позицию прокуратуры, опираясь на тот факт, что дом уже включен в программу «Доступная среда», соответственно, граждане должны ждать исполнения органами местного самоуправления мероприятий по адаптации многоквартирного дома с учетом потребностей инвалидов.

К Уполномоченному обратился инвалид Великой Отечественной войны В., который в своем обращении пожаловался на то, что его права нарушаются: он не может получить разрешение на установку металлического гаража вблизи места проживания, хотя имеет нарушения в опорно-двигательной функции. Сам заявитель неоднократно обращался в органы местного самоуправления, но получал только отказы: «по заключению департамента архитектуры и развития территорий города мэрии г. Ярославля, с учетом градостроительных условий

использования территорий, возможность размещения гаража вблизи Вашего места жительства отсутствует». Такая позиция вызывает возмущение гражданина, так как он видит, что рядом с домом, в котором он живет, находится большое количество гаражей и есть пустующие земельные участки.

В соответствии со ст.15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» органы местного самоуправления обязаны предоставить инвалидам место для установки гаража или парковочное место вблизи с местом проживания. В городе Ярославле органы местного самоуправления с этой задачей не справляются, гарантированное право инвалида не реализуют, ссылаясь на невозможность размещения гаража с учетом градостроительных условий использования территорий. Кроме того, причиной отказа называют отсутствие проекта межевания земельных участков в указанном квартале города. А проект межевания не выполнен в связи с отсутствием финансовых средств в бюджете города. Несмотря на то, что Уполномоченный признает финансовые проблемы бюджетов всех уровней объективным явлением, нельзя считать подобные причины правовым основанием для отказа гражданину в предоставлении тех льгот, которые установлены законом. Данная позиция четко прослеживается в решениях судов, принимаемых по делам, аналогичным рассматриваемому.

В настоящее время выделение земельных участков в территориях городской жилой застройки чаще всего идет без учета социальных обязательств органов местного самоуправления. При «нарезке» участков чаще всего учитываются исключительно интересы собственников жилья или застройщиков (земля отдана для эксплуатации многоквартирными домами или под строительство новых домов). А вот собственники жилья в многоквартирном доме уже не обязаны из выделенного дому участка предоставлять часть земли под нужды инвалидов. Это может решить только общее собрание собственников жилья, но шансы на положительное решение практически ничтожны. Да и вид использования земельного участка, который указан в документах («эксплуатация многоквартирного дома») не предполагает установку гаражей. Более реалистичным могло бы быть выделение хотя бы парковочного места, но и этого, как показывает практика, никогда не происходит. Если на территориях общего пользования при торговых центрах, больницах и иных объектов выделенные для инвалидов парковочные места есть, то на придомовых территориях они отсутствуют.

Ввиду того, что обращения к Уполномоченному по правам человека с аналогичными жалобами носят систематический характер, омбудсмен обратился к мэрии г. Ярославля с просьбой предусмотреть механизм реализации гарантированных прав инвалидов на размещение гаража вблизи места жительства.

Но, к сожалению, органы местного самоуправления в своей позиции продолжают ссылаться на приоритет градостроительных норм и законодательства о порядке формирования земельных участков.

В отношении организации городского пространства в соответствии с особенностями маломобильных граждан стоит отметить, что работа в этом направлении должна быть продолжена.

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. Отдельного внимания требует формирование доступной среды для детей-инвалидов. Для них необходимо специально оборудовать школьные здания.

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 2016 году социальная услуга по освобождению от оплаты стоимости проезда в городском сообщении предоставлялась при условии автоматизированной регистрации и оплаты проезда с использованием персонализированной электронной транспортной карты. Подтверждение права граждан на получение персонализированной электронной транспортной карты возложено на органы социальной защиты населения области. Всего за 2016 год подтверждено право на получение транспортной карты 43 871 гражданину, обратившемуся за предоставлением социальной услуги по освобождению от оплаты стоимости проезда в городском сообщении.

Для того, чтобы получить льготу на проезд, гражданам необходимо прийти в многофункциональный центр, написать заявление на выдачу карты. К сожалению, практика введения транспортных карт выявила определенные недочеты в установленной системе их получения. Уполномоченный уже указывал на то, что часть граждан неправомерно оказались лишены возможности получить социальную поддержку в форме льготного проезда в транспорте. В 2016 году к Уполномоченному по правам человека вновь обращались граждане с вопросом обеспечения транспортными картами. Чаще всего вопросы касаются привязки предоставления льготы (выдачи персонализированной электронной транспортной карты) к месту жительства гражданина.

Так, пенсионеры Г. и П. в своих обращениях к Уполномоченному просили защитить их право на получение мер государственной поддержки в форме предоставления социальной услуги по освобождению от оплаты 50% стоимости проезда в городском, пригородном и междугородном сообщении. Это право подтверждается персонализированной транспортной электронной картой. Оба они не имеют регистрации по месту жительства в Ярославле, так как зарегистрированы в других субъектах РФ. На территории Ярославской области заявители имеют только регистрацию по месту пребывания («временную прописку»). Но сами граждане при этом постоянно проживают на территории Ярославской области. Они обратились в Департамент транспорта Ярославской области с соответствующим заявлением, но получили отказ в предоставлении льготы по проезду ввиду отсутствия регистрации по месту жительства в Ярославской области. Граждане посчитали, что их право на социальное обеспечение нарушено.

В соответствии со ст. 19 Закона Ярославской области от 19.12.2008 года № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области», участниками социальных правоотношений являются граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории Ярославской области. При этом в законодательстве Ярославской области определен перечень документов, необходимых для подтверждения права на получение транспортной карты:

- при отсутствии в документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, сведений о регистрации по месту жительства на территории Ярославской области - один из документов, подтверждающих постоянное или преимущественное проживание заявителя на территории Ярославской области;

- свидетельство о регистрации по месту жительства на территории Ярославской области, выдаваемое органами регистрационного учета;

- справка о регистрации по месту жительства на территории Ярославской области, выдаваемая органами регистрационного учета, - в случае отсутствия штампа о регистрации по месту жительства в паспорте и свидетельства о регистрации по месту жительства;

- выписка из домовой (поквартирной) книги, содержащая сведения о проживании на территории Ярославской области;

- решение суда об установлении факта постоянного или преимущественного проживания на территории Ярославской области.

Предоставление вышеперечисленных документов является необходимым и достаточным основанием для предоставления мер социальной поддержки на территории Ярославской области.

В то же время, при изучении вопроса Уполномоченный посчитал отказ в выдаче заявителям персонализированной электронной

транспортной карты неправомерным и принятым уполномоченным органом в связи с неправильным толкованием норм действующего законодательства. По мнению Уполномоченного, перечень документов, подтверждающих постоянное или преимущественное проживание на территории Ярославской области, утвержденный Постановлением Правительства Ярославской области от 15 февраля 2016 г. № 144-п, не является исчерпывающим. 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 Российской Федерации, законами Российской Федерации, Конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

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.

Ввиду изложенного, Уполномоченный считает, что перечень документов, подтверждающих постоянное или преимущественное проживание на территории Ярославской области, необходимо дополнить свидетельством о регистрации по месту пребывания на территории Ярославской области. Указанные предложения по внесению изменений в постановление Правительства Ярославской области от 15.02.2016 № 144-п направлены Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в Правительство Ярославской области.

Школьные проездные

Еще одна сфера, с проблемами в которой столкнулись жители Ярославской области, это установление льгот для отдельных категорий граждан при оплате проезда в муниципальном транспорте.

К Уполномоченному поступали обращения от жителей Угличского муниципального

района. Так, гражданка Г. в своем обращении просила разобраться в вопросе обеспечения учащихся общеобразовательных учреждений проездными документами. На сегодняшний день в Угличском муниципальном районе не предусмотрено никаких льгот при оплате проезда школьниками: ученики вынуждены оплачивать каждую поездку в общественном транспорте, когда они добираются в школу, из школы домой или в секции и кружки, по полному тарифу – 17 рублей 50 копеек. При этом жители говорят, что проездной билет обошелся бы школьникам гораздо дешевле. Угличане обеспокоены этим неравноправием: в других муниципальных образованиях Ярославской области школьники могут приобретать проездные билеты по льготной цене, а разницу по сравнению со взрослым проездным билетом компенсирует муниципальный бюджет.

Уполномоченный разделяет обеспокоенность жителей Угличского муниципального района сложившейся ситуацией и просит органы местного самоуправления обратить внимание на этот вопрос при формировании бюджета. Необходимо обеспечить возможность доступности для школьников поездок к месту учебы, предусмо-

трев механизм продажи проездных билетов по льготной цене.

В деле защиты прав граждан на социальную помощь и на социальное обеспечение органы государственной власти и местного самоуправления, 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 социального обеспечения, прилагать все усилия для принятия мер по восстановлению прав, если 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.

6. Право на доступ к правосудию

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. В Российской Федерации судебная защита прав и свобод каждого человека является одной из важнейших конституционных гарантий. 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. Судам отведена роль действенного инструмента эффективного восстановления нарушенных прав во всех сферах, а также предотвращения нарушения этих прав. Осуществление правосудия должно идти с соблюдением принципов справедливости, независимости, честности и беспристрастности, максимальной эффективности и профессионализма. 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.

Количество обращений граждан, затрагивающих проблематику осуществления правосудия, традиционно достаточно велико. К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2016 году поступило 259 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, многие содержат несогласие с постановлением суда о выдворении). Это третья по числу обращений доля в общем объеме обращений – 17,5% (в 2015 году - 16,7%).

Внутри данной группы обращения распределились следующим образом:

25,1% - жалобы на исполнительное производство (неисполнение решения суда, исполнение решения суда с нарушениями и т.д.);

23,2% - жалобы на нарушение прав человека судами (несогласие с принятым судом решением, сомнения в обоснованности позиции суда, процессуальной «чистоты» рассмотрения дела, жалобы на некомпетентность и предвзятость судей);

17,4% - жалобы на ведение следствия (затягивание сроков и бездействие следственных органов, незаконные действия правоохранительных органов в рамках следствия, предвзятость и давление со стороны следователей, несогласие с квалификацией преступления или правонарушения);

15,4% - жалобы на отказ в возбуждении уголовного дела или необоснованное уголовное/административное преследование;

13,9% - обращения, которые не содержали жалобы (граждане просили содействия при подготовке документов в суд или нуждались в правовой консультации в рамках реализации ими права на доступ к правосудию);

2,7% - обращения по вопросам условно-досрочного освобождения;

2,3% - жалобы на препятствие со стороны тех или иных органов, ведомств, учреждений в ходе реализации гражданами права на доступ к правосудию (отказ в выдаче справок, отказ заверить документы, недопуск адвокатов к подзащитным).

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, а также деятельности органов, осуществляющих досудебное расследование или исполнение решений суда, 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 негативно-го характера, вызывающие снижение авторитета судебной власти, сомнения в объективности и беспристрастности суда.

Анализ поступивших к Уполномоченному жалоб свидетельствует о наличии ряда проблем, возникающих при реализации гражданами права на доступ к правосудию. Более того, как показывают результаты социологического исследования, инициированного Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, право на доступ к правосудию оказалось в нижней части списка «соблюдаемых прав» - о том, что оно соблюдается в регионе, заявили лишь 59,7% граждан.

Работа органов полиции и следствия

Часть обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области касается вопросов работы правоохранительных органов. Граждане жалуются на отказы в возбуждении уголовных дел, на затягивание сроков расследования, на непринятие органами мер по скорейшему сбору доказательной базы, что впоследствии приводит к потере возможности доказать факт нарушения права, и т.п.

Стоит, однако, отметить, что в 2016 году органами внутренних дел региона из рассмотренных 105,7 тысяч заявлений и сообщений о преступлениях по 14,6 тысячам возбуждены уголовные дела, что на 3,7% больше, чем в 2015 году, по 63,7 тысячам обращений отказано в возбуждении уголовных дел, что на 14,2% меньше, чем в 2015 году.

В 2016 году Уполномоченный провел рабочую встречу с руководителем регионального следственного управления Следственного комитета РФ. В рамках встречи обсуждались вопросы совершенствования механизмов соблюдения прав и свобод граждан в регионе, обсуждались

текущие вопросы и конкретные проблемы в этой сфере. Кроме того, на встрече омбудсмен представил результаты социологического исследования, которое проводилось по его инициативе кафедрой политологии и социологии ЯГПУ им. К.Д. Ушинского. Договоренность о проведении такого исследования была достигнута ранее, а проведено оно было в апреле-мае 2016 года в форме устного опроса. Общее количество опрошенных граждан – 400 человек. Основной целью опроса был анализ восприятия гражданами деятельности следственного управления Следственного комитета РФ по Ярославской области для повышения качества его взаимодействия с обществом.

Как показало исследование, общая информированность о следственных органах достаточно высока - 69% респондентов знают о данной правоохранительной структуре. 29% респондентов доверяют сотрудникам следственного комитета, 17% - не доверяют. 59% опрошенных считают достаточной или удовлетворительной информативную открытость следственного управления СК по Ярославской области. Из предложений о совершенствовании работы следственного управления чаще всего звучали следующие: усиление контроля за деятельностью сотрудников, укрепление дисциплины, строгий отбор кадров, введение штрафов за халатность, повышение внимания к экономическим махинациям, борьба с коррупцией.

Органы прокуратуры, в свою очередь, усиливают меры по прокурорскому надзору за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в ходе досудебного производства, начиная со стадии возбуждения уголовного дела. За 12 месяцев 2016 года в уголовно-процессуальной деятельности правоохранительных органов области выявлено 87,7 тысяч нарушений закона. По выявленным нарушениям вынесено 1489 представлений и требований об устранении нарушений, по результатам рассмотрения которых 2515 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

По инициативе органов прокуратуры в 2016 году дополнительно поставлено на учет 614 преступлений. Кроме того, в случае вынесения правоохранительными органами незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела органы прокуратуры отменяли данные постановления – в 2016 году таких постановлений отменено 48,3 тысяч, также отменено 233 постановления о прекращении уголовного дела.

В одном из поступивших к Уполномоченному обращений заявительница поставила вопрос о допустимых сроках ведения следствия и многократных решениях суда о продлении срока содержания под стражей ее мужу.

В своем обращении гражданка Х. просила разобраться в следующей ситуации: ее муж, обвиняемый в совершении преступления, уже в течение 7 месяцев находится под стражей. За это время органами следствия с ним не проводятся никакие следственные действия.

Срок ареста неоднократно продлевался, при этом каждый новый следователь около месяца тратит только на ознакомление с материалами дела. Соответственно, следователи каждый раз ходатайствовали в суде о продлении срока содержания под стражей. При этом других обвиняемых в совершении данного преступления совместно с супругом Х. уже давно выпустили из-под стражи, они ожидают направления дела в суд на свободу. Заявительница и ее дети остались без средств к существованию.

Уполномоченный обратился в прокуратуру с просьбой провести проверку по указанным в заявлении фактам. В результате проверки были выявлены нарушения уголовно-процессуального законодательства, выразившиеся, в частности, в том, что органами следствия не соблюдались разумные сроки уголовного судопроизводства.

В ходе личного приема в СИЗО-1 города Ярославля к Уполномоченному обратился гражданин Ф., который объявил голодовку в связи с нарушением следователем требований уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих осуществление уголовного судопроизводства в разумный срок в связи с отсутствием в течение длительного времени следственных действий (вызовов к следователю, на следственные действия).

В результате проверки, которая была проведена прокуратурой по просьбе Уполномоченного, было установлено, что нарушений сроков разумного судопроизводства в данном случае нет. Продление срока следствия, равно как и срока содержания Ф. под стражей, обусловлено необходимостью проведения психолого-психиатрических экспертиз обвиняемого, получения заключений назначенных по уголовному делу медицинских, молекулярно-генетических, баллистических судебных экспертиз, выполнения иных следственных действий, направленных, в том числе, на окончание расследования дела. И все же обращение Уполномоченного привело к ускорению этих процедур и Ф. прекратил голодовку.

Случается, что права в данной сфере все же удаётся восстановить.

К Уполномоченному обратился гражданин Г., который жаловался на неудовлетворительную работу правоохранительных органов по защите его прав. Г. обратился в полицию по факту его избивания группой лиц. В результате избивания он получил серьезные травмы и долго лечился. Однако после выхода из больницы Г. узнал, что в отношении лиц, избивших его, даже не возбуждено уголовное дело, а судебно-медицинская экспертиза по факту причинения вреда здоровью не назначена.

После того, как Уполномоченным было рассмотрено обращение Г., удалось привлечь внимание правоохранительных органов 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 все же удалось добиться возбуждения уголовного дела, расследование по которому сейчас ведется. Таким образом, удалось восстановить право гражданина на защиту со стороны правоохранительных органов, закрепленное в законодательстве.

Деятельность судов

Часть обращений граждан к Уполномоченному содержит информацию о том, что в рамках рассмотрения дела в суде допускаются те или иные нарушения в отношении граждан. Несомненно, суды в Российской Федерации осуществляют свою деятельность независимо и самостоятельно, их деятельность защищена от какого-либо вмешательства извне или давления с чьей-либо стороны – в этом и проявляется установленная Конституцией независимость судов. Граждане, к сожалению, часто забывают об этом принципе и в своих обращениях к Уполномоченному просят отменить решение суда, инициировать пересмотр дела судом, или даже вынести «свой вердикт». В таких случаях гражданам всегда даются разъяснения, что Уполномоченный по правам человека в Ярославской области никоим образом не может вмешиваться в процесс осуществления правосудия, не может влиять на суд и указывать ему на необходимость принятия того или иного решения.

Вместе с тем, функции и задачи, которые стоят перед Уполномоченным по правам человека, подразумевают, что данный государственный правозащитный институт готовит по результатам рассмотрения обращения гражданина документ (например, Заключение или Ходатайство), в котором излагается обоснованная позиция по вопросу наличия в действиях тех или иных органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных органов или их должностных лиц нарушений прав и свобод человека и гражданина, рекомендуются меры, которые необходимо принять для восстановления прав граждан, либо содержится просьба к суду учесть те или иные обстоятельства дела.

Уполномоченный по результатам рассмотрения обращения гражданина может прийти к выводу, что в рамках судебного производства имело место нарушение прав человека. Данная правовая позиция омбудсмена может быть изложена им в соответствующем Заключении, но данный документ не будет обязательным для исполнения судом. На сегодняшний день Заключение Уполномоченного даже к делу приобщаться

может исключительно по усмотрению самого судьи. Поэтому усматривается необходимость хотя бы рассмотрения судом в обязательном порядке в рамках процесса направленных Уполномоченным по правам человека заключений или ходатайств.

Чаще всего жители Ярославской области жалуются на затягивание судом сроков рассмотрения дел и на несправедливость вынесенного приговора.

Вопросы затянутости сроков судопроизводства нередко поднимаются в обращениях граждан. Несмотря на требования законодательства о разумных сроках уголовного судопроизводства, к сожалению, встречаются случаи, когда эти сроки действительно нарушаются. Люди жалуются на то, что заседания суда откладываются и неоднократно переносятся, судебный процесс затягивается на месяцы. И не всегда граждане усматривают причины такого затягивания исключительно в необходимости проведения дополнительных процессуальных действий. В то же время, иногда 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 гражданин не успевает даже сказать несколько слов в свое оправдание. Это, в частности, характерно для обращений, поступающих от граждан иностранных государств, в отношении которых приняты судебные решения о выдворении за пределы РФ.

Граждане жалуются и на стиль работы судей. Неоднократно Уполномоченному говорили о том, что судьи позволяют себе не соблюдать профессиональную этику, демонстрировать незаинтересованность в тщательном анализе материалов рассматриваемого дела или давать субъективную оценку ситуации, вопреки принципам осуществления правосудия.

Часть жалоб относятся к вопросу работы судов с исковыми заявлениями граждан. В одном из поступивших к Уполномоченному обращений заявитель С. жаловался на то, что суд неправомерно отказывает ему в рассмотрении искового заявления.

Как пишет в своем обращении С., судья районного суда вынесла определение об оставлении его искового заявления без движения. Более того, заявителем был подан тот же самый иск в Верховный Суд РФ, но и оттуда пришел ответ о возврате заявления С. Данные факты С. считает прямым нарушением его права на судебную защиту и просит Уполномоченного вмешаться в ситуацию.

В результате анализа документов, представленных С., выяснилось, что вынесенное судом

первой инстанции определение об оставлении искового заявления без движения основано на том, что самим заявителем не были соблюдены требования гражданского процессуального законодательства. В представленном в суд исковом заявлении отсутствовали копии искового заявления в соответствии с количеством лиц, участвующих в процессе, а также копии документов, подтверждающих обстоятельства, на которых истец основывает свои требования. После получения на руки определения суда об оставлении искового заявления без движения заявитель решил защитить свое право в Верховном Суде РФ и направил туда свое обращение. При этом им не было учтено то, что в соответствии с действующим законодательством, Верховный Суд Российской Федерации проверяет законность и обоснованность судебных постановлений по апелляционным, кассационным и надзорным жалобам, а также рассматривает в качестве суда первой инстанции дела, отнесенные к его подсудности Федеральным конституционным законом от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации». Исковое заявление С. подавалось в Верховный Суд с несоблюдением подсудности. Таким образом, нарушений прав заявителя со стороны судебных органов не было допущено. Причина его уверенности в нарушении судами его прав состоит исключительно в недостаточном уровне осведомленности о гражданском судебном процессе, его этапах, требованиях к составлению искового заявления и т.д. В таких случаях гражданам, безусловно, необходимо обращаться за профессиональной юридической помощью, чтобы все требования процессуального законодательства были соблюдены. Заявителю были даны соответствующие разъяснения.

Исполнение решений суда

Наибольшая часть обращений к Уполномоченному в сфере права на доступ к правосудию касается вопросов исполнения вступивших в силу судебных решений. По каждому из таких обращений Уполномоченный направляет запрос в УФССП, либо оперативно связывается с руководством ведомства по телефону. Благодаря наличию соглашения о сотрудничестве между омбудсменом и службой приставов все указанные запросы в кратчайшие сроки рассматриваются Управлением, и по ним незамедлительно принимаются меры по восстановлению нарушенных прав, если нарушения были выявлены. Руководство и сотрудники ведомства всегда открыты к диалогу с Уполномоченным по правам человека и активно содействуют проведению проверок по изложенным в обращении к Уполномоченному фактам, своевременно предоставляют необходимую информацию, содействуют решению проблемных вопросов.

Безусловно, граждане, отстаившие свое право в суде, рассчитывают на восстановление этого права в максимально короткие сроки. Но, к сожалению, именно на этом этапе – на этапе реализации судебного решения – зачастую и возникают

проблемы. Нереализованное судебное решение равносильно нарушению права гражданина на судебную защиту. Только при соблюдении условия исполнения судебного решения граждан в полной мере реализует свое право на доступ к правосудию, на судебную защиту.

Прокуратурой Ярославской области в результате проведенной проверки исполнения требований законодательства об исполнительном производстве было выявлено множество нарушений в работе службы судебных приставов. Во всех территориальных подразделениях УФССП России по Ярославской области выявлены факты волокиты при совершении исполнительных действий, а также многочисленные нарушения требований законодательства при оценке арестованного имущества, его хранении. В ходе проверки также установлено, что в части территориальных подразделений по ряду исполнительных производств приставы-исполнители могли по полгода не заниматься розыском имущества должников. Кроме того, судебными приставами-исполнителями допускается необоснованная волокита при реализации конфискованного имущества, производятся исполнительные действия, в производстве которых нет необходимости: направляются запросы в кредитные организации, операторам связи, а также в государственные органы. По результатам проверки прокуратурой области в адрес начальника УФССП России по Ярославской области было внесено обобщенное представление об устранении нарушений законодательства.

К сожалению, встречаются ситуации, когда решения суда не исполняются не потому, что судебные приставы предпринимают недостаточно усилий, а по той причине, что данные судебные решения имеют очень слабые перспективы быть исполненными. Речь идет о взыскании денежных средств с организаций-банкротов.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратилась гражданка Б. с жалобой на длительное неисполнение судебного решения о взыскании в ее пользу задолженности с командитного товарищества «Социальная инициатива и компания». Этот застройщик много лет назад признан банкротом, а участники долевого строительства, которые вложились в его объекты строительства, до сих пор не получили свои денежные средства обратно, не говоря уже о квартирах. Заявительнице известно только то, что в 2010 году исполнительные производства о взыскании с командитного товарищества «Социальная инициатива и компания» были окончены в связи с направлением подлинников исполнительных документов конкурсному управляющему для дальнейшего исполнения требований кредиторов.

Таким образом, на протяжении нескольких лет Б. не знает о судьбе своих исполнительных документов, денежные средства в ее адрес от конкурсного управляющего не поступают, она не владеет информацией о месте нахождения ее исполнительных документов. В результате проверки выяснилось, что в настоящее время идет конкурсное производство в отношении органи-

зации-должника, в ходе которого принимаются все необходимые меры. Но, как ни печально, невозможно спрогнозировать, когда заявительница получит положенные ей денежные средства и получит ли она их вообще. В результате конкурсного производства удалось получить около 360 миллионов рублей. Но с учетом того, что решением арбитражного суда требования Б. включены в реестр требований третьей очереди, а общая сумма по обязательствам должника составляет 2,2 миллиарда рублей, выплаты ведутся в минимальном размере. По информации органов прокуратуры, заявительнице были перечислены денежные средства в размере 3,5 тысяч рублей. Очевидно, что эта сумма столь мала, что говорить о положительных перспективах разрешения ситуации пока преждевременно.

Как уже отмечено в разделе Доклада «Право на жилище», одной из ключевых проблем в сфере неисполнения судебных решений является проблема обеспечения граждан жильем в рамках исполнения судебных решений, а также проведения капитального ремонта в жилище. Чаще всего вопрос касается неисполнения судебных решений по предоставлению гражданам жилья органами местного самоуправления. Неисполнение, длящееся годами, в корне противоречит требованию неукоснительного исполнения всех судебных решений на всей территории Российской Федерации. Основная причина невозможности исполнить судебное решение - недостаточность денежных средств на указанные цели в бюджетах органов местного самоуправления. В качестве иных проблем, возникающих в рамках исполнения требований исполнительных документов в отношении должников-бюджетополучателей, можно отметить:

- длительность процедуры выделения финансов для исполнения требований исполнительных документов в части направления необходимых средств целевым назначением из федерального бюджета в областной и из областного бюджета в муниципальный: предоставление субвенций муниципальным образованиям в большинстве случаев происходит в конце финансового года, что делает невозможным своевременное исполнение требований исполнительных документов рассматриваемой категории;

- отсутствие жилищного фонда, либо несогласие взыскателей на получение предоставляемых должником жилых помещений ввиду их несоответствия установленным санитарно-техническим нормам или площади. Необходимо отметить, что в случае несогласия взыскателя с принятием предоставляемой ему квартиры, судебному приставу-исполнителю зачастую приходится самостоятельно обращаться в жилищную инспекцию региона или муниципального образования за проведением соответствующей экспертизы, что, в свою очередь, существенно затягивает сроки исполнения требования исполнительного документа.

Управлением ФССП по Ярославской области в адрес руководителей администраций, в законодательные органы государственной власти, а также в представительные органы муниципальных образований регулярно направляется перечень неисполненных исполнительных документов для включения соответствующих объемов финансирования в расходную часть бюджетов. Судебными приставами-исполнителями структурных подразделений Управления истребуются документы у должников - бюджетополучателей, подтверждающие полноту и своевременность принятия мер по направлению предложений о выделении денежных средств, необходимых для исполнения требований исполнительных документов. Кроме того, судебные приставы налагают штрафы за неисполнение решений судов органами местного самоуправления.

При обращении в Управление ФССП по Ярославской области по вопросу неисполнения судебного решения о предоставлении жилья гражданам разъясняется наличие предусмотренной действующим законодательством возможности направления обращения в суд с заявлением об изменении способа и порядка исполнения судебного решения, путем взыскания с должника денежных средств для приобретения жилого помещения. Эта процедура иногда может позволить сократить время ожидания исполнения судебного решения.

Но в ходе исполнения решения суда не только ответчик может своим отказом от исполнения нарушать права граждан. К Уполномоченному ежегодно поступают многочисленные обращения, в которых граждане жалуются на бездействие судебных приставов-исполнителей. В основном речь идет о длительных сроках исполнения судебного решения. Основной объем заявлений, поступающих в Управление ФССП России по Ярославской области, - это также жалобы на бездействие судебных приставов-исполнителей (30% от общего количества обращений, поступивших в Управление в 2016 году). Причинами данной ситуации являются: большая нагрузка исполнительных производств на одного судебного пристава-исполнителя (до 3,5 тысяч исполнительных производств от общего количества производств, находившихся на исполнении, и 1,9 тысяч исполнительных производств от оконченных), непродолжительный стаж работы в должности судебного пристава большей части кадрового состава структурных отделов, принятие полного комплекса мер принудительного исполнения, предусмотренных действующим законодательством, невозможность взыскания суммы задолженности ввиду отсутствия у должника имущества, внедрение электронного документооборота с банками по обращению взыскания на денежные средства должников, находящихся на расчетных счетах.

К Уполномоченному поступило обращение П., в котором он пожаловался на бездействие судебных приставов-исполнителей, по вине которых его внучка не получает положенные ей алименты от своего отца. Дедушке из-

вестно, что по месту работы отца девочки не направлялись исполнительные документы. Заявитель неоднократно обращался к судебному приставу-исполнителю с просьбой направить исполнительный документ для исполнения в бухгалтерию организации, в которой отец девочки работает в настоящее время. Однако заявления П. были проигнорированы. Исполнительное производство о взыскании алиментов было окончено в связи с направлением исполнительного документа для исполнения по месту работы должника в организацию, в которой он уже несколько месяцев не работает.

Уполномоченный обратился в службу судебных приставов за разъяснением ситуации. Там подтвердили указанную в обращении информацию. Исполнительное производство в отношении должника было действительно прекращено. При этом, как говорится в ответе ССП, информации о трудоустройстве должника по новому месту работы из Управления Пенсионного фонда РФ судебному приставу-исполнителю не поступало. Таким образом, к сожалению, вновь отсутствие налаженного межведомственного взаимодействия привело к нарушению прав граждан. В результате проверки, инициированной Уполномоченным, уже в начале 2017 года судебным приставом-исполнителем вынесено постановление об отмене постановления об окончании исполнительного производства, исполнительные действия по исполнительному производству в отношении должника возобновлены. При этом удалось восстановить права девочки не только с момента направления копии исполнительного листа по новому месту работы ее отца, но со дня его трудоустройства: работодатель обязан перечислить установленную часть от его ежемесячного заработка за несколько прошедших с момента смены работы месяцев. Кроме того, начальнику соответствующего отдела судебных приставов по взысканию алиментных платежей указано на необходимость совершения дополнительных исполнительных действий, в том числе по проведению проверки в бухгалтерии по старому месту работы отца девочки на предмет правильности и своевременности удержаний и перечислений алиментных платежей из заработной платы должника.

Иногда на работу судебных приставов жалуются сами должники - из-за недоработок приставов, например, должник попадает в ситуацию, когда он находится в неведении, каким кредиторам и в каком объеме он должен возвращать средства.

К Уполномоченному обратился за помощью гражданин З., который заявил о недовольстве работой судебных приставов. З. обращался к ним для того, чтобы прояснить ряд деталей в отношении сводного исполнительного производства, по которому он является должником перед несколькими кредиторами. Но ему не давали разъяснений в полном объеме, а впоследствии он и вовсе случайно узнал, что сводное исполнительное производство в отношении него разделено на несколько исполнительных производств (об этом не были уведомлены ни должник, ни кредиторы), при этом 4 исполни-

тельных листа просто были утеряны. В обращении заявитель подробно анализирует ответ УФССП России по Ярославской области, направленный в его адрес, и по ряду оснований считает его просто формальным.

После направления Уполномоченным запроса в региональное управление ФССП заявителю были даны соответствующие разъяснения, но, к сожалению, в письме было указано, что установить должностных лиц, виновных в утрате исполнительных документов, не представляется возможным. Одновременно судебные приставы заверили, что в настоящее время ими предприняты все меры для получения дубликатов утерянных исполнительных производств. Кроме того, руководство управления взяло под особый контроль те исполнительные производства, по которым заявитель является одной из сторон.

Бывает, что граждане в своих обращениях прямо указывают на несоблюдение судебными приставами-исполнителями норм служебной этики: «...вызывает неприятное впечатление грубая, попросту хамская манера судебного пристава». И такие сообщения не единичны. В основном они касаются работы так называемого «первого звена»: именно на приставов-исполнителей граждане чаще всего жалуются по причине стиля их общения, нежелания дать заявителю разъяснения по его исполнительному производству и т.д.

Безусловно, подобные проявления со стороны представителей государственной службы недопустимы. В своих взаимоотношениях с гражданами в рамках исполнительного производства судебные приставы-исполнители должны демонстрировать профессионализм, соблюдать нормы деловой этики и проявлять максимум уважения к соблюдению прав и свобод человека и гражданина.

Часть обращений содержит информацию о том, что службой судебных приставов не только не принимается мер по исполнительному производству, но и нарушается право граждан на обращение. Ниже приводится обращение, в результате проверки по которому выявилось бездействие судебных приставов-исполнителей УФССП России по Калужской области (именно они вели исполнительное производство по взысканию долга в пользу одного из жителей Ярославской области).

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Х., инвалид 1-й группы, который пожаловался на бездействие судебных приставов-исполнителей ОСП по Октябрьскому округу г. Калуги и отсутствие каких-либо мер реагирования со стороны Управления Федеральной службы судебных приставов по Калужской области на его обращения. Как указал заявитель, его обращения руководством УФССП России по Калужской области не рассматриваются, ответы на них не направляются. В начале 2016 года заявитель обращался с жалобой в прокуратуру Калужской области, которая, в свою очередь, переадресовала его жалобу в УФССП России по Калужской области. Однако уже длительные

время жалоба управлением не рассмотрена, меры по безусловному исполнению судебного решения не приняты.

В связи с тем, что, несмотря на неоднократные обращения в службу судебных приставов г. Калуги, достаточных мер, направленных на своевременное исполнение судебного решения, не было принято, а заявитель не обладал информацией о результатах рассмотрения его обращений, Уполномоченный принял решение направить письмо Прокурору Калужской области с просьбой осуществить надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций и принять меры прокурорского реагирования, направленные на понуждение судебного пристава-исполнителя к исполнению решения суда о взыскании с должника задолженности в пользу Х.

В результате прокурорской проверки выявлены нарушения в исполнении судебным приставом-исполнителем своих обязанностей. После того, как было установлено наличие у должника счетов в банке, пристав только через полтора месяца вынес постановление об обращении взыскания на денежные средства, причем только на один из нескольких обнаруженных счетов. Кроме того, направленная по месту работы должника копия исполнительного листа туда не поступала, но факт этот стал известен приставу лишь по прошествии нескольких месяцев, и только тогда он лично вручил указанный документ главному бухгалтеру организации. Все это время, соответственно, удержаний с заработной платы должника не производилось. Также судебным приставом несвоевременно были внесены постановления об ограничении на выезд должника из Российской Федерации и о запрете регистрационных действий в отношении объектов недвижимого имущества. В связи с выявленными нарушениями при исполнении указанного производства прокуратурой города Калуги руководителю УФССП России по Калужской области внесено представление об их устранении. Только после этого судебный пристав-исполнитель принял меры, направленные на соблюдение прав заявителя.

Еще одна актуальная проблема, с которой сталкиваются граждане в рамках исполнительного производства, - это наложение взысканий на денежные средства должника, на которые взыскание по закону не может быть наложено: социальные выплаты, алименты и т.п. Полный перечень доходов, на которые не может быть обращено взыскание в рамках исполнительного производства, содержится в статье 101 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Такие ситуации складываются, в том числе, потому, что ни в отношении банка, ни в отношении судебного пристава-исполнителя не установлена прямая обязанность проверять назначение денежных средств, поступающих на банковские счета должников.

Чтобы вернуть деньги, которые нельзя было списывать в счет погашения долга, люди вынуждены обращаться в различные органы, этот процесс часто затягивается на месяцы. Нередко перечисленные денежные средства обратно должнику так и не возвращаются – они могут быть уже перечислены кредитору, и тогда их возвращение невозможно. Граждане, которым должна быть обеспечена социальная защита в виде алиментов, детских пособий, пенсий на случай потери кормильца, выплат из Фонда социального страхования на проведение дорогостоящих операций, лишаются положенных по закону средств на весьма продолжительный период времени либо навсегда.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин К. с жалобой на незаконное списание принадлежащих ему денежных средств судебными приставами-исполнителями. В соответствии с исполнительным производством по алиментам с банковского счета «Мастро-Социальный» приставами списывались денежные средства, которые К. получал от государства как выплату ветерану боевых действий. Данные средства аресту не подлежат. Заявитель также обратил внимание на то, что в настоящее время он является безработным и не имеет других средств к существованию. Поэтому любое промедление по снятию ареста с его счета для него является критичным.

В ходе проверки УФССП России по Ярославской области сообщило, что в связи с тем, что К. не исполнил добровольно решение суда, в отношении него совершены исполнительные действия. В соответствии с действующим законодательством, взыскание на имущество должника по исполнительным документам обращается в первую очередь на его денежные средства в рублях и иностранной валюте и иные ценности, в том числе находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, за исключением денежных средств должника, находящихся на залоговом, номинальном, торговом и (или) клиринговом счетах. Что и было сделано. Но здесь проявилась проблема, которая уже упоминалась выше, – судебный пристав-исполнитель при направлении в банк постановлений об обращении взыскания на денежные средства не проверяет целевое назначение или источники поступающих на арестованный счет денежных средств. При этом и банк судебному приставу-исполнителю не направляет информацию о невозможности исполнить постановление в части обращения на денежные средства, на которые в соответствии с законодательством не может быть обращено взыскание. Таким образом, ситуация зашла в тупик: заявитель лишен средств к существованию, арест наложен на защищенные от взысканий денежные средства. В результате удалось добиться снятия ареста с социального счета заявителя, службой судебных приставов было направлено соответствующее постановление в коммерческий банк.

В связи с тем, что не первый год к Уполномоченному поступают жалобы граждан на не-

правомерное списание денежных средств их счетов, омбудсмен инициировал межведомственное совещание для рассмотрения данного вопроса. Оно состоялось уже в начале 2017 года. Участники совещания – представители УФССП, областной прокуратуры, Банка России, коммерческих банков, общественных организаций – попытались найти оперативные пути решения проблемы.

Временным решением может стать учет приставами при исполнении решений суда информации о том, что счет, на который планируется наложение взыскания, используется в том числе для получения социальных выплат.

На данный момент о возможности обмена такой информацией удалось предварительно договориться с одним из крупнейших коммерческих банков. Кроме того, участники совещания призвали граждан, которые сталкиваются с проблемой списания социальных выплат, активно взаимодействовать с судебными приставами и банками: в частности, направлять в их адрес заявления с указанием информации о «социальном» счете, его назначении и источниках пополнения. Должникам самим необходимо внимательно ознакомиться с постановлением о возбуждении исполнительного производства. В этом постановлении судебный пристав-исполнитель обязывает должника предоставить документы, подтверждающие наличие у должника доходов, на которые нельзя наложить арест, или имущества, которое нельзя реализовать. Если должник сразу предоставит приставу-исполнителю информацию о счете, куда поступают социальные выплаты, нарушений его прав можно избежать. Эта предупредительная мера позволит обратить внимание банка и пристава-исполнителя на наличие у должника такого счета и не допустить неправомерного списания средств.

Достигнута договоренность и о том, что служба судебных приставов будет вести разъяснительную работу среди должников, информируя их о правах и обязанностях в рамках исполнительного производства, используя при этом не только личный контакт между приставом и должником, но и СМИ. Также будет проводиться работа с банками – ведь именно банки, а не судебные приставы, как многие полагают, видят источник дохода на расчетном счете, и именно в их полномочиях сообщить приставу-исполнителю о невозможности наложения взыскания в части социальных выплат на счета должника, обосновав это соответствующими документами. Кроме того, приставы будут информировать о нарушениях, допущенных кредитными организациями, органы прокуратуры, Центробанк, которые, в свою очередь, могут накладывать на них административные штрафы. Размер штрафа на юридические лица - от 50 тысяч до 100 тысяч рублей.

Взыскание денежных средств с должника в качестве меры по исполнению решения суда иногда влияет на сферу прав и свобод человека в не-

сколько ином ключе: в данной ситуации в очень уязвимом положении оказываются малоимущие граждане, то есть те, чей единственный доход – это пенсия или небольшая заработная плата, у кого, помимо этого дохода, не на что обратить взыскание (нет ни дополнительных доходов, ни имущества, ни денежных накоплений). В таком случае с ежемесячных платежей (пенсия, заработная плата) судебные приставы удерживают значительную часть средств в счет погашения долга (до 75% от суммы заработка или пенсии, если это алиментные обязательства, и до 50% от суммы заработка или пенсии по иным взысканиям). Но при этом действующим законодательством не учитывается то, что после наложения взыскания на единственный источник дохода таких граждан у них остается сумма, которая фактически ниже прожиточного минимума, на которую невозможно обеспечить нормальное проживание и удовлетворение потребностей человека в течение месяца (приобретать продукты, лекарства, оплачивать медицинские услуги, осуществлять коммунальные и иные обязательные платежи). Такое положение дел приводит к тому, что за счет восстановления прав кредитора (судебное решение и исполнительное производство) нарушается право заемщика на достойную жизнь. Сама система государственного пенсионного обеспечения подразумевает, что гражданину выплачивается пенсия, даже если это минимальная пенсия, на которую он может прожить в течение месяца. То же с минимальной заработной платой. Если же из этих минимальных сумм взыскиваются средства по исполнительным листам, то и способность человека прожить на оставшиеся мизерные средства обоснованно ставится под сомнение.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации 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, 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 путем внесения соответствующих изменений в гл. 11 рассматриваемого Федерального закона, содержащую специальные правила о размерах удержания из заработной платы, пенсии и других доходов должника-гражданина.

В Государственной Думе РФ уже рассматривается предложение Уполномоченного по правам человека в Ярославской области по совершенствованию механизмов работы с должниками из малоимущих слоев населения – предложено законодательно закрепить, что если у должника нет иного имущества, на которое может быть наложено взыскание, то обращение взыскания на его единственный доход (пенсию, заработную плату и др.) может осуществляться только в том объеме, который не позволит остаться человеку

с суммой ниже прожиточного минимума. Таким образом, удастся добиться соблюдения соразмерности мер по реализации прав должника и кредитора.

Со своей стороны, Уполномоченный по правам человека призывает региональное Управление ФССП России в целях совершенствования работы по исполнению судебных решений прикладывать еще большие усилия и обеспечивать максимально объективный подход в рамках ведения исполнительного производства. Все необходимые для эффективной работы службы механизмы законодательством уже предусмотрены.

Исполнительные производства, касающиеся восстановления прав большого количества граждан (например, производства по взысканию заработной платы), должны находиться на особом контроле у руководства регионального управления в связи с высокой социальной значимостью вопроса.

В части повышения эффективности ведения исполнительного производства в отношении физических и юридических лиц можно порекомендовать службе судебных приставов в качестве механизма, стимулирующего злостных должников к оплате долга, чаще применять меры привлечения к уголовной ответственности, что позволит не только добиться выплаты задолженности конкретными должниками, но и будет выполнять превентивную функцию – опасаясь реального привлечения к уголовной ответственности, должники будут чаще идти на добровольное исполнение судебного решения в максимально короткие 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 сферы такова, что сформировавшееся негативное общественное мнение может со временем широко распространиться. 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 усилить и расширить, уделяя как можно больше внимания просвещению граждан по вопросам процессуальной защиты их прав.

7. Права человека в местах принудительного содержания

Одно из ключевых направлений работы Уполномоченного по правам человека – содействие соблюдению прав граждан в местах принудительного содержания. Люди, попавшие за решетку по причине совершения преступления, не перестают быть людьми. И те права человека, которые у них были, сохраняются за ними и в местах заключения. К сожалению, периодически 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.

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. Иногда выезды совершаются совместно с членами региональной Общественной наблюдательной комиссии по контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, иногда – с представителями регионального Управления ФСИН России, иногда – самостоятельно. В течение года Уполномоченный посетил все учреждения УФСИН, расположенные на территории Ярославской области. В некоторые из данных учреждений Уполномоченный приезжал неоднократно. Всего в 2016 году омбудсмен 33 раза выезжал в учреждения системы исполнения наказаний.

На территории Ярославской области функционируют 9 учреждений службы исполнения наказаний, в которых по состоянию на конец 2016 года содержалось 7167 человек (на конец 2015 года - 7269 человек). При том, что общая численность лиц, содержащихся в учреждениях УИС на территории Ярославской области, сократилось на 1,4%, численность осужденных на участках колоний-поселений возросла почти на 43% и составила 166 человек.

В рамках действующего Соглашения о сотрудничестве, заключенного между региональным омбудсменом и УФСИН России по Ярославской области в 2013 году, осуществляется 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 России по Ярославской области. Практикуется также взаимодействие при рассмотрении жалоб и обращений осужденных.

Конструктивное взаимодействие налажено между региональным омбудсменом и Общественной наблюдательной комиссией по общественному контролю за соблюдением прав гра-

ждан в местах принудительного содержания. Совместными усилиями омбудсмена и ОНК не только проводятся проверочные мероприятия, но и ведется информирование и правовое просвещение осужденных и освобождающихся из мест лишения свободы.

Чаще всего поводом для посещений Уполномоченным учреждений исправительной системы являлись обращения лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Но осуществлялись и плановые визиты в данные учреждения для проверки условий содержания осужденных и подследственных, соблюдения их прав и законных интересов. Уполномоченный беседовал с гражданами в местах лишения свободы по вопросам соблюдения прав заключенных, эти беседы проводились 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 находящимися под стражей, выяснял, есть ли жалобы и обращения, а также объявлял официальный личный прием, на котором подследственные и осужденные могли подать обращения и жалобы на нарушение их конституционных прав. Всего в ходе посещений мест лишения свободы за 2016 год Уполномоченным было принято 149 человек.

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 находящиеся под стражей. 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, беременных женщин и матерей с грудными детьми, оказанию медицинской помощи осужденным и подследственным.

Иногда те ситуации, которые складываются в местах принудительного содержания, имеют 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.

Немалое значение имеет и правовое просвещение по вопросам соблюдения прав человека в местах лишения свободы. Отрадно, что свои возможности для этого предоставляют региональные СМИ. Так, права лиц в местах принудительного содержания стали одной из тем прямого эфира радиостанции «Эхо Москвы Ярославль». В качестве гостя программы Уполномоченный рассказал о соблюдении прав человека в местах лишения и ограничения свободы, ответил на вопросы журналиста и радиослушателей о ситуации в исправительных учреждениях региона. Отдельное внимание было уделено вопросам соблюдения прав человека в изоляторах временного содержания при МВД. Кроме того, Уполномоченный поделился впечатлениями от визита в Центр для несовершеннолетних правонарушителей, куда для психологического сопровождения и воспитательной работы по решению суда помещаются дети, неоднократно совершившие общественно опасные деяния.

Всего в течение 2016 г. от граждан, находящихся в учреждениях системы исполнения наказаний (или от их родственников или доверенных лиц) в адрес Уполномоченного поступило 315 обращений. Это 17,5% от общего числа обращений. Динамика доли обращений, поступающих по вопросам защиты лиц, находящихся в местах лишения свободы, выглядит следующим образом: в 2013 году - 13%, в 2014 году - 11,8%, в 2015 году - 13,5%. В количественном выражении наблюдается стабильный и существенный рост обращений в этой сфере.

Обращения из мест принудительного содержания распределились примерно поровну по категориям учреждений: 53% обращений поступило из следственных изоляторов, расположенных на территории Ярославской области, 47% обращений - из исправительных колоний региона и лечебных учреждений системы исполнения наказаний. Но при этом в каждой из этих групп обозначились явные «лидеры»: из СИЗО-1 города Ярославля поступило 97% обращений из общего числа обращений из следственных изоляторов; что касается колоний, то больше всего обращений поступило из ИК-2 города Рыбинска

- 52,5%. Эти показатели региональное Управление ФСИН России должно принять во внимание при анализе состояния прав человека и условий содержания граждан, находящихся в данных учреждениях. Следует приложить максимум усилий для формирования условий, способствующих тщательному контролю за соблюдением прав граждан, содержащихся именно в этих учреждениях.

Шесть обращений поступило в адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области от жителей региона, отбывающих в настоящее время наказание в исправительных учреждениях других субъектов Российской Федерации. Это были как обращения, не содержащие в себе жалоб (например, просьбы предоставить те или иные правовые документы для подготовки жалоб в Европейский суд по правам человека, помочь найти родственников и т.п.), так и жалобы на нарушение прав человека со стороны сотрудников ярославских учреждений в более ранние периоды, когда заявители находились на территории Ярославской области.

К сожалению, как показывает анализ обращений, поступивших к Уполномоченному по вопросам защиты прав граждан, среди объектов жалоб (органов, ведомств, лиц, на которые жалуются граждане) чаще всего выступает именно УФСИН России по Ярославской области или его подразделения - 16 % от общего количества обращений граждан к Уполномоченному. Это самый большой процент по объектам жалоб.

Среди основных проблем, с которыми обращаются к Уполномоченному по вопросам соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания, можно выделить:

- жалобы на условия пребывания, режим - 28,6% (проблемы санитарии, гигиены, питания, отопления, водоснабжения, прогулок, установление цен в магазине, режим работы специальных служб (психологи, адаптационные мероприятия), вопросы оплаты труда, отсутствия возможности получать информацию - радио, ТВ; пользование телефоном, электроприборами и пр.);

- жалобы на действия или бездействие администрации и сотрудников учреждений системы исполнения наказаний - 27,5%. Сюда относятся вопросы как непосредственного физического и морального воздействия на осужденных и подследственных (побои, необоснованное применение спецсредств, угрозы и т.п.), так и работа администраций учреждений (неисполнение административных функций - например, заверение доверенностей; сложности в организации свиданий с родственниками, встреч с адвокатами, недопуск адвоката (защитника); длительное оформление передач от родственников; сложности в организации личного приема граждан руководителями учреждений);

- обращения по вопросам, не связанным с содержанием в учреждениях системы ФСИН, - 14,3% (это вопросы правосудия, ведения следст-

вия, защиты права на жилище и регистрации по месту жительства, установления льготного статуса, миграционные вопросы и т.д.);

- жалобы по вопросам оказания медицинской помощи составили 13% от общего количества обращений из мест лишения свободы (несвоевременное оказание медпомощи, некачественная медицинская помощь, несвоевременная выдача лекарств при наличии хронических заболеваний и др.);

- жалобы на нарушение права на обращение - 5,4% (обращения не выходят за пределы учреждения, нарушаются сроки отправки);

- по вопросам условно-досрочного освобождения - 1,6% обращений;

- жалобы на нарушение иных прав - 1% (нарушение в местах лишения свободы права на образование, на личную неприкосновенность со стороны других заключенных и т.п.);

- не являлись жалобами - 8,6% обращений из мест лишения свободы (это просьбы, благодарности, обращения с целью получить юридическую консультацию).

Указанное разделение является весьма условным по той причине, что подавляющее большинство обращений из мест лишения свободы содержали в себе жалобы на нарушение сразу нескольких прав (чаще всего одновременно осужденные и задержанные жаловались и на бытовые условия, и на физическое насилие со стороны сотрудников учреждения, на некачественную медицинскую помощь).

Безусловно, не все факты из поступающих жалоб нашли свое подтверждение. Но есть и те, которые подтверждаются. Многие факты сложно поддаются проверке. Но нужно понимать, что у Уполномоченного по правам человека как нет оснований полагать, что все из описанных нарушений являются правдой, так и нет оснований полагать, что все из описанных нарушений не имели места на самом деле. В этом смысле весь срез проблем, поднимаемых в обращениях к Уполномоченному, заслуживает внимания УФСИН, тщательного анализа и принятия мер по недопущению нарушения прав человека в МЛС.

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.

Можно обозначить несколько основных направлений, на которые необходимо обратить

внимание руководству Управления ФСИН по Ярославской области и администрации учреждений.

Взаимодействие сотрудников учреждений и осужденных

Очень важный вопрос, который должен быть поставлен Управлением перед подразделениями, - это повышение профессионализма сотрудников. В подавляющем числе обращений по вопросам соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания перед Уполномоченным ставилась проблема взаимодействия сотрудников колоний и следственных изоляторов с осужденными и подследственными. В них говорилось об избиениях, оскорблениях, унижении достоинства личности заключенных. Заявители жаловались на давление и принуждение со стороны сотрудников, угрозы, необоснованное водворение в карцер. К сожалению, часть жалоб была связана с тем, что применение мер воздействия или водворение в карцер к ним осуществлялось непосредственно после их обращения в адрес Уполномоченного. Таким образом, они воспринимают эти меры исключительно как применение санкций за жалобы Уполномоченному на условия содержания в колонии. Что это - наказание за реализацию права на обращение за защитой, демонстрация силы и устрашение?

Руководство учреждений исполнения наказаний должно проводить работу со своими сотрудниками в части недопущения подобных актов «мести» за то, что осужденные, лица, находящиеся под стражей, или их родственники обратились к Уполномоченному по правам человека с просьбой защитить их права.

В рамках выполнения своих должностных обязанностей сотрудники должны неукоснительно соблюдать законодательство о правах граждан и об уголовно-исполнительной системе. Взаимоотношения сотрудников и осужденных или подследственных строго регламентированы действующим законодательством. Есть правовые рамки, в которых эти отношения должны выстраиваться, и эти ограничения необходимо соблюдать.

Несмотря на то, что сама по себе работа с осужденными и находящимися под стражей носит тяжелый характер, сотрудники учреждений системы УИС должны всегда соблюдать меру воздействия на осужденных, руководствуясь исключительно принципами необходимости, соразмерности и законности. Осужденному же, который встал на путь исправления, нельзя мешать - нужно только помогать, иначе сам смысл уголовно-исполнительной системы теряется. 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 профессиональной этики.

Оказание медицинской помощи

В целом, по информации УФСИН России по Ярославской области, медико-санитарная обстановка в учреждениях системы исполнения наказаний области в 2016 году оставалась стабильной. Не было «вспышек» инфекционных заболеваний и массовых отравлений среди находящихся в учреждениях лиц.

Общее количество случаев заболеваний осужденных и следственно-арестованных сократилось на 5%, первичная заболеваемость снизилась на 6,6%, количество умерших сократилось на 7%. Вместе с тем уровень внебольничной смертности увеличился и составил 9 случаев (в 2015 году – 5 случаев). К началу 2017 года УФСИН России по Ярославской области зафиксировало снижение количества больных активным туберкулезом на 15,1%, в то же время увеличилось количество ВИЧ-инфицированных – оно возросло на 22%. Первичная заболеваемость заключенных сократилась на 2,47%.

В адрес Уполномоченного в 2016 году поступило немало обращений по вопросам оказания медицинской помощи в учреждениях УФСИН России по Ярославской области, можно говорить о наличии сложностей в этой сфере. Медицинская помощь – это помощь человеку, который нуждается в ней, помощь пациенту. Никакие «карательные» цели или иные субъективные факторы не могут становиться причиной неоказания своевременной медицинской помощи в том объеме, который необходим пациенту. К сожалению, общий объем обращений из мест принудительного содержания по вопросам оказания медицинской помощи показывает, что граждане испытывают сложности не только с вызовом врача в случае плохого самочувствия. Практически во всех случаях граждане оценивали оказываемую им медицинскую помощь как недостаточную. Неоднократно Уполномоченный получал сведения о том, что медицинская помощь не оказывается даже при острой боли у пациента. В подобных случаях бездействие медиков не только бесчеловечно, но даже преступно.

Контроль за медицинским и санитарно-гигиеническим обеспечением граждан, содержащихся в местах принудительного содержания, обсуждался в конце августа на рабочей встрече Уполномоченного с руководителем медико-санитарной части №76 ФСИН России и председателем Ярославской региональной общественной наблюдательной комиссии по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Участники встречи отметили, что в условиях содержания под стражей – близкого контакта большого количества людей в пределах ограниченного пространства, перманентного стресса и психологического дискомфорта, ограниченности свежего воздуха и света – необходимо уделять особое внимание вопросам оказания качественной и своевременной медицинской помощи заключенным. Руководитель медико-санитарной части №76 ФСИН России

отметил, что со стороны руководства медико-санитарной части имеется полное понимание имеющихся проблем и желание сотрудничать с аппаратом Уполномоченного по правам человека по их разрешению. Кроме того, он рассказал о направлениях развития сферы здравоохранения уголовно-исполнительной системы: идет гуманизация этой сферы, в настоящее время проходит согласование вопрос о внесении изменений в перечень заболеваний, при наличии которых человек может быть освобожден от наказания.

Отдельный круг вопросов, поднимаемых в обращениях граждан – отказ в проведении обязательных медицинских освидетельствований (например, при помещении осужденного в штрафной изолятор) или отказ медицинских работников освидетельствовать следы побоев. Подобные нарушения должны строго пресекаться со стороны органов управления учреждений УИС. Помощь врача должна быть доступна для осужденного и арестованного в случае ее необходимости или когда проведение осмотра предусмотрено действующим законодательством.

Иногда к Уполномоченному поступают обращения, связанные с необходимостью оказания заключенным или подследственным психологической помощи.

Так, поступило обращение гражданки П., матери одного из обвиняемых, содержащихся в следственном изоляторе. В своем обращении она просила проверить, почему, несмотря на ее просьбы, администрация учреждения не предоставляет ее сыну психологическую помощь, и настаивала на необходимости оказания ему такой помощи.

В результате проверки выяснилось, что психологическое состояние сына заявительницы было удовлетворительным, что он подтвердил в письменном объяснении. Психодиагностическое обследование ему проводилось, консультационная помощь была оказана. В частности, даны все разъяснения о порядке получения психологической помощи в учреждении. Сам обвиняемый за психологической помощью не обращался, заявлений для оказания консультационной помощи психологом не писал. В то же время, с учетом того, что психологическая помощь в учреждениях принудительного содержания граждан оказывается исключительно на добровольных началах, а сам обвиняемый давно достиг совершеннолетнего возраста и полностью дееспособен, психологическая помощь только при наличии просьбы матери оказана быть не может. Соответствующие разъяснения были даны заявительнице. Самому же обвиняемому повторно был разъяснен порядок оказания психологической помощи в учреждении, особое внимание при этом было уделено тому, что при смене настроения и появлении первых признаков депрессии он может незамедлительно обратиться к психологу.

Еще одна сфера, на которую стоит обратить пристальное внимание в вопросах оказания медицинской помощи, – оказание сложных медицинских услуг, проведение хирургических

операций. Иногда при наличии серьезных заболеваний осужденные не могут получать своевременную квалифицированную медицинскую помощь, так как требуется вмешательство узкопрофильных специалистов, которые в колониях отсутствуют. Они 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 лечебными учреждениями территориального здравоохранения. Но и тут периодически возникают сложности – больных не всегда вовремя направляют к необходимому специалисту по той причине, что не хватает машин для перевозки осужденных под конвоем. Тем не менее, данное объяснение не решает вопроса соблюдения прав осужденных. Вся необходимая медицинская помощь для лиц, находящихся под стражей 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.

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.

Обеспечение бытовых условий

Исходя из наблюдений Уполномоченного и той информации, которая попадала в его распоряжение в 2016 году, необходимо уделить пристальное внимание совершенствованию материально-технической базы учреждений регионального Управления ФСИН России. Во время посещения следственных изоляторов и колоний Уполномоченный неоднократно указывал администрациям учреждений на то, что условия содержания подследственных и осужденных должны отвечать всем необходимым нормам – особенно в части создания достойных условий в камерах, где проживают осужденные и подследственные. Недопустимы сырость, грязь, антисанитария, пониженная температура в камерах. Неоднократно выявлялись отдельные нарушения материально-бытовых условий, выразившиеся в отсутствии необходимых предметов в обо-

рудовании камер, косметического ремонта и т.п.

В то же время, несмотря на несколько жалоб на понижение температурного режима в камерах в осенний период, нарушений в этой сфере в деятельности учреждений не выявлялось. Отопительный период в соответствии с п. 11.7 Правил технической эксплуатации тепловых энергоустановок, утвержденных приказом Министерства энергетики РФ от 24.03.2003 № 115, начинается, если в течение пяти суток средняя суточная температура наружного воздуха составляет +8°C и ниже. В течение отопительного периода аварий с прекращением подачи теплоносителя на объекты учреждений не происходило.

Поступали в адрес Уполномоченного и обращения о ненадлежащих условиях содержания в камерах для осужденных, следующих транзитом. В ходе совместной с органами прокуратуры проверки было установлено, что питание указанным лицам организовано в соответствии с нормами законодательства, приготовление пищи ведется с соблюдением санитарных и технических норм, медицинская помощь оказывается. В то же время, проверкой были установлены нарушения в части обеспечения надлежащих материально-бытовых условий в ряде камер: необходима замена электроламп, на стенах и потолке имеются следы копоти, протечек воды, отслоения краски и штукатурки. Также выявлен факт несвоевременной выдачи постельного белья. Об устранении и недопущении впредь указанных нарушений законодательства в адрес руководства учреждения прокуратурой вынесено представление. В ходе контрольной проверки Уполномоченным условий в камерах для осужденных, следующих транзитом, установлено, что администрацией принимаются меры по устранению нарушений, в камерах производится ремонт, освещение и вентиляция приведены в соответствие с санитарными нормами, случаев необеспечения осужденных имуществом не выявлено.

Иногда неудовлетворенность условиями содержания выливается в массовые акции протеста заключенных.

В начале октября осужденные, содержащиеся в отряде строгих условий содержания и штрафном изоляторе ИК-2, массово отказались от приема пищи. Уполномоченный, узнав об этом, посетил колонию и лично побеседовал с осужденными. С их слов, голодовку объявили 34 человека, часть из них подала уведомления, часть отказывалась от приема пищи в знак солидарности с другими. Осужденные выдвигали различные требования, касающиеся режима (порядка прогулок) и условий содержания (отсутствие теплой одежды, нехватка мебели и т.п.), медицинского обслуживания.

Уполномоченный осмотрел помещения, в которых содержатся осужденные, и оценил их состояние. В помещениях было тепло, признаки сырости отсутствовали, в помещениях для ночного пребывания чисто. Уполномоченный на месте обсудил ситуацию с руководством колонии и прибывшими на место представителями

прокуратуры, проводящими собственную проверку, и предложил принять конкретные меры к разрешению ситуации. Удалось добиться решения ряда вопросов, которые поставили перед администрацией колонии осужденные. Уполномоченный во время повторного визита в колонию встретился с участниками голодовки. Они отметили ряд позитивных изменений в части медицинского обслуживания и охраны здоровья, бытовых условий. Ряд вопросов на тот момент находились в стадии решения. В колонии стала исправно работать система отопления, практически всем заключенным выдана теплая зимняя одежда. В отряде строгих условий содержания пластиковая мебель заменена на более прочную деревянную, которая предоставлена в достаточном количестве. В разговоре с Уполномоченным осужденные отметили, что администрация колонии начала их «слушать и реагировать на обращения». В ходе повторного визита к омбудсмену не поступило ни одной жалобы на нарушение прав человека в исправительном учреждении.

Среди поступающих к Уполномоченному обращений есть такие, в которых содержащиеся в местах лишения свободы граждане жалуются на условия содержания в несколько ином ключе. Кто-то недоволен периодическим перемещением из камеры в камеру, кто-то – своим соседом по камере.

В своем обращении к омбудсмену обвиняемый в грабеже Г., содержащийся в следственном изоляторе, написал, что он не согласен с тем, что он находится в одной камере с человеком, обвиняемым в убийстве. Причем не просто убийстве, а убийстве полицейского. Эти обстоятельства заставляли заявителя испытывать беспокойство в отношении собственной безопасности.

В результате проверки выяснилось, что Г., обвиняемый в совершении преступления по п. «г» ч.2 ст.161 УК РФ (грабеж), действительно содержится в камере с обвиняемым по ч.1 ст. 105 УК РФ (убийство). Но данные обстоятельства не являются нарушением прав ни одного из указанных лиц. В соответствии с требованиями ст.33 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», допускается содержание в одной камере подозреваемых и обвиняемых в совершении убийства, грабежа и разбоя, совершенных при отягчающих обстоятельствах. Таким образом, администрацией следственного изолятора не было допущено нарушений в отношении порядка размещения обвиняемых.

Реализация права на свободу совести и вероисповедания в местах принудительного содержания

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 подследственными и осужденными. В настоящее

время в исправительных учреждениях области действует 8 православных храмов, 1 мусульманская мечеть, 4 молитвенных комнаты, из них 2 – мусульманских, 1 – православная, 1 – для осужденных, причисляющих себя к вере евангельской (пятидесятники).

Всего в исправительных учреждениях действует 13 религиозных общин: 9 православных - общей численностью свыше 300 человек; 3 - мусульманские с численностью 82 человека; 1 община веры евангельской с численностью 6 осужденных. Организовано религиозное обучение 58 верующих осужденных в Воскресных школах при ИК-2, ИК-3.

25.11.2016 в рамках регионального этапа XXV Рождественских чтений в ИК-12 прошла областная конференция по вопросам взаимодействия Русской Православной Церкви и УФСИН России по Ярославской области.

Взаимодействие с Исламской религиозной организацией мусульман г. Ярославля позволило провести с осужденными более 30 занятий в ИК-1, ИК-2, ИК-3, ИК-8, ИК-12 по развенчанию идеологии терроризма.

Право на обращение

Уполномоченный неоднократно обращал внимание УФСИН России по Ярославской области на то, что передача обращений и иной корреспонденции осужденных и задержанных должна производиться в срок и с соблюдением требований законодательства. В 2016 году, к сожалению, вновь остро встала проблема соблюдения прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, на обращение. Недопустимо вскрытие конвертов с пометкой «закрытый конверт» и направленных в адрес получателей, переписка с которыми не подлежит цензуре в том числе, в адрес Уполномоченного по правам человека.

Кроме того, законодатель, предусмотрев возможность осужденных и подследственных обращаться за защитой своих прав, установил возможность именно оперативного и незамедлительного обращения. Это сделано с той целью, чтобы не создавались условия, при которых затягивание сроков направления обращения может негативно сказаться на возможности установления факта нарушения прав человека или принятия мер по восстановлению нарушенных прав. Письма в указанные инстанции и их должностным лицам должны направляться безотлагательно. Не позднее одного рабочего дня такие обращения передаются операторам связи для их доставки по принадлежности.

К сожалению, в ярославских учреждениях исполнительной системы граждане неоднократно жаловались Уполномоченному на нарушение администрацией учреждений норм законодательства в вопросе реализации их права на обращение. Таких сообщений в адрес Уполномоченного поступило 17. Заявители в своих обращениях или в беседах с Уполномоченным сообщали, что им чинятся препятствия при отправке корреспонденции не только родственникам, но и

адресатам, которым корреспонденция должна отправляться незамедлительно, что является прямым нарушением права на обращение. Корреспонденция иногда отправляется с большой задержкой, не доходит по непонятным причинам и т.п. Но нарушение права на обращение, если говорить применительно к закрытым учреждениям, может негативно повлиять на возможность реализации гражданами других прав – например, права на доступ к правосудию. Так, в жалобах, поступивших к Уполномоченному, осужденные сообщали о том, что из-за задержки пересылки корреспонденции из учреждений УИС истекали процессуальные сроки, граждане уже не могли обратиться в суд или иные инстанции, так как их письмо не принималось именно по причине упущенных сроков. Подобные факты вызывают крайнюю обеспокоенность Уполномоченного по правам человека. Иногда граждане жалуются на то, что ими неоднократно направлялись письма в различные инстанции, но в связи с тем, что данные письма не пересылались администрацией колонии, сообщить Уполномоченному о данном нарушении своих прав человек смог только после освобождения из мест лишения свободы по истечению срока отбывания наказания.

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. Уполномоченный неоднократно обращал внимание администраций учреждений УФСИН России по Ярославской области на недопустимость подобных нарушений прав осужденных. Жесткую критику со стороны Уполномоченного вызывают факты оставления без движения жалоб осужденных в адрес самого Уполномоченного.

Подобные случаи, безусловно, подрывают систему соблюдения прав человека и соблюдения законодательства в местах принудительного содержания. Администрациям учреждений исправительной системы необходимо давать полную, установленную законом, возможность реализовать право на общение с родственниками и право обращаться в государственные структуры, в том числе и с жалобами. Управление федеральной системы исполнения наказаний России

по Ярославской области должно взять на контроль данный вопрос с целью неукоснительно соблюдения прав граждан в учреждениях УИС на территории региона.

Условно-досрочное освобождение

Всего в Ярославской области в 2016 году освобождено условно досрочно 256 осужденных. Этот показатель значительно - на 71,8% - превышает соответствующий показатель за 2015 год, когда по УДО освобождено 149 осужденных. Численность осужденных, которым судами отменено в УДО, в 2016 году составила 514 осужденных. Это количество примерно равно соответствующему числу за 2015 год -539 отказов в УДО.

Активное применение условно-досрочного освобождения – вопрос дискуссионный, отражающий полярные позиции. Правозащитники и сами осужденные справедливо указывают на размытость и избирательность критериев принятия судом решения об условно-досрочном освобождении. Практика условно-досрочного освобождения была и остается одной из самых эффективных мер воздействия на поведение заключенных в местах лишения свободы. 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.

По вопросам, касающимся условно-досрочного освобождения, к Уполномоченному обратилось 5 осужденных. Каждый случай – индивидуальный. 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. Неоднократно Уполномоченному сообщалось о следующей тенденции – как только осужденный пишет заявление на УДО, на него начинается давление, сопровождаемое, со слов заключенных, вымогательством со стороны сотрудников учреждения. В случае отказа «оплатить право на УДО», на осужденного начинают налагать взыскания с целью изменения его статуса внутри учреждения – после получения нескольких взысканий подряд осужденный становится злостным нарушителем, что, в свою очередь, влечет лишение возможности претендовать на условно-досрочное освобождение или получить положительную характеристику учреждения в случае обращения в суд с соответствующим заявлением. Подобные случаи дискредитируют не только саму систему исполнения наказаний, но и напрямую лишают граждан возможности реализовать установленное законодательством право на доступ к правосудию в части предоставления каждому осужденному права претендовать на условно-досрочное освобождение в случаях,

предусмотренных законодательством. Безусловно, такие сигналы – предвзятое отношение сотрудников учреждений – 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, руководству УФСИН рекомендуется обратить на это внимание, проанализировать наличие подобных явлений и тенденций в работе учреждений, принять необходимые меры по корректировке работы сотрудников подразделений.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие в межведомственном совещании по вопросам обеспечения права осужденных на условно-досрочное освобождение, проведенном в региональном УФСИН России. Также среди участников были члены общественной наблюдательной комиссии по осуществлению общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания Ярославской области, ярославский прокурор по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Ярославской области, старший помощник прокурора Ярославской области, помощник начальника управления по соблюдению прав человека в УИС. В ходе совещания были обсуждены проблемные вопросы, возникающие при реализации права осужденных на условно-досрочное освобождение, проанализирована динамика условно-досрочного освобождения в Ярославской области за три года в сравнении с аналогичным состоянием работы в исправительных учреждениях на примере других территориальных органов. Также были выработаны конкретные меры по совершенствованию практики условно-досрочного освобождения осужденных.

Предоставление свиданий

Граждане, находящиеся в местах лишения свободы, периодически сообщают Уполномоченному о наличии тех или иных препятствий для свиданий с родственниками или адвокатами и защитниками. Иногда родственники, проехав несколько сотен километров и прибыв на свидание с осужденным, 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 механизм давления на осужденных.

Право на частную, семейную жизнь является гарантированным конституционным правом граждан. У лиц, содержащихся в местах лишения свободы, данное право не может быть отнято: да, оно реализуется в рамках установленных регламентов и порядков, но нельзя произвольно лишать лиц, находящихся под стражей, или осужденных возможности общаться с членами

семьи и родственниками. В отношении подследственных 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, недопустимо, когда нарушение права усугубляется попытками путем лишения его свиданий с близкими оказать давление на подсудимого.

К Уполномоченному поступают также обращения по вопросу организации встреч с адвокатами и защитниками. Причем заявители обращают внимание на то, что путем создания препятствий для встреч подследственных с адвокатами руководство учреждений УИС нарушает не только права обвиняемых и подозреваемых, но и права самих адвокатов.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение адвоката И. в защиту прав неопределенного круга лиц, содержащихся в СИЗО-1 г. Ярославля. В своем обращении адвокат указал на то, что администрацией учреждения неправомерно установлен новый порядок допуска защитников на свидания к подозреваемым и обвиняемым. В течение нескольких месяцев свидания предоставлялись при наличии трех документов: заявления на имя начальника СИЗО о разрешении свидания, удостоверения адвоката и ордера. Свидание предоставлялось только при наличии визы начальника СИЗО на заявлении. В связи с этим время ожидания допуска на свидание в разы увеличилось и составляло в среднем около трех часов. Типичным явлением стали очереди адвокатов и случаи отказов в получении ими свидания со своими подзащитными из-за невозможности соблюдения столь громоздкой процедуры в пределах времени, отведенного на свидания режимом работы СИЗО.

Действительно, описанный в обращении порядок прямо противоречит ст. 18 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», согласно которой «свидания предоставляются защитнику по предъявлении удостоверения адвоката и ордера», а «истребование у адвоката иных документов запрещается». В дальнейшем вопрос о неправомерном введении дополнительных разрешительных документов для допуска адвокатов к подследственным был решен. На сегодняшний день эта проблема снята, допуск осуществляется в строгом соответствии с федеральным законодательством.

Но иногда заявители сами заблуждаются в вопросе регулирования предоставления свиданий с защитниками.

Так, к Уполномоченному обратился Ш., защитник одного из осужденных. Так как Ш. не имел статуса адвоката, он был допущен в качестве защитника решением суда. Согласно ч.9 ст.53 УПК РФ «с момента допуска к участию в уголовном деле защитник вправе...

участвовать в судебном разбирательстве уголовного дела в судах первой, второй, кассационной и надзорной инстанций, а также в рассмотрении вопросов, связанных с исполнением приговора». Но, как было указано в обращении, учреждение исполнения наказания по заявлению осужденного предоставило ему краткосрочное свидание с защитником для оказания юридической помощи на общих условиях: в присутствии сотрудников исправительной колонии, через стекло по телефону. Кроме того, как он указал, свидание было ограничено по времени, с чем заявитель категорически не согласен. По его мнению, администрацией исправительного учреждения были нарушены его права и права его подзащитного.

Действительно, в ч.4 ст.89 «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ закреплены следующие условия предоставления свиданий для оказания юридической помощи: «осужденным предоставляются свидания с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи, без ограничения их числа продолжительностью до четырех часов. По заявлению осужденного свидания с адвокатом предоставляются наедине, вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания». Но в данной норме усматривается неопределенность, с которой и столкнулся заявитель. Если в первом предложении поименованы как адвокаты, так и иные лица, имеющие право на оказание юридической помощи осужденному, то во втором предложении, где конкретно описываются условия, на которые могут рассчитывать осужденные при предоставлении свиданий для оказания юридической помощи, уже указана только одна категория защитников: адвокаты. Таким образом, при принятии решения об условиях предоставления свидания осужденному, юридическую помощь которому оказывают иные категории защитников (как в рассматриваемом случае – защитник, осуществляющий защиту на основании решения суда), администрация исправительного учреждения руководствуется буквальным толкованием этой нормы. Соответственно, получается, что только адвокаты могут быть допущены к осужденному на условиях, предусмотренных в указанной статье, - наедине, вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания.

Однако иницированная Уполномоченным прокурорская проверка данной ситуации не выявила нарушений со стороны администрации учреждения. Объективных данных, свидетельствующих об ограничении Ш. в продолжительности краткосрочного свидания, не установлено. Выводы, которые сделала прокуратура, в частности, сводились к следующему. Учреждением уголовно-исполнительной системы было предоставлено краткосрочное свидание осужденному и его адвокату. Оно проходило в общем помещении для краткосрочных свиданий. Но связано это, по мнению прокуратуры, с тем, что при на-

правлении соответствующего заявления в адрес администрации учреждения осужденный сам не указал то, что ему требуется свидание с защитником именно наедине, вне пределов слышимости третьих лиц и без применения технических средств прослушивания.

Таким образом, мы видим, что существующая на сегодняшний день неопределенность в ст. 89 «Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» в том смысле, что часть нормы, где закреплены условия предоставления краткосрочного свидания для оказания юридической помощи по времени, рассматривает институт защиты в уголовном процессе в широком смысле (там упоминаются как адвокаты, так и иные лица), а вторая часть нормы, где закреплены другие условия свидания (конфиденциальность), обращена только к институту адвокатуры, исключая, тем самым, из данного условия свидания с защитниками, установленными гражданину по суду, требует пересмотра для реализации права подследственных и осужденных на получение квалифицированной юридической помощи в рамках процесса.

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 также складываются порой непросто. Граждане неоднократно в своих обращениях к Уполномоченному жаловались на длительное оформление допуска на долговременное свидание, на грубость, некорректное поведение и нетактичный стиль общения сотрудников именно с родственниками осужденных. Также родственники осужденных просили обратить внимание на то, что в учреждениях не всегда безупречно работает система приема передач для осужденных – родственники, приехавшие иногда издалека, часами сидят в очередях в окно приема передач.

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), устанавливать дополнительные требования по допуску защитников и адвокатов недопустимо.

Уполномоченный отмечает и приветствует усилия, направленные на решение этих вопросов и улучшение условий. В СИЗО-1 г. Ярославля действует новое помещение для приема передач, организованы дополнительные комнаты для свиданий с адвокатами. С особым вниманием администрация учреждений УИС отнеслась к приему передач в канун Нового года: передачи от родственников принимались до позднего вечера, все смогли передать продукты, которые привезли.

Право на труд и право на образование в местах лишения свободы

В учреждениях системы исполнения наказаний в Ярославской области проводится плановая работа по привлечению заключенных к труду и по организации этого труда. Среднесписочная численность осужденных, привлеченных к оплачиваемому труду, составила 1593 человека, в том числе: в центрах трудовой адаптации – 1029 человек, на работах по хозяйственному обслуживанию учреждений 564 человека. Производственный комплекс УФСИН России по Ярославской области состоит из пяти центров трудовой адаптации осужденных, имеющих участки как промышленного, так и непромышленного производства, а также двух подсобных хозяйств, расположенных на территории лечебных учреждений.

К Уполномоченному поступили только две жалобы от осужденных на нарушение их права на труд.

В одной заключенный Ш. пожаловался на то, что ему администрацией учреждения устанавливаются периодически подряд две 12-часовые рабочие смены без предоставления отдыха. Второе обращение, от осужденного Г., поступило по вопросу невыплаты заработной платы и отпускных.

В ходе проверки информация о том, что администрацией исправительного учреждения устанавливались двойные (24-часовые) смены для осужденного Ш., не подтвердилась. Установленное время работы на объектах: в первую смену с 8-00 до 20-00, во вторую смену с 20-00 до 8-00. Никаких изменений в рабочем графике у Ш. не было. В отношении осужденного Г. проверкой установлено, что в оплате труда администрацией учреждения нарушений не допущено, заработная плата начислялась и выплачивалась в установленные сроки. Заявления о выплате компенсации за неиспользованный отпуск осужденный Г. не подавал. Ему, соответственно, были даны разъяснения о порядке обращения с заявлением о выплате компенсации за неиспользованный отпуск через администрацию учреждения.

Заслуживает положительной оценки и налаженная система получения образования лицами, содержащимися в местах лишения свободы. На протяжении 2015 - 2016 учебного года в УФСИН России по Ярославской области функционировали три вечерних (сменных) общеобразовательных школ и пять учебно-консультационных пунктов. С 1 сентября 2016 года приступили к обучающему процессу 829 осужденных. Осужденные-учащиеся 9 и 12 классов успешно прошли государственную итоговую аттестацию, в результате которой 60 человек получили основное общее образование, 158 человек – общее среднее. В следственных изоляторах УФСИН России по Ярославской области получили аттестаты об основном общем образовании двое несовершеннолетних.

В настоящее время продолжают обучение в высших учебных заведениях 16 осужденных,

содержащихся в исправительных учреждениях области. Осужденные обучаются по заочной и дистанционной форме обучения в Челябинском государственном университете, Московском государственном институте экономики, политики и права, в Костромской государственной сельскохозяйственной академии, в Московской финансовой промышленной академии по специальностям: менеджмент, юриспруденция, промышленное и гражданское строительство.

Получение образования осужденными и последственными – 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.

Ресоциализация 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 организаций региона.

К Уполномоченному поступило 13 обращений от лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в консультационной или иной поддержке. Наиболее острыми для лиц, освободившихся из мест принудительного содержания, по-прежнему остаются вопросы, связанные с жильем и регистрацией по месту жительства, – таких обращений к омбудсмену поступило 9. За то время, что осужденный проводит в местах лишения свободы, его или снимают с регистрационного учета, или его жилье утрачивается (пожар, обрушение), или продается родственниками. Даже если ранее жилое помещение было в социальном найме, то через приватизацию, в которую не включают родственника, временно находящегося в колонии, жилье переводят в собственность и продают. Такие случаи нередки. После освобождения из мест лишения свободы граждане очень часто испытывают трудности с ресоциализацией именно потому, что им просто негде жить, негде зарегистрироваться по месту жительства. А это все порождает второй круг проблем – невозможность трудоустроиться. Хотя само по себе трудоустройство освободившихся после отбывания наказания тоже затруднено – нет организаций, которые хотели бы взять на работу бывшего осужденного. Отсутствие места жительства и гарантированного заработка ведут к асоциаль-

ному образу жизни таких граждан, возврату на путь криминала. Кроме того, одной из проблем, с которыми сталкиваются на свободе бывшие заключенные, является восстановление утраченных документов (паспорта, документов об образовании и пр.).

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 вопросам оказания содействия в трудовом и бытовом устройстве, восстановлении утраченных документов, в оформлении пенсий и их перевода на лицевые счета осужденных в течение 2016 года в адрес УФСИН России по Ярославской области поступило 3320 обращений, что на 23,7% больше, чем в 2015 году. Положительно было разрешено 3311 обращений. Из освободившихся в трудовом и бытовом устройстве 44% осужденных – это 997 человек. Все они получили соответствующую помощь.

Кроме того, неотложную помощь разового характера лицам, освободившимся из мест лишения свободы, оказывают 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 медико-социального ухода за престарелыми и инвалидами, в том числе и лицами, освободившихся из мест лишения свободы, с общим числом мест 282. В отношении 3 осужденных, являющихся инвалидами 1 и 2 группы, и нуждающихся в помощи, 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. Отсутствует выстроенная система государственной или общественной поддержки освободившихся в вопросе трудоустройства, хотя ее необходимость не вызывает сомнений.

Изоляторы временного содержания

В 2016 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области посетил большинство изоляторов временного содержания (ИВС), находящихся в структуре УМВД по Ярославской области. На территории региона функционируют 17 ИВС, в которых в течение 2016 года содержалось 14540 человек (в 2015 году – 18046 человек). Среднесуточная наполняемость ИВС составила 102 человека (в 2015 году – 105 человек).

В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами два раза в год осуществляются комиссионные обследования ИВС (март, сентябрь). В 2016 году 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. По информации УМВД России по Ярославской области, претензий к условиям содержания со стороны лиц, содержащихся в ИВС, не поступило.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами в Ярославской области регулярно осуществляются проверки ИВС территориальных органов МВД России на районном уровне уполномоченными на то представителями. Представителями общественно-наблюдательной комиссии по контролю за соблюдением прав человека проведено 35 проверок условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС территориальных органов МВД России на районном уровне, членами Общественного совета при УМВД России по Ярославской области – 34 проверки.

В ходе проверок особое внимание уделяется условиям содержания задержанных, отношению сотрудников изоляторов к содержащимся там лицам, мерам реагирования на жалобы и предложения, поступающие от лиц, содержащихся в ИВС, а также материально-бытовому и медико-санитарному обеспечению граждан, находящихся в ИВС.

По результатам проверок установлено, что всем подозреваемым и обвиняемым выдается постельное белье и постельные принадлежности, предоставляется трехразовое горячее питание по утвержденным нормам, в камерах уста-

новлена необходимая мебель, в помещениях ИВС для хранения и подогрева пищи имеются холодильники и электроплиты. Во всех ИВС области размещена информация с адресами и контактными телефонами органов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, адвокатских палат, уполномоченного по правам человека, общественных наблюдательных комиссий, судов, надзирающих прокуратур, ОРЧ СБ УМВД России по Ярославской области. Проблем, связанных с порядком посещения специальных учреждений территориальных органов МВД России на районном уровне уполномоченными на то представителями, не возникало.

В целях соблюдения медико-санитарного обеспечения подозреваемых и обвиняемых во всех ИВС области введены должности медицинских работников. В 16 ИВС укомплектованы

8. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Статья 41 Конституции Российской Федерации каждому гарантирует право на охрану здоровья и медицинскую помощь. В этой же статье указано, что «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». Права 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 качественной, своевременной и адекватной медицинской помощи – это вопросы, которые волнуют всех без исключения. В Ярославской области год от года восприимчивы гражданами сферы оказания медицинской помощи и охраны здоровья остается стабильно острым и критичным.

Как показывают результаты проводимого ежегодно социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», практически 67,3% опрошенных считают, что в регионе в целом и целом соблюдается право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом о том, что их право на медицинскую помощь и охрану здоровья нарушалось за последний год, заявили лишь 11,4%, что можно считать неплохим показателем. В качестве интересного момента можно отметить и положительную динамику восприятия жителями области соблюдения права на медицинскую помощь: число считающих данное право соблюдаемым выросло, особенно по сравнению с 2015 годом, а число тех, кто полагает, что эта категория прав часто нарушается, заметно снизилось. Наиболее «проблемным» с точки зрения соблюдения данной категории прав был именно 2015 год, что отчасти можно объяснить ощущением населением области негативных последствий модернизации системы здравоохранения.

штаты медицинских частей медицинским персоналом, комплект составляет 1 единицу (ИВС МО МВД России «Тутаевский»).

Соблюдение прав и законных интересов граждан находится на постоянном контроле руководства УМВД и Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

С учетом того, что права граждан в местах принудительного содержания требуют особого внимания, уполномоченный продолжает держать эту сферу на контроле. Люди, оказавшиеся в колонии, следственном изоляторе или изоляторе временного содержания, ограничены в своих правах, но не бесправны. Соответственно, имеющиеся у них права должны неукоснительно соблюдаться и защищаться в полном объеме.

В Ярославской области органами государственной власти принимаются меры по совершенствованию работы системы учреждений здравоохранения и оказания гражданам медицинской помощи. В 2016 году на территории региона начала реализацию областная целевая программа «Развитие материально-технической базы медицинских организаций Ярославской области» на 2016 - 2020 годы. В рамках данной программы завершено строительство и осуществлен ввод в эксплуатацию поликлиники в г. Ростове, завершена реконструкция офиса врача общей практики в рабочем поселке Поречье – Рыбное. С целью укрепления материально-технической базы медицинских организаций в 2016 году проведены капитальные ремонты в части медицинских учреждений как в областном центре, так и в муниципальных районах, что позволило улучшить условия пребывания пациентов в поликлинических и стационарных отделениях.

В настоящее время одной из наиболее актуальных проблем в сфере медицины в Ярославской области остается дефицит специалистов с профессиональным образованием в медицинских организациях всех уровней. Особенно остро ощущается эта проблема в отдаленных сельских территориях. В городах же медики все чаще уходят на работу в частные клиники. Потребность в кадрах в целом по области составляет 308 врачей и 405 средних медицинских работников. Для преодоления кадрового дефицита медицинских кадров в области не первый год реализуется Региональная целевая программа «Улучшение кадрового обеспечения государственных медицинских организаций Ярославской области» на 2013-2017 годы. Реализация Программы позволила привлечь в медицинские организации области 1000 врачей, более 1400 средних медицинских работников, в том числе в 2016 году - 187 и 395 соответственно. В рамках Программы в 2016 году приобретена 1 служебная квартира для работника медицинского учреждения в г. Угличе и заключены контракты

на приобретение 3 квартир для медицинских работников в г. Ярославле.

В 2017 году будет продолжена реализация мероприятий кадровой Программы, включая предоставление единовременных компенсационных выплат в размере 1 миллион рублей врачам, переехавшим на работу в сельскую местность (проект «Земский доктор»), в размере 100 тысяч рублей врачам, трудоустроившимся в медицинские организации Рыбинска, Углича, Переславля-Залесского, Ростова, в размере 50 тысяч рублей фельдшерам и акушеркам фельдшерско-акушерских пунктов, ежемесячных выплат в размере 3300 рублей студентам Ярославского государственного медицинского университета – целевикам Ярославской области.

Проводится информационно-просветительская работа с населением: статьи в печатных изданиях, выступления по радио и на телевидении по вопросам ведения здорового образа жизни и профилактики заболеваний, распространение печатной продукции (буклетов, листовок), проведение социальных акций, размещение социальной рекламы по пропаганде здорового образа жизни на внешних бортах общественного транспорта, профилактике сердечно-сосудистых заболеваний и здоровому питанию. В медицинских организациях в доступных местах размещена информация для пациентов о перечне медицинских услуг, оказываемых бесплатно в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Ярославской области медицинской помощи, а также вся необходимая информация для населения об оказании платных медицинских услуг, порядке разрешения претензий пациентов к учреждениям здравоохранения, о контролируемых организациях, их адресах, телефонах. Для оперативного решения вопросов, возникающих у пациентов при получении медицинской помощи, в департаменте здравоохранения и фармации Ярославской области организована работа «горячих линий» по вопросам организации медицинской помощи, вопросам обезболивания, лекарственного обеспечения, по отказу от курения.

В последние годы в Ярославской области расширяется возможность записи на прием к врачу в электронном виде, которая реализована на нескольких ресурсах. Расписание врачей всех 48 медицинских организаций, где есть первичный прием пациентов, доступно на Едином портале госуслуг. При этом многие ярославцы используют сервисы medinfo, где возможно записаться к врачу многих медицинских учреждений. Интернет-ссылки на возможность записаться к врачу сейчас размещают все медицинские организации на своих сетевых страницах или сайтах.

В 2016 году увеличился объем оказываемой в медицинских организациях области высокотехнологичной медицинской помощи: по сравнению с 2015 годом рост составил 19%. В настоящее время финансовое обеспечение высокотехно-

логичной медицинской помощи осуществляется за счет средств федерального и областного бюджетов и средств обязательного медицинского страхования как в федеральных клиниках, так и в медицинских организациях области. В травмоцентре I-го уровня функционирует служба по мониторингу ситуации с пострадавшими в ДТП на территории области, в оперативном режиме решаются вопросы организации оказания помощи в каждом конкретном случае, в первую очередь по тактике ведения больных с травмами тяжелой степени, определяются показания и возможность транспортировки.

Но, к сожалению, в медицинской сфере региона есть и проблемы. По многим статьям и программам происходило снижение финансирования, связанное с дефицитом бюджета, остро стоял кадровый вопрос.

Проводимое реформирование в сфере здравоохранения, снижение доступности медицинской помощи, увеличение сроков ожидания приема врачами – все это вызывает недовольство граждан медицинским обеспечением. Финансовым университетом при Правительстве РФ в 2016 году проводилось исследование качества медицинских услуг, которые граждане получают по месту жительства. Жители Ярославля оказались в числе тех, кто меньше всего удовлетворен работой поликлиник.

То, что далеко не всегда реализуется право граждан на оказание им медицинской помощи в полном объеме, своевременно и в соответствии с требованиями стандартов, видно и из многочисленных сообщений в средствах массовой информации, сведений, поступающих от государственных органов и органов государственной власти Ярославской области, а также обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области.

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.

Несмотря на проводимые меры по совершенствованию материально-технической базы учреждений, количество больниц и поликлиник, в которых уже не просто нужен косметический ремонт, а остро стоит проблема безопасности предоставляемых услуг, велико. Граждане в социальных сетях откровенно негативно высказываются о состоянии некоторых учреждений здра-

воохранения: «На последнем этаже все плесень видели? Как в апокалиптическом мире. Все с гаджетами, а вокруг грязь, нищета и развалины». Иногда состояние медицинского учреждения приводит к принятию надзорными органами решения о его закрытии.

Так, в мае 2016 года одно из зданий рыбинской городской детской больницы закрыто на 30 дней. Причиной стали нарушения санитарно-эпидемиологического режима, создававшие угрозу здоровью и жизни людей. Санитарным нормам не соответствовали поверхности стен, полов и потолков дезинфекционной камеры больницы. Нарушались технологические процессы при обработке постельных принадлежностей.

К сожалению, все это сопровождается сокращением в региональном бюджете средств, предусмотренных на совершенствование материально-технической базы медицинских учреждений. Думается, что при формировании объемов бюджетных средств, выделяемых для финансирования системы здравоохранения, основной целью должно быть создание всех условий для оказания качественной и доступной медицинской помощи все жителям Ярославской области.

Руководителем Следственного управления СК России по Ярославской области был подготовлен ряд представлений в адрес губернатора и председателя правительства, в которых говорится о проблемах с оказанием медицинской помощи в регионе. Так, в рамках расследования уголовного дела по факту смерти в 2015 году жительницы Ярославской области предположительно в результате несвоевременного оказания ей медицинской помощи (отказа принять вызов бригады скорой медицинской помощи) были выявлены многочисленные нарушения в целом по порядку оказания скорой медицинской помощи в Ярославской области. Отдельное представление было направлено председателю регионального правительства по поводу оказания медицинской помощи детям. Органами следствия была обобщена информация по всем фактам смертей детей в лечебных учреждениях за последнее время. В каждом заключении по факту смерти ребенка, по информации органов следствия, имеются сведения о тех или иных недостатках, которые имели место при оказании медицинской помощи. Не всегда эти недостатки имели причинно-следственную связь со смертью ребенка, но все эти факты были доведены органами следствия до региональных властей с целью совершенствования системы оказания медицинской помощи в Ярославской области.

По информации департамента здравоохранения и фармации Ярославской области, в результате проведенных в 2016 году 5-ти плановых комплексных выездных проверок в рамках ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности были выявлены нарушения в деятельности проверяемых организаций и выданы предписания об устранении выявленных нарушений.

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 2016 году территориальным органом проведена 191 проверка, из них 92 проведены в связи с поступлением обращений (жалоб) граждан о нарушении, по мнению заявителей, их прав при оказании медицинской помощи. В результате проверок выявлено 422 правонарушения в сфере предоставления медицинских услуг. В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя в процессе одной проверки выявлялось от двух до четырех нарушений требований действующего законодательства. При этом 25 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей допустили нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, а две организации допустили нарушения, явившиеся причиной причинения вреда здоровью граждан.

По результатам 52 проверок, проведенных территориальным органом Росздравнадзора по Ярославской области в 2016 году, были возбуждены дела об административных правонарушениях. Всего ведомством было составлено 97 протоколов о привлечении к административной ответственности.

Всего в 2016 году в адрес территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области поступило 495 жалоб граждан. К сожалению, динамика обращений в этот орган свидетельствует о том, что в сфере оказания медицинской помощи имеются проблемы: в 2015 году в Росздравнадзор поступило 375 жалоб граждан, в 2014 году 282. Ежегодный прирост количества жалоб составляет 32-33%. Основными причинами обращения граждан в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области стали: низкая доступность и качество медицинской помощи, отказ в оказании медицинской помощи, непредоставление гарантированного объема медицинской помощи, нарушение права на оказание медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в виде лишения свободы, нарушение права выбора врача и медицинской организации, непредоставление информации о факторах, влияющих на здоровье, отказ в предоставлении информации о состоянии здоровья, нарушение права на приоритетную охрану здоровья детей, медицинское вмешательство без получения добровольного информированного согласия гражданина, непредоставление льготных лекарственных средств.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2016 году поступило 84 обращения о нарушении прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, что в два раза больше, чем в прошлом году. Доля данных обращений в общем числе обращений, поступивших к омбудсмену, составила 5,7%. С учетом того, что часть обращений в этой группе относится к вопросам оказания медицинской помощи

в учреждениях системы исполнения наказаний, их специфика отражена в разделе Доклада «Права человека в местах принудительного содержания».

К сожалению, как показывает анализ обращений, в которых граждане жалуются на работу государственных и муниципальных учреждений (медицинских, образовательных, учреждений социального обслуживания), больше половины составляют жалобы на работу именно медицинских учреждений – 53,5%. Наибольшее количество обращений в этой группе составили жалобы на некачественное или несвоевременное оказание медицинской помощи. Четыре из них содержали информацию о некачественном оказании услуг стоматологами, в одном случае врачи отказали пациенту в бесплатном удалении зуба. Поступали уже ставшие традиционными жалобы на проблемы с регулярной выдачей льготных лекарств, а также выдачей рецептов на получение льготных лекарств. В обращениях граждан к Уполномоченному также поднимался вопрос доступности медицинских услуг – жалобы на отказ прикреплять детей к поликлинике по временной регистрации, на изменение «прикрепленной» поликлиники без согласия гражданина, на отказ в госпитализации. Поступали и обращения, касающиеся негативных эффектов от проводимой в регионе реорганизации медицинских организаций. Граждане также обращались к омбудсмену по вопросам неправильно оформленных больничных листов, отказов в выдаче справки о состоянии здоровья, нарушений при проведении иммунопрофилактики. Среди обращений некоторые содержали жалобу на необоснованный отказ бюро медико-социальной экспертизы в установлении гражданам группы инвалидности. Дважды к Уполномоченному обращались с просьбой о содействии в направлении на лечение в федеральные медицинские учреждения.

В адрес Уполномоченного в 2016 году поступило несколько обращений граждан, в которых они жаловались на учреждения здравоохранения, оказывающие услуги по предоставлению психиатрической медицинской помощи. В частности, вопросы касались отказа в выдаче положительного заключения психиатра в ходе прохождения гражданами медицинской комиссии для получения или продления срока действия водительского удостоверения или для иных целей, отказа в переводе пациентов на лечение в другое отделение в связи с оказываемым воздействием со стороны других пациентов, и др. Уполномоченный в ходе инспекционного визита в Ярославскую областную клиническую психиатрическую больницу (ЯОКПБ) провел рабочую встречу с главным врачом больницы, обсудил проблемы, поднятые в обращениях, и способы их решения. Кроме того, были затронуты темы состояния детской психиатрии в Ярославской области, состояние и проблемы самой ЯОКПБ, в том числе социально-бытовые условия, в которых пребывают стационарные пациенты, ка-

чество питания, реализацию прав пациентов на обеспечение лекарственными средствами, на качественную медицинскую помощь, на доступ к информации, на обращение в различные органы и инстанции, на отправку религиозных культов, иные права. Уполномоченный осмотрел несколько отделений больницы, побеседовал с пациентами стационара.

К Уполномоченному обратился гражданин X. с просьбой восстановить его нарушенные права. Он был не согласен с действиями врача-психиатра в ГБУЗ ЯОКПБ при проведении психиатрического обследования. Со слов заявителя, он пришел в больницу получить сведения о состоящей там на учете дочери и одновременно захотел взять справку о своем психическом здоровье. Справка эта ему нужна была для заключения договора пожизненной ренты. В результате проведенных бесед с X. врачи через несколько дней выдали ему справку о наличии хронического психического расстройства и противопоказаний для совершения сделки. Сам заявитель считает себя психически здоровым человеком и не согласен с выставленным диагнозом.

Уполномоченным была проведена проверка в отношении изложенных в обращении фактов. Безусловно, установление диагноза психического заболевания, равно как и принятие решения об оказании психиатрической помощи в добровольном порядке или дача заключения для рассмотрения этого вопроса являются исключительным правом врача-психиатра или комиссии врачей-психиатров. Заявителю были даны разъяснения, что действия медицинских работников, врачебных комиссий, ущемляющие права и законные интересы граждан при оказании им психиатрической помощи, могут быть обжалованы по выбору лица, приносящего жалобу, непосредственно в суд, а также в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или прокурору. Этим правом X. не воспользовался – ни к руководству больницы, ни в региональный департамент здравоохранения и фармации, ни в суд заявитель не обращался с жалобой на неправомерное, на его взгляд, медицинское заключение в отношении него. Более того, он даже не обращался в учреждение с просьбой о проведении повторного медицинского освидетельствования.

В связи с тем, что X. в своем обращении к Уполномоченному выразил согласие пройти повторную комиссию врачей-психиатров, назначенную руководителем медицинской организации, для своего освидетельствования на предмет наличия психического расстройства, необходимости психиатрической помощи, а также решения вопроса о виде такой помощи, в соответствии с правом, предоставленным ему ст.ст. 23,27 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Уполномоченный обратился с соответствующей просьбой к руководству психиатрической больницы. На эту просьбу был получен положительный ответ. Больница готова предоставить X. возможность пройти повторное освидетельствование другим составом комиссии.

Поскольку психиатрические диспансеры являются, по сути, закрытыми лечебными учреждениями, мониторинг нарушения прав человека в таких учреждениях крайне важен, поэтому сегодня эта проблема находится под пристальным вниманием правозащитников. Уполномоченный обращает особое внимание на необходимость неукоснительного соблюдения следующих прав и свобод граждан при оказании им психиатрической медицинской помощи:

- права на свободу и личную неприкосновенность (с точки зрения обоснованности принудительного нахождения в закрытых помещениях лечебного учреждения, правомочности решений о лечении психотропными препаратами и недобровольной госпитализации в нарушение закона об оказании психиатрической помощи);
- права на медицинскую помощь (в том числе на должное лекарственное обеспечение);
- право на обращение к руководству учреждения и к иным должностным лицам;
- право на обращение к представителю Службы защиты прав пациентов;
- право на доступ к информации (беспрепятственный доступ к законам об оказании психиатрической помощи, правилам внутреннего распорядка организации, адресам для обращений, в том числе в рамках бесплатной юридической помощи, а также к СМИ);
- право на социальное обеспечение (включая вопросы качества предоставляемых социальных услуг, права пациентов на доступное и качественное социальное обслуживание – удобства, питание, бытовые условия, в том числе состояние изоляторов).

Недопустимо при оказании психиатрической помощи гражданам неправомерное вмешательство в их частную жизнь, умаление чести и достоинства, создание препятствий в общении пациентов учреждения с посетителями, превышение полномочий должностными лицами учреждения, создающее условия для нарушения прав и свобод пациентов учреждения.

Значительную часть обращений к Уполномоченному составляют обращения по вопросу обеспечения льготных категорий граждан лекарственными средствами. С такими жалобами обращаются жители практически всех муниципальных образований региона. Они открыто выражают свое недовольство и в публичном пространстве. В социальных сетях часто можно встретить следующие сообщения:

«Я просто не могу понять, что у нас происходит в Переславле, но я поражена! Почему люди, которые нуждаются в лекарствах, инвалиды, социальные льготники, по 3 месяца не получают бесплатные лекарства, которые обязаны их получать. Почему люди, которые в них нуждаются, должны их покупать на свои мизерные пенсии. В общем, если этот вопрос не решится, я буду вынуждена поехать в Министрство Здравоохранения РФ в Москву с жалобой».

В одной из газет опубликован крик отчаяния другого жителя Ярославской области:

«Моя жена диабетик, получает бесплатное лекарство. Созвонились с аптекой, сказали, будут выдавать с 14 часов – на 40 минут опоздали. Живем в селе, лекарство закончилось, зарплата жены 5 000, я пенсионер МВД – пенсия 8 400, на работу без таблеток жена ходить не может. Больничные не дают, говорят, покупайте таблетки - это 1 400 рублей. Квартилата, немножко покушать - и неделю мы нищие».

Люди месяцами ждут, когда в аптеке появится назначенное им лекарство, в аптеках формируются большие очереди. Никакого вразумительного ответа по вопросу сроков поставки необходимых лекарств от администраций аптек люди чаще всего получить не могут.

Эту проблему обозначает по итогам своей деятельности и Росздравнадзор. Если в 2015 году в это ведомство поступило только 60 жалоб граждан по вопросам льготного лекарственного обеспечения, то в 2016 году их было уже 130. Сложная ситуация складывается с лекарственным обеспечением как федеральных, так и региональных льготников. Причиной явилось отсутствие четкой организации процесса закупок, поставок и отпуска льготных лекарственных средств гражданам. Из 130 рассмотренных Росздравнадзором по Ярославской области обращений по вопросам неудовлетворительного обеспечения льготных категорий граждан необходимыми лекарственными средствами обоснованными были признаны практически все. По результатам рассмотрения обращений было принято решение о проведении проверок. В результате проведения контрольных мероприятий были выявлены системные нарушения в организации льготного лекарственного обеспечения граждан. Были подтверждены факты отказа в выписке льготных рецептов по причине отсутствия лекарственных препаратов либо в заявке медицинского учреждения, либо в аптеках, несоответствие графика работы пунктов выписки льготных рецептов и графика работы поликлиники, отсутствие необходимых препаратов в аптеках, отказ в отсроченном обеспечении льготных рецептов. В начале 2016 года сложилась критическая ситуация с обеспечением льготными лекарствами федеральных льготников - проблема будет снята только в конце марта, так как деньги из федерации на счета в Ярославль пришли с опозданием, затем проводились конкурсные процедуры.

Отчасти снять напряженность могла бы четкая работа аптек по отсроченному (в течение 10 дней) обслуживанию рецептов федеральных льготников. Но эта система, по словам руководителя ярославского Росздравнадзора, дает сбой.

Ситуация с обеспечением льготными лекарственными средствами касается огромного количества людей с тяжелыми заболеваниями, такими как сахарный диабет и сердечно-сосудистые болезни. Чаще всего заболевание, имеющееся у гражданина, или его физическое состояние требуют незамедлительной медикаментозной терапии, либо нужна постоянная (поддерживающая)

лекарственная терапия при наличии хронического заболевания. Когда гражданам отказывают в предоставлении бесплатных лекарств по причине их отсутствия, в подавляющем большинстве случаев люди вынуждены приобретать необходимые лекарства за свой счет, затрачивая при этом зачастую немалые средства, иногда по несколько тысяч рублей. Это очень весомая сумма для бюджета инвалида или его родственников. В итоге бесплатные лекарства становятся платными. И подобная ситуация повторяется из года в год - в течение длительного периода граждане сами покупают себе лекарства в связи с невозможностью реализовать свое право на предоставление данной меры государственной поддержки.

Прокуратурой Ярославской области неоднократно выявлялись нарушения в сфере обеспечения граждан лекарственными средствами: не всегда в аптеках было обеспечено наличие минимального ассортимента лекарственных средств, соблюдение лицензионных требований, правил хранения лекарственных препаратов и их отпуска.

Иногда выявленные правоохранительными органами нарушения в сфере лекарственного обеспечения требуют совершенствования нормативной правовой базы обеспечения льготными лекарственными средствами.

Так, прокуратурой Ярославской области в ходе проверки было установлено, что годовалый ребенок-инвалид был обеспечен первичными медикаментами, однако при повторном обращении родителей в лечебное учреждение дополнительное лекарственное обеспечение было произведено лишь через месяц.

По заключению органов прокуратуры эта задержка создала угрозу для жизни и здоровья ребенка и была вызвана недостаточной правовой регламентацией процедуры дополнительного лекарственного обеспечения нуждающихся. В соответствующем приказе департамента здравоохранения и фармации области отсутствовали сроки и механизм рассмотрения заявок о дополнительном лекарственном обеспечении. По результатам проверки было внесено представление об устранении нарушений законодательства в адрес директора департамента здравоохранения и фармации, по итогам рассмотрения которого в правовой акт подготовлены изменения. В настоящее время ребенок обеспечен всеми необходимыми лекарствами.

Кроме того, многие жители региона жалуются на массовую замену назначенных им лекарств, которыми они пользовались на протяжении долгого периода и которые давали положительный терапевтический эффект, на аналоги, которые иногда людям не только не подходят (могут давать непредвиденные реакции организма), но и приводят к рецидивам симптомов основного заболевания и ухудшению состояния организма. Только в исключительных случаях, путем долгого и изнурительного процесса оспаривания данной замены, гражданам удается добиться

назначения прежнего лекарства. Безусловно, в некоторых случаях замена лекарственного препарата на аналог никак не сказывается на самочувствии пациента, но в тех случаях, когда есть основания полагать, что замена препарата вызывает негативные последствия для пациента, необходимо очень тщательно подходить к вопросу назначения лекарственных препаратов, всегда индивидуально рассматривать каждый из таких случаев.

Отдельно стоит отметить обострившуюся ситуацию с обеспечением детей-инвалидов, больных фенилкетонурией, специализированным льготным питанием.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратились родители детей, больных фенилкетонурией. В связи с неоднозначностью законодательства в решении вопросов, связанных с защитой прав и законных интересов больных фенилкетонурией, родители детей, страдающих данным заболеванием и проживающих на территории Ярославской области, сталкиваются со следующими проблемами: неопределенность в признании ребенка инвалидом либо снятие с него инвалидности; обеспечение диетотерапии (специализированными лечебными продуктами); обеспечение безбелковыми продуктами питания нелечебного назначения. В своем обращении заявители пожаловались, что им было отказано в продлении инвалидности, дети лишились пенсий и пособий, которые раньше трагически на специальные дорогостоящие безбелковые продукты.

Для решения данной проблемы Уполномоченный обратился за содействием в Федеральное казенное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области» по вопросам установления инвалидности и переосвидетельствования, к Председателю Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству по вопросу совершенствования федерального законодательства, в Правительство Ярославской области по вопросу выделения из областного бюджета денежных средств на приобретение безбелковых продуктов питания, в Аппарат Общественной палаты Российской Федерации по вопросу защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, страдающих фенилкетонурией, для внесения изменений в федеральное законодательство. В своих письмах Уполномоченный обосновал свою позицию по данному вопросу и просил обратить особое внимание на недопустимость нарушения прав данных детей. При содействии Уполномоченного по правам человека в Ярославской области детям, страдающим фенилкетонурией, инвалидность была продлена, пенсии и пособия удалось сохранить. Более того, с августа 2016 внесены изменения в федеральное законодательство, регулирующие вопросы установления инвалидности детям. Правила установления и продления инвалидности в настоящее время стали менее жесткими для детей, больных фенилкетонурией. Также дети, страдающие фенилкетонурией, обеспечиваются лекарственными смесями

департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области. Заявителям была оказана адресная материальная помощь на приобретение безбелковых продуктов питания за счет средств областной целевой программы «Семья и дети Ярославии».

Резюмируя вопросы обеспечения граждан льготными лекарствами и специализированным детским питанием, стоит отметить, что на деле процесс назначения и получения медикаментов и питания подчас превращается в сложную «борьбу за свое здоровье». А речь идет о больных людях, многие из которых имеют инвалидность. Для них защита своего права превращается в тяжелейший процесс. В массовом сознании жителей Ярославской области получение льготных лекарств стало уже пугающей процедурой: сначала нужно добиться назначения лекарства, которое действительно будет помогать, а потом путем невероятных усилий, спустя долгое время его получить, а то и приобрести на свои собственные средства.

Льготное лекарственное обеспечение на территории Ярославской области осуществляется за счет средств федерального и регионального бюджета. В 2016 году отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета отпущено лекарственных препаратов на сумму 212 465,06 тысяч рублей по 279,6 тысячам рецептам. Пациенты, состоящие в Регистре в рамках Государственной программы «Семь нозологий»⁹ и получающие специализированную лекарственную помощь, обеспечены дорогостоящими препаратами по 10,3 тысячам рецептам на сумму 519 877,89 тысяч рублей.

За счет средств бюджета Ярославской области осуществляется лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения». В 2016 году финансовые средства, выделенные регионом, в 3,7 раза превысили объем финансирования, предусмотренный для обеспечения федеральных льготополучателей.

Софинансирование федеральной программы обеспечения необходимыми лекарственными препаратами из средств областного бюджета позволило обеспечить граждан дорогостоящими препаратами, необходимыми для лечения онкологических, гематологических заболеваний, сахарного диабета, бронхиальной астмы. Аптечными организациями за счет региональных средств обслужено 676 865 рецептов, сумма отпуска составила 836 368,6 тысяч рублей.

⁹ Федеральная программа «Семь нозологий» стартовала в 2008 году. Согласно данной программе, пациенты, страдающие 7 редкими и наиболее дорогостоящими в лечении заболеваниями, могут рассчитывать на бесплатное получение жизненно необходимых препаратов. Финансирование данного проекта осуществляется за счет бюджета Российской Федерации.

Вместе с тем, в ходе реализации программ льготного лекарственного обеспечения на территории области возникает ряд проблем, связанных с применением постановления Правительства РФ №890. Указанным Постановлением утвержден Перечень групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой. Предоставление указанной меры социальной поддержки не может быть реализовано, поскольку возможность компенсации расходов на самостоятельно приобретенные лекарственные препараты не предусмотрена действующим законодательством (обеспечение лекарственными препаратами осуществляется только путем закупок для государственных нужд). Таким образом, с учетом того, что в настоящее время большая часть предусмотренных данным перечнем категорий граждан обеспечивается лекарственными препаратами бесплатно, а не со скидкой, департамент здравоохранения и фармации Ярославской области выступил с предложением о признании утратившим силу Приложения №2 к постановлению Правительства РФ № 890. Данное предложение в 2016 году было направлено Губернатором области Министру здравоохранения РФ.

Проблемным вопросом также является ухудшение положения региональных льготников, имеющих право на бесплатное лекарственное обеспечение только в рамках постановления Правительства РФ № 890 (по заболеванию), в связи с отказом федеральных льготников от набора социальных услуг в пользу единовременной денежной выплаты. Граждане, перечисленные в статьях 6.1, 6.7 Федерального закона «О государственной социальной помощи», имеют право на получение одной и той же социальной услуги по лекарственному обеспечению по двум основаниям и из двух источников – в рамках Федерального закона «О государственной социальной помощи» (федеральный бюджет) и в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи по постановлению Правительства РФ № 890 (региональный бюджет). В случае отказа от получения услуги по федеральной программе в пользу единовременной денежной выплаты, данные граждане получают необходимую лекарственную терапию в полном объеме за счет средств регионального бюджета, в том числе по решениям КЭЖ департамента (несмотря на то, что Социальным кодексом ЯО предусмотрена социальная услуга именно по дополнительному лекарственному обеспечению граждан, сохранивших право на получение государственной социальной помощи), что уменьшает объем финансового обеспечения социальной услуги, предоставляемой тем гражданам, которые не имеют права на предоставление набора социальных услуг либо денежную компенсацию и обеспечиваются бесплатными лекарственными препаратами только за счет средств областного бюджета (по заболеванию, в соответствии с постановлением Правительства РФ № 890).

Учитывая изложенное, ввиду невозможности установления соответствующего ограничения в Социальном кодексе Ярославской области (уже имеется соответствующая судебная практика в другом субъекте РФ), в целях обеспечения социальной справедливости и исключения получения одной и той же меры социальной поддержки по нескольким основаниям, региональным департаментом здравоохранения и фармации подготовлены предложения о внесении в постановление Правительства РФ № 890 либо в программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи изменений, предусматривающих, что предоставление мер социальной поддержки по лекарственному обеспечению отдельных категорий граждан в соответствии с данным постановлением (программой) не производится, если гражданин отказался от получения набора социальных услуг полностью или от получения социальной услуги, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», в пользу денежной компенсации. Данные меры направлены на закрепление равного права и возможности граждан на получение государственной поддержки в сфере льготного лекарственного обеспечения.

Одно из обращений к Уполномоченному касалось как раз вопроса выбора льготного лекарственного обеспечения или выплаты денежной компенсации, а именно - вопроса сроков подачи заявок для обеспечения бесплатными лекарственными препаратами. Как известно, льготники, которые имеют право на бесплатное получение лекарств, могут монетизировать льготу и получать взамен медицинских препаратов ежемесячную денежную выплату в размере 766,55 рублей. Для этого необходимо обратиться с соответствующим заявлением в территориальное подразделение Пенсионного фонда Российской Федерации.

Заявитель Х. пожаловался омбудсмену, что он оказался лишен права выбора, каким образом получать государственную социальную помощь в виде набора социальных услуг в 2016 году в связи с тем, что в установленные сроки (до 1 октября года, предшествующего году получения социальных услуг) он не смог подать заявление, а позже оно уже не принималось. Таким образом, Х. в 2016 году вместо обеспечения бесплатными лекарствами получал денежную компенсацию. Заявитель был не согласен с тем, что права выбора способа государственной поддержки его лишили, несмотря на уважительную, по его мнению, причину пропуска сроков: он в этот период находился на санаторно-курортном лечении.

Уполномоченный провел проверку по данному обращению, в результате которой нарушения прав человека в данном случае выявлено не было. Дело в том, что в законодательстве действительно установлены сроки для подачи заявления в Пенсионный фонд РФ, в котором гражданин может выбрать форму, в которой он планирует получать государственную социальную помощь в следующем году. Граждане долж-

ны обратиться с соответствующим заявлением до 1 октября текущего года. При этом государство предусмотрело возможность подачи данного заявления как лично, так и по доверенности. Соответственно, если гражданин понимает, что он не успевает по тем или иным причинам подать заявление в срок, у него есть возможность направить для подачи заявления от его имени своего представителя. Таким образом, возможность сделать свой выбор в отношении данного вида социального обеспечения гражданину была предоставлена.

Не один год граждане в своих обращениях к Уполномоченному и в другие ведомства выражают свое недовольство проводимой реорганизацией и оптимизацией медицинских учреждений. Некоторые даже обращались к депутатам Государственной Думы РФ с этими проблемами:

«...закрылось терапевтическое отделение больницы пос. Октябрь Некоузского района, сократили лечащего врача. В больнице осталось 7 коек дневного пребывания и 13 коек сестринского ухода. В настоящее время на все поселки Октябрьского поселения и все близлежащие деревни остался один участковый терапевт, он же - лечащий врач в стационаре Октябрьской больницы, который уже не является самостоятельным лечебным учреждением...». Кроме того, жители в коллективном обращении пожаловались на то, что сложившаяся крайне неблагоприятная ситуация с оказанием медицинской помощи в Октябрьском поселении нарушает их права, требует вмешательства со стороны властей.

К сожалению, подобные ситуации возникали не только в этом поселке и районе. Во время визитов Уполномоченного в муниципальные районы Ярославской области жители часто жаловались на то, что медицинская помощь в отдаленных населенных пунктах становится все более недоступной: сокращают врачей, младший медперсонал, закрывают больницы. Закрылся психоневрологический интернат в селе Гагаринская Новоселка Переславского района, его здание планируется выставить на торги в 2017 году. В конце 2016 года на заседании профильного комитета Ярославской областной Думы была озвучена информация о возможном закрытии нескольких районных больниц: в Борисоглебском, Мышкинском и Пошехонском районах. Все это вызывает у граждан негодование: с одной стороны, государство неоднократно демонстрировало желание совершенствовать сферу оказания медицинской помощи путем повышения ее доступности, с другой стороны, политика последних лет ставит эту доступность под сомнение: нагрузка на врачей растет в связи с сокращениями, количество койко-мест снижается, добаться до альтернативных медицинских учреждений после закрытия ряда больниц становится очень сложно.

С 2015 года в Ярославской области решается вопрос сохранения ведомственной больницы Института биологии внутренних вод им. И.Д. Папанина РАН 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 и Академии наук РФ. В результате несколько тысяч человек могут остаться без медицинской помощи. Добраться до другой больницы будет сложно - 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 – 1500 рублей. Низкая транспортная доступность, недостаточная комплектация службы «скорой помощи» - все это приведет к обострению проблемы оказания медицинской помощи детскому населению поселка, а это около 300 человек.

Финансирование больницы сократилось на 30%, а в планах – на 50%. Такое решение, кстати, универсальное для всей страны, приняло Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России), в ведении которого находится больница. Рассматривались различные варианты: передать больницу на баланс области или добиться от федерации сохранения объемов финансирования. Государственными ведомствами и общественниками были направлены многочисленные письма на федеральный уровень. В итоге ФАНО 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.

Департамент здравоохранения и фармации Ярославской области, в свою очередь, не видит необходимости брать больницу на баланс области: численность населения научного поселка по стандартам позволяет обслуживание офисом врача общей практики. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области направил обращение в адрес руководителя региона с просьбой рассмотреть вопрос о возможности сохранения больницы с целью соблюдения прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. В своем обращении Уполномоченный выразил опасения, что, в случае ликвидации медицинского учреждения, около 1700 человек – жители научного поселка, работники РАН – могут лишиться качественной медицинской помощи.

Уполномоченный выражает обеспокоенность исходом данной ситуации, так как, если больница в поселке Борки будет ликвидирована, региональным и местным властям нужно будет незамедлительно предпринимать усилия для соблюдения прав жителей поселка и близлежащих населенных пунктов на получение медицинской помощи. Важно заранее предусмотреть расширение возможностей транспортного и кадрового обеспечения этой сферы в Некоузском муниципальном районе.

Все вышеназванные тенденции приводят к глубоким и во многом необратимым изменениям в системе здравоохранения, которые напря-

мую ведут к снижению качества оказания медицинской помощи гражданам и к росту числа фактов нарушения прав человека в этой сфере. Отрадно, что действующий глава региона Д.Ю. Миронов обратил внимание на наличие проблем в сфере соблюдения прав граждан на медицинскую помощь и заявил о том, что необходимо нацелиться на оптимизацию первичного звена, избавиться от многомесячных очередей к специалистам и решить кадровую проблему в сфере здравоохранения. Глава региона поручил специалистам разобраться по каждому пункту. Для решения проблемы в области были созданы специальные рабочие группы. В них вошли представители департамента здравоохранения и фармации, сотрудники Ярославского государственного медицинского университета, эксперты Минздрава России. Отмечается, что в регионе запущен пилотный проект «Открытая регистрация», призванный сократить очереди на запись к врачу, ведется работа по организации единой службы неотложной помощи.

Уполномоченный обращает внимание органов власти и на то, что в сфере здравоохранения серьезной доработки требуют не только материально-техническая сторона и качество оказания медицинской помощи, но и сфера взаимоотношений медицинских работников и пациентов. Особое внимание следует уделить вопросам неукоснительного соблюдения всеми медицинскими работниками принципов медицинской этики и деонтологии.

В связи с тем, что проблема обеспечения льготных категорий граждан лекарствами в регионе носит длительный характер, затрагивает права широкого круга лиц, она должна быть предметом пристального внимания органов государственной власти. Наличие права всегда должно не только подкрепляться имеющимися государственными гарантиями, но и реально действующим механизмом, работающим бесперебойно. Иначе нельзя говорить о соблюдении права указанных граждан на социальное обеспечение. Уполномоченный уже неоднократно обращал внимание на недопустимость отступления от государственных гарантий при реализации прав таких уязвимых слоев населения, как инвалиды и ветераны.

Уполномоченный призывает все государственные, муниципальные и негосударственные структуры и организации, на которые возложена сложная, но очень важная задача охраны здоровья граждан и оказания им медицинской помощи, в своей деятельности соблюдать один из основополагающих принципов защиты прав человека и гражданина в сфере оказания медицинской помощи - принцип ответственности, закрепленный в законодательстве Российской Федерации. При оказании медицинской помощи все медицинские работники должны помнить, 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.

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

В правозащитном пространстве Ярославской области значимое место продолжают занимать вопросы, связанные с соблюдением и защитой прав в сфере гражданства и миграции. Это и вопросы получения гражданства Российской Федерации, и проблемы легализации, социализации и адаптации мигрантов, прибывающих в нашу страну на законных основаниях, и вопросы соблюдения миграционного законодательства, а также регистрации и паспортизации. Все эти аспекты так или иначе связаны с соблюдением статьи 27 Конституции РФ, которая гласит: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства».

По данным Управления по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области, в 2016 году на миграционный учет на территории области было поставлено 72 150 иностранных граждан, что на 0,8% меньше, чем в 2015 году. Снято с миграционного учета 54 390 человек (на 17,2% больше, чем в прошлом году). Таким образом, можно сделать вывод о том, что общее число внешних мигрантов в нашем регионе в 2016 году несколько уменьшилось.

85,8% иностранных граждан, поставленных на миграционный учет по месту пребывания, составили лица, прибывшие в безвизовом порядке. Наибольшее количество впервые прибывших в Ярославскую область мигрантов – это граждане Узбекистана, Украины, Таджикистана, Армении, Азербайджана и Молдавии. Таким образом, влияние на миграционную составляющую Ярославской области по-прежнему оказывают в основном представители СНГ. В то же время необходимо отметить рост числа иностранцев, прибывших к нам из Китая (на 12,2% больше, чем в 2015 году) и, что интересно, из Германии (на 37,9% больше, чем в 2015 году).

Наибольшее количество иностранных граждан прибыло в Ярославскую область для осуществления трудовой деятельности и по частным делам. Таким образом, трудовая миграция, будучи самой распространенной целью прибытия мигрантов в Ярославскую область, по-прежнему остается вопросом, требующим повышенного внимания компетентных органов и инстанций.

С целью осуществления трудовой деятельности (первично) в Ярославскую область в 2016 году прибыли 15 692 иностранца. Это по-прежнему граждане Узбекистана, Таджикистана, Украины, Армении, Киргизии, Белоруссии, Китая, Азербайджана и Молдавии. Однако общий поток первично прибывающих трудовых мигрантов заметно снизился - по сравнению с прошлым годом спад составил 20,8%.

По разрешениям на временное проживание в регионе находится 5 981 (+18,1%) иностранный гражданин, из них почти половину составляют

граждане Украины. По видам на жительство в области проживают 4680 иностранных граждан. В 2016 году резко возросло число иностранцев, которые прибыли в Ярославскую область и приобрели гражданство Российской Федерации: таковых оказалось на 56% больше, чем в 2015 году. «Пальму первенства» в этой категории удерживают, опять же, переселенцы с территории Украины, причем в этом году их оказалось в два раза больше, чем в предыдущем.

С другой стороны, чуть больше, чем в прошлом году, было аннулировано разрешений на временное проживание либо вовсе отказано в нем по причинам, установленным миграционным законодательством. Более чем в два раза возросло и число отказов в выдаче видов на жительство иностранным гражданам (в основном – за неоднократные нарушения режима пребывания в РФ).

В связи с сохранением общей напряженности на территории Украины не утратил актуальности вопрос оказания содействия беженцам и переселенцам – так называемым «вынужденным мигрантам».

В рамках этой проблемы нельзя не обратить внимание на процесс закрытия в течение 2016 года пунктов временного размещения (ПВР) для вынужденных переселенцев. Этот процесс вызывал опасения правозащитников в той части, что прибывшие в Россию украинцы лишатся не только крыши над головой, но и возможности получить временную регистрацию, а значит, им будет очень трудно найти работу и получить разрешение на временное проживание. «Мы оказались без ПВР, а значит, из без РВП!» - сетовал один из заявителей. Однако следует подчеркнуть, что предоставление жилья на длительный срок для данной категории граждан (беженцев с определенной территории) не является обязанностью государства; кроме того, проживающие в ПВР переселенцы были заблаговременно (за несколько месяцев, а иногда и за полгода) уведомлены о закрытии данных учреждений. Большинство из них либо вернулись в Украину, либо обосновались в Ярославской области, получив все необходимые для легализации документы.

По состоянию на 1 января 2017 года на учете состоят всего 2 человека, имеющих статус беженца. Новых ходатайств о получении данного статуса в региональное управление по вопросам миграции не поступало. С заявлениями о предоставлении временного убежища в 2016 году обратились 477 граждан, что в 4 раза меньше, чем в 2015 году. Убежище предоставлено 358 гражданам, 36 заявлений находятся на рассмотрении. На учет в качестве вынужденных переселенцев поставлены 24 человека.

В рамках реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечест-

венников, проживающих за рубежом, в области продолжает действовать региональная программа «Оказание содействия добровольному переселению в Ярославскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2014-2020 годы». В 2016 году в миграционное управление поступило 1198 заявлений об участии в государственной программе (почти в три раза меньше, чем в 2015 году). По информации, представленной Управлением, по количеству участников Госпрограммы плановый показатель выполнен в нашей области на 92,2%, а по членам семей соотечественников – на 80,9%.

К сожалению, по-прежнему актуальна проблема нарушений миграционного законодательства иностранцами, находящимися на территории Ярославской области. Сотрудниками Управления по вопросам миграции в 2016 году было составлено 17 268 административных протоколов о нарушении миграционного законодательства – причем как физическими, так и юридическими лицами. Зачастую нарушения законодательства ведут к печальному для мигрантов итогу – депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации по решению суда, которое сопряжено с таким негативным последствием, как запрет на въезд на территорию нашей страны в течение 5 лет.

В 2016 году судами Ярославской области вынесено 351 решение об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации, из них 105 – в форме самостоятельного контролируемого выезда, 246 – в форме принудительного перемещения через Государственную границу. Фактически выдворены 363 иностранных гражданина (с учетом исполнения в 2016 году судебных решений, вынесенных в 2015 году). Судебных решений о депортации иностранных граждан в 2016 году было принято 159, исполнено 160.

По-прежнему заслуживает внимания и вопрос преступности среди иностранных граждан. По информации, представленной информационным центром УМВД России по Ярославской области, за 2016 год в отношении иностранных граждан совершено 88 преступлений (впрочем, по сравнению с 2015 годом, этот показатель снизился на 11,8%). Наибольшее количество из них было квалифицировано по ст. 158 УК РФ «Кража». Самими иностранными гражданами совершено 374 преступления: в основном это незаконные приобретение, хранение и изготовление наркотиков, кража, подделка документов, дача взятки и нарушение правил дорожного движения.

Кроме этого, компетентными органами в отношении иностранцев возбуждено 101 уголовное дело по таким статьям, как незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации, организация незаконной миграции, фиктивная регистрация и фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в РФ, а также подделка, изготовление

или сбыт поддельных документов.

Тем не менее, мигрантами совершено всего 2% от общего количества зарегистрированных в Ярославской области преступлений, поэтому можно заключить, что существенного влияния на криминогенную обстановку в регионе иностранные граждане не оказывают.

Согласно данным ежегодного социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», в 2016 году 83,9% опрошенных констатировали, что право на свободу передвижения и гражданство соблюдается, и по данному показателю это право находится в пятерке прав, которые соблюдаются наиболее эффективно. Анализ динамики восприятия соблюдения прав показывает, что пик ощущения соблюдения этого права приходится на 2015 год. Анализ динамики восприятия частоты нарушений права на гражданство и свободу передвижения демонстрирует к 2016 году снижение нарушений по сравнению с 2014 - 2015 годами.

Говоря о защите прав и свобод человека в сфере гражданства и миграции в 2016 году, нельзя не обратить внимания на вопрос о последствиях упразднения ведомства, ответственного за вопросы миграции, - Федеральной миграционной службы РФ. В соответствии с Указом Президента РФ № 156 от 5.04.2016 года «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» вопросы миграции были переданы под юрисдикцию Министерства внутренних дел РФ. Упразднение миграционной службы как отдельного ведомства, безусловно, стало причиной определенных сбоев в системе защиты права на свободу передвижения и на гражданство. Какое-то время был недоступен сайт службы, люди не знали, куда обратиться по вопросам миграции, был упразднен общественно-консультативный совет при УФМС – важный орган, обеспечивавший общественную экспертизу мер, проводимых миграционной службой. Часть сотрудников УФМС попали под сокращение. Причем если на федеральном уровне была создана отдельная «горячая линия» для сотрудников упраздняемых федеральных служб, то на региональном уровне этого сделано не было.

Вопросы гражданства и миграции сохраняют стабильную, хоть и небольшую нишу и в общем потоке обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области.

В 2016 году поступило 78 обращений в данной сфере, что составляет чуть более 4% от общего числа. Ориентируясь на проблематику обращений, их условно можно разделить на три основные группы. Первая – это обращения по вопросам депортации либо административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства. В эту группу входят и просьбы ускорить депортацию, сопровождающиеся жа-

лобами на длительность содержания в Центре временного содержания иностранных граждан и связанные с этими бытовые неудобства, и несогласие с депортацией, которое мотивируется наличием в Ярославской области семьи и несовершеннолетних детей¹⁰, и жалобы на формальный подход при рассмотрении дел о выдворении, и просьбы дать юридическую консультацию по деталям и нюансам самой процедуры депортации либо административного выдворения за пределы РФ. Вторая группа обращений – вопросы легализации на территории России переселенцев из других государств (получение гражданства, регистрация и паспортизация). Наконец, третья группа – это обращения, связанные с регистрацией и паспортизацией граждан Российской Федерации.

Самыми многочисленными являются обращения первой группы. В 2016 году они составили почти половину от общего числа обращений. Около 40% от общего количества обращений по вопросам гражданства и миграции поступили из Центра временного содержания иностранных граждан УМВД России по Ярославской области (далее – ЦВСИГ).

Центр был создан в 2011 году на базе Красноборской общеобразовательной школы закрытого типа в поселке Красный Бор Тутаевского района Ярославской области. Организационно-правовая форма учреждения претерпела ряд изменений: изначально оно функционировало как ГСКУ Ярославской области «Центр временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации», затем – как «Специальное учреждение временного содержания иностранных граждан УФМС России по Ярославской области (на правах обособленного отдела с местом дислокации в поселке Красный Бор). Последнее переименование связано с передачей вопросов миграции в ведение МВД России.

В соответствии с утвержденным Положением, ЦВСИГ располагает 196 местами для содержания иностранных граждан, но фактически – 121 местом. В 2016 году туда поступили 478 иностранных граждан, убыли 533. В целом в течение 2016 года в ЦВСИГ пребывали 578 человек. На конец 2016 года в Центре содержались 45 человек. Однако действительные документы, необходимые для пересечения Государственной границы Российской Федерации, на конец года имели всего 24 человека.

Если в 2015 году основную проблему представляли обращения о несогласии с депортацией, то в 2016 году на первый план вышла проблема срока, в течение которого иностранцы содержатся в Центре. Практика показала, что срок этот может варьироваться от одного месяца и менее (в 2016 году через учреждение прошло 307 таких «краткосрочных» пребывающих) до одного года и более (в 2016 году из общего числа содержащихся в Центре 10 человек пребывали там более года). Длительность содержания в Центре,

обусловленная, зачастую, невозможностью или затрудненностью депортации по не зависящим от человека причинам, связанные с этим неудобства пребывания в закрытом, по сути, даже режимном учреждении составили весомую часть проблематики жалоб, с которыми находящиеся в Центре иностранцы обращались к омбудсмену.

Так, например, к Уполномоченному обратился гражданин Азербайджана В., который длительное время находился в ЦВСИГ, так как после освобождения из мест лишения свободы по УДО не мог быть депортирован на родину ввиду наличия неисполненного обязательства по уплате штрафа в размере 6 миллионов рублей. Заявителю пояснили, что он будет содержаться в учреждении до тех пор, пока штраф не будет выплачен, а региональным УФССП не будет закрыто исполнительное производство и отменено ограничение на выезд, несовместимое, соответственно, с депортацией.

Обращения, подобные этому, вскрыли юридический казус, когда одна норма, по сути, препятствует исполнению другой. В итоге В. «спасло» то обстоятельство, что у него закончился установленный срок временного пребывания в ЦВСИГ, а суд принял решение не продлевать его. Судья сослался на указание Конституционного суда РФ о том, что «задержание иностранца на неопределенный срок не может рассматриваться как допустимое ограничение права на свободу и личную неприкосновенность и, по сути, является умалением данного права, особенно в тех случаях, когда решение вопроса о выдворении может затянуться». Таким образом, суд не нашел оснований для дальнейшего пребывания В. в специальном учреждении. Однако этот случай является, к сожалению, исключением из правил. Всего в 2016 году было принято 12 аналогичных обращений.

К примеру, два гражданина Узбекистана, освободившиеся из мест лишения свободы, также не могли покинуть Центр из-за непоплаченных штрафов в размере 10 и 15 тысяч рублей, соответственно; у гражданина Украины та же ситуация сложилась из-за штрафа в 150 тысяч рублей. По состоянию на конец 2016 года обращения этих трех заявителей все еще находились на контроле Уполномоченного, проводились соответствующие переговоры с УФССП. К началу 2017 года часть проблем удалось разрешить.

Шокирующим случаем можно назвать ситуацию с лицом без гражданства Ф., который, как выяснилось в ходе одной из инспекций в ЦВСИГ, содержался там, по сути, бессрочно.

С апреля 2015 года Ф. находился в Центре в связи с привлечением его к административной ответственности. На основании решения суда Ф. был подвергнут административному наказанию в виде штрафа с принудительным выдворением за пределы РФ к месту его постоянного жительства – Республике Казахстан. Определяя принадлежность Ф. к гражданству Республики Казахстан, судья городского суда сослался на ксерокопию паспорта гражданина СССР на имя Ф. Однако уже после помещения в ЦВСИГ заключением УФМС Ф. был признан лицом без гражданства. Посольство республики Казахстан

¹⁰ Эта проблема подробно описана в Ежегодном Докладе за 2015 год, но в этом году не утратила своей актуальности.

не предоставляло ответы на запросы о необходимости оформления документов на имя Ф., требующихся для его выдворения. Указанные обстоятельства привели к тому, что пребывание человека в закрытом учреждении стало бессрочным.

В октябре 2016 года на постановление суда был подан протест прокуратуры. Постановление было изменено: из него исключили указание на принадлежность Ф. к гражданству Республики Казахстан и требование о выдворении. Несмотря на принятое решение, Ф. продолжал пребывать в Центре содержания иностранных граждан до истечения официально установленного предельного срока пребывания.

Иногда длительное содержание в ЦВСИГ обусловлено тем, что у службы приставов отсутствуют финансовые возможности для приобретения билетов для отправки иностранца на родину, иногда – задержкой в восстановлении утраченных документов либо сложностями в установлении личности мигранта.

Любопытная ситуация, например, сложилась с содержащейся в Центре гражданкой одной из африканских стран, не имевшей при себе документов. При попытке содействия в ускорении ее депортации выяснилось, что девушка, – либо опасаясь наказания на родине, либо не желая покидать Россию, либо по иным причинам – сообщала неверные данные о себе: имя, место рождения и даже страну постоянного проживания (называла себя жительницей Ганы, но по итогам проверки оказалась гражданкой Нигерии). Эти обстоятельства затрудняли установление ее личности и оттягивали депортацию.

Тем не менее, Уполномоченный убежден, что никакие обстоятельства не могут оправдать превышения установленного срока ограничения свободы человека. Вне всякого сомнения, проблема соблюдения сроков содержания иностранных граждан, ожидающих депортации либо выдворения, в специальных учреждениях, заслуживает пристального внимания всех компетентных ведомств и скорейшей выработки алгоритма ее решения. Одним из вариантов может быть внесение соответствующих изменений в статьи 18.8, 18.9 КоАП – например, замена в установленных случаях штрафа как санкции на самостоятельный контролируемый выезд для лиц, впервые допустивших нарушения миграционного законодательства.

Поскольку жалобы из ЦВСИГ, вкупе с обращениями, поступившими в интересах иностранных граждан, содержащихся в Центре, составили почти 50% от всех обращений к Уполномоченному по вопросам гражданства и миграции, само по себе такое количество заставило задуматься о необходимости совершенствования работы данного учреждения с точки зрения соблюдения прав человека. Дополнительными механизмами, избранными в 2016 году для мониторинга работы Центра и выработки предложений по соблюдению прав содержащихся там людей, стали выездные приемы иностранных граждан и лиц без гражданства в Центре и усиление межведомственного взаимодействия.

В 2016 году Уполномоченным было совершено 4 выезда в Центр содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации. В ходе каждого визита обязательно проводился личный прием иностранных граждан, в том числе с целью проверки информации, содержащейся в обращениях, поступивших из этого учреждения. Кроме того, в ходе выездов оценивались условия содержания, питания, оказания медицинской помощи. Следует отметить, что проверка информации на месте крайне важна: так, например, в одном из обращений указывалось на применение к мигрантам физической силы, однако в ходе инспекции эта информация не подтвердилась.

Еще одним вопросом, заслуживающим повышенного внимания, стала оценка последствий перевода Центра из системы УФМС в систему УВД с точки зрения соблюдения прав человека. Приходится констатировать, что одним из негативных следствий реорганизации стало сокращение штата сотрудников учреждения. Кроме того, Уполномоченный рекомендовал руководству Центра рассмотреть возможность введения в Центре ставок юриста и психолога – практика показывает необходимость оказания такой помощи иностранным гражданам, содержащимся в центре, на постоянной основе.

Инспекции и выезды в ЦВСИГ выявили необходимость укрепления межведомственного взаимодействия в этой сфере, обеспечения слаженности действий профильных ведомств, правозащитников, общественных организаций и объединений, в том числе национально-культурных. С этой целью в декабре 2016 года Уполномоченным было организовано рабочее межведомственное совещание по вопросам соблюдения прав граждан в сфере гражданства и миграции, соблюдения миграционного законодательства РФ и исполнения судебных постановлений о депортации либо административном выдворении за пределы РФ. В совещании приняли участие представители аппарата Уполномоченного, Управления по делам миграции УМВД России по Ярославской области, региональной службы судебных приставов, УФСИН России по Ярославской области и регионального отделения Роспотребнадзора. В таком составе за столом переговоров участники собрались впервые. На совещании обсудили условия содержания иностранных граждан в Центре, проблемы одновременного исполнения судебных решений о депортации и обязательств по выплате штрафов, влекущих запрет на выезд за пределы РФ, проблемы финансирования процессов выдворения (депортации). Был поднят и важный вопрос о предельных сроках содержания иностранных граждан, ожидающих выдворения (депортации), в Центре. Кроме того, на совещании были поставлены вопросы оформления документов для граждан бывших советских республик, в том числе – Украины (ЛНР и ДНР), проблема медицинского сопровождения иностранных граждан,

прибывающих в ожидании выдворения (депортации) в ЦВСИГ из мест принудительного содержания, проблема предоставления иностранным гражданам исчерпывающей и переведенной на языки стран бывших советских республик информации о порядке выдворения (депортации) и процедурах дальнейшего возвращения на территорию РФ с целью воссоединения с семьей. По итогам совещания была достигнута и договоренность о проведении регулярных совместных приемов иностранных граждан в Центре с участием служб и ведомств, ответственных за работу с иностранными гражданами.

Вторая, не менее обширная, группа обращений к Уполномоченному по вопросам гражданства и миграции – это вопросы легализации на территории области иностранных граждан и лиц без гражданства, не признанных нарушителями миграционного законодательства. Таких обращений в 2016 году поступило 31, что составляет более одной трети от общего количества обращений в данной сфере. Это и просьбы дать правовую консультацию по вопросам получения гражданства РФ, и жалобы на непрофессионализм сотрудников миграционной службы, и просьбы оказать содействие в получении российского гражданства.

В большинстве случаев заявители этой группы оказываются в ущемленном положении по причине незнания своих прав и тех законных действий, которые необходимо предпринять для их защиты. В этих ситуациях для восстановления прав требуется, как правило, развернутая правовая консультация. Ряд обратившихся – люди с утраченными либо недействительными паспортами, причем как по собственной вине, так и по недосмотру либо невнимательности сотрудников миграционных служб. В таких случаях требуется серьезная работа с обращением и межведомственное взаимодействие.

Так, к Уполномоченному обратился уроженец Армении А.: его паспорт гражданина РФ был признан недействительным как выданный в нарушение установленного законом порядка. Паспорт был выдан в Ростове-на-Дону в 2004 году на основании вкладыша к военному билету, в котором было указано, что А. является гражданином РФ. То есть, по сути, гражданство было «оформлено» заявителем на территории войсковой части, в которой он служил, а паспорт был выдан взамен военного билета. С таким паспортом А. проживал в разных регионах России, в том числе и в Ярославской области, пока не обратился с просьбой помочь «легализоваться» и оформить гражданство РФ надлежащим образом. В результате кропотливой работы с обращением была подтверждена личность заявителя, он был официально признан лицом без гражданства, в настоящее время идет процедура оформления ему разрешения на временное проживание с последующей возможностью получения гражданства и паспорта.

Несколько обращений поступило от вынужденных переселенцев с территории Украины, имеющих вид на жительство в РФ, по вопросам предоставления положенных

льгот. Эти обращения позволили выявить ряд несоответствий в региональной нормативной правовой базе.

Так, заявительница Б. обратилась в интересах своего отца-пенсионера, гражданина Украины, которого она перевезла в Россию, оформив ему вид на жительство. Б. поинтересовалась, почему ее отец не может получить льготу на проезд в общественном транспорте, на которую он вправе претендовать в соответствии со статьей 19 Социального кодекса Ярославской области. В уполномоченных инстанциях Б. пояснили, что препятствий в получении ее отцом транспортной карты действительно нет, однако он должен подтвердить факт своего постоянного проживания на территории Ярославской области.

Вместе с тем, выяснилось, что такой документ, как вид на жительство, не был включен в перечень документов, подтверждающих постоянное проживание иностранца на территории Ярославской области, утвержденный соответствующим Постановлением о выдаче транспортных карт. Уполномоченный подготовил предложения в Ярославскую областную Думу и в региональное Правительство об устранении данного правового казуса и дополнении вышеуказанного перечня таким документом, как вид на жительство.

Наконец, третья группа заявителей – это граждане РФ, которые по тем или иным причинам не смогли самостоятельно получить либо восстановить регистрацию. Таких обращений в 2016 году поступило всего 8, однако они также заслуживают упоминания.

Так, к омбудсмену обратилась многодетная мать С., которая пожаловалась на то, что ее сняли с регистрации по месту жительства и лишили права на получение мер социальной поддержки. Как показала проверка прокуратуры, проведенная по запросу Уполномоченного, женщину лишили прописки неправомерно. Бывший муж в 2012 году подал иск в суд о снятии С. с регистрации, но суд установил срок, в течение которого ответчик может иметь регистрацию по месту жительства и беспрепятственно пользоваться жильем, – 3 года. По истечении этого срока женщину автоматически сняли с регистрации, хотя не имели права этого делать без соответствующего заявления собственника жилья, которое в миграционную службу не поступало.

По результатам проверки в адрес руководителя отдела полиции, нарушившего закон, внесено представление прокуратуры. Права заявительницы удалось восстановить. С. будет зарегистрирована по месту жительства и сможет вновь получать меры социальной поддержки, которые положены ее семье.

Хуже обстоит дело, когда у гражданина РФ отсутствуют и регистрация, и паспорт. Такой человек формально является лицом без определенного места жительства и, если в силу обстоятельств он оказывается вдали от дома, он не имеет даже возможности вернуться к месту проживания родственников.

С такой проблемой к Уполномоченному обратилась директор благотворительной организации, куда за помощью пришел человек без паспорта и прописки, спившийся и опустившийся, на руках у которого имелся только военный билет. Он очень просил помочь отправить его к родственникам в Тюмень. Когда информация о родственниках подтвердилась, а организация изыскала возможность купить мужчине билет на поезд, обнаружилась другая проблема: по военному билету посадка в поезд запрещена.

Уполномоченный провел переговоры с представителями РЖД и УМВД России по Ярославской области, была достигнута договоренность об оформлении данному лицу справки установленного образца с фотографией в региональном УМВД, по которой при наличии железнодорожного билета его пустят в поезд. В этом случае для восстановления права на свободу передвижения были привлечены не столько юридические, сколько дополнительные организационные механизмы.

Но как быть, когда право на выбор места жительства и проживания для легально пребывающих на территории нашей страны мигрантов вступает в противоречие с правом на благоприятные условия проживания, гарантированным гражданину Российской Федерации, особенно если учесть неоднозначное отношение к мигрантам в обществе? Работа по одному из таких обращений привела к тому, что Уполномоченный обратился в Ярославскую областную Думу с предложением инициировать внесение изменений в Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Информацию к размышлению дали жалобы граждан на то, что сососеди квартир без согласия всех совместно проживающих в жилом помещении членов семьи регистрируют по месту пребывания в жилье трудовых мигрантов, тогда как для регистрации по месту пребывания граждан нашей страны такое согласие является обязательным.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба гражданки Ш., проживающей в коммунальной квартире. Ш. сетовала на то, что в соседнюю с ее квартирой коммуналку собственник, без согласия других нанимателей и собственников, прописал трудовых мигрантов, которые бесконтрольно, через общую дверь, проникали в ее квартиру и пользовались местами общего пользования (кухней, душем, туалетом), так как в той квартире, где они были зарегистрированы, места общего пользования находились в непригодном состоянии. Жизнь заявительницы буквально превратилась в ад, хотя с точки зрения закона нарушение здесь не было.

Обратная ситуация сложилась у гражданки России М., которая купила комнату в коммунальной квартире и хотела зарегистрировать по месту жительства свою дочь и внучку, но получила отказ в связи с отсутствием согласия собственника одной из комнат этой коммунальной квартиры. В квартире указанный собственник не проживал, сведе-

ний о нем также не имелось. Свои права заявительнице пришлось отстаивать в судебном порядке.

Таким образом, мониторинг данной проблемы выявил законодательный казус, противоречащий принципу конституционного равенства, а также интересам граждан Российской Федерации в сфере внутренней миграционной политики.

Для устранения указанного казуса Уполномоченный выступил с предложением внести в Федеральный закон № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» норму, предписывающую обязательность получения согласия на регистрацию иностранного гражданина по месту пребывания в жилом помещении от нанимателя, проживающих с ним членов его семьи, в том числе временно отсутствующих, в домах государственного или муниципального жилого фонда; а также от собственников жилых помещений (в том числе комнат в коммунальных квартирах). Отрадно, что региональными законодателями это предложение было одобрено.

Еще одна проблема, ставшая актуальной в регионах России с 2013 года и проявившаяся в ряде обращений к Уполномоченному в 2016 году, находится на стыке прав в сфере гражданства и миграции и права на образование. Это проблема так называемой «фиктивной регистрации» ребенка по месту пребывания с целью устройства в образовательное учреждение.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась жительница Ярославля Н. по вопросу нарушения права ее ребенка на получение основного общего образования. По мнению заявительницы, ее ребенок имеет право преимущественного зачисления в школу как проживающий (зарегистрированный по месту жительства) на закрепленной за школой территории. К нарушению права, по мнению гражданки, привело то, что другие дети получили фиктивную регистрацию по месту пребывания на той же территории заведомо без намерения проживать там (ст. 322.2 Уголовного кодекса РФ), что привело к необоснованному приобретению права на преимущественное зачисление в школу.

Уполномоченный направил запрос в УМВД России по г. Ярославлю, УФМС России по Ярославской области с целью проведения проверки. По итогам проверки было возбуждено уголовное дело.

Хочется подчеркнуть, что подобные действия лишают одних детей права учиться в непосредственной близости от своего места проживания, а других подвергают опосредованной опасности в силу того, что каждое утро они вынуждены добираться до школы из отдаленных районов. Поскольку количество первоклассников с временной «пропиской» в настоящее время превышает 60%, ситуацию с приемом заявлений в школы по временной регистрации можно назвать тревожной¹¹.

¹¹ Более развернуто ситуация с фиктивной регистрацией детей с целью устройства в образовательные учреждения описана в разделе настоящего Доклада «Права прав детей».

Важное направление деятельности Уполномоченного, ориентированное на профилактику нарушений прав в сфере гражданства и миграции, - правовое просвещение. В 2016 году этим вопросам было посвящено два тематических эфира авторской программы Уполномоченного «Имеем право!» на «Радио России – Ярославль», постоянными экспертами на которых, по традиции, выступают представители регионального Управления по вопросам миграции.

Немалое значение имеет и просветительская работа с молодежью. Так, в 2016 году при участии регионального омбудсмена на базе ЯрГУ им. П.Г. Демидова был проведен круглый стол на тему «Проблемы адаптации иностранных студентов», организованный ярославским штабом уполномоченного по правам студентов. По данным Управления по вопросам миграции, в нашу область для обучения прибыли почти полторы тысячи иностранцев – из Таджикистана, Казахстана, Украины, Туркмении, Азербайджана, Великобритании и Анголы. Многие из этих молодых людей попадают в сложные ситуации именно из-за недостаточной правовой грамотности в пространстве чужой страны. В рамках мероприятия состоялась презентация проекта «Школа адаптации иностранных студентов», нацеленного на решение основных социальных проблем студентов, приезжающих на территорию Ярославской области.

Еще одним просветительским проектом, реализация которого силами Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области началась в 2016 году, стала подготовка унифицированной Памятки для мигрантов,

объединяющей информацию по линии УМВД, УФССП, Роспотребнадзора и иных ведомств и разъясняющей правила пребывания в РФ, порядок получения гражданства, права вынужденных переселенцев, процедуру депортации и административного выдворения, иные важные для иностранных граждан и лиц без гражданства вопросы. Достигнута договоренность о переводе такой памятки на языки стран, из которых, преимущественно, мигранты прибывают в Ярославскую область.

Таким образом, думается, что для сохранения контроля за соблюдением прав человека в сфере гражданства и миграции на территории Ярославской области необходимо продолжать проводить планомерную работу в следующих направлениях:

- мониторинг ситуации при помощи разных методов: выездов и проверок, социологических исследований, изучения законодательства, материалов СМИ и т.д.;
- работа с обращениями граждан и лиц без гражданства, обеспечение в ходе этой работы слаженного взаимодействия с профильными ведомствами, общественными организациями;
- просветительская работа и вынесение проблемных аспектов в публичное пространство посредством публикаций и выступлений в СМИ;
- подготовка и направление предложений по совершенствованию механизмов защиты прав мигрантов и прав граждан РФ в сфере гражданства и свободы передвижения.

10. Право на труд

Конституция Российской Федерации в статье 37 закрепляет право каждого на свободный и безопасный труд, на достойное вознаграждение за труд и на защиту от безработицы. Защита трудовых прав работников – одно из важнейших направлений в деятельности государственных органов и профессиональных объединений.

В условиях свободного рынка труда определенный процент безработицы сохраняется по всей России. Кроме того, в Ярославской области, как и во многих регионах страны, ежегодно тысячи работников оказываются перед лицом сокращений на предприятиях. На начало 2017 года показатель уровня регистрируемой безработицы в регионе составил 1,6% от экономически активного населения, что примерно соответствует аналогичному показателю на начало 2016 года – 1,62%. Этот уровень с небольшими отклонениями сохраняется на протяжении последних трех лет.

Ярославская область вошла в число 17 регионов России, которым выделены субсидии из федерального бюджета на борьбу с безработицей. В общей сложности федеральное правительство распределило регионам 776 миллионов рублей. Ярославская область получила 29,3 миллиона

рублей. Субсидии направлены на реализацию региональных программ, предусматривающих дополнительные меры в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда.

Количество безработных граждан, состоящих на учете в органах занятости населения сократилось более чем на 800 человек. Во многом это сокращение происходит в связи с проведением работы по содействию трудоустройству граждан. В течение 2016 года в региональную службу занятости за содействием в трудоустройстве обратились более 36 тысяч человек, из них были признаны безработными почти 23 тысячи, из которых трудоустроены – 22,6 тысячи человек.

В то же время, не обходится и без негативных тенденций на рынке труда. Государственные структуры и ведомства, осуществляющие контрольно-надзорные функции в сфере трудовых отношений, в 2016 году неоднократно указывали на наличие нарушений в деятельности отдельных работодателей. Так, Государственная инспекция труда в Ярославской области в 2016 году в ходе плановых и внеплановых проверок выявила 2348 нарушений законодательства о труде и охране труда, что напрямую вли-

яет на реализацию права на труд. Наибольшее количество нарушений было выявлено в сфере производства, строительства, торговли и транспорта. К сожалению, в этот список попали и учреждения образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг.

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; занятым 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 по правам человека в Ярославской области также поступают обращения от граждан, связанные с нарушением права на труд: это и жалобы, и просьбы проконсультировать, как правильно защитить свои права в сложной ситуации на работе. Из общего числа обращений, поступивших в 2016 году, вопросам защиты права на труд и отдых были посвящены 3,5%. В процентном отношении это ниже, чем в 2015 году (6%) и в 2014 году (6,4%). Но в количественном выражении мы наблюдаем сохранение объема – более 50 обращений поступает ежегодно в адрес Уполномоченного по вопросам защиты права на труд. С одной стороны, этот процент кажется невысоким. Но важно понимать, что трудовые права – особая сфера. Если о праве на жилище каждый готов прийти и громко заявить, то в сфере трудовых отношений ситуация кардинально отличается: число работников, готовых прямо заявить о массовом или индивидуальном нарушении прав работодателем, невелико. Именно по этой причине игнорировать даже слабые «сигналы» о нарушениях трудовых прав граждан нельзя: одиночное обращение может указать на проблемы, с которыми сталкиваются

многие работники, не решающиеся выступить в защиту своих прав. Работники по-прежнему ощущают себя незащищенными перед возможными ответными мерами работодателя – жалоба зачастую порождает целый спектр воздействий на работников: от давления и дискриминации до принуждения к увольнению. Человек боится отстаивать свои трудовые права, особенно, если он работает и планирует продолжать работать на предприятии.

Как показывают результаты инициированного Уполномоченным социологического исследования, 75,4% респондентов считают, что право на труд в Ярославской области в целом соблюдается. О том, что их право на труд нарушалось за последний год, заявили только 5,8% опрошенных. При этом одним из основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека опрошенные видят именно отстаивание им прав в сфере трудовых отношений – так ответили почти 40% опрошенных.

Граждане в своих обращениях к Уполномоченному обозначают следующие проблемы в сфере трудовых отношений: незаконное увольнение либо принуждение к увольнению – самая частая причина обращения за защитой своих прав в сфере труда; невыплата заработной платы, отпускных, выходного пособия, неоплачиваемая переработка; проявления дискриминации или предвзятости со стороны работодателя; несоблюдение условий трудового договора, незаконное изменение трудового договора, неверное оформление документов, неуплата работодателем страховых взносов в фонды, попытка увольнения по сокращению выдать за увольнение по собственному желанию, отказ в выдаче документов, связанных с трудовой деятельностью, со стороны бывшего или нынешнего работодателя; отказ в приеме на работу по различным основаниям – возрасту, состоянию здоровья, наличию инвалидности, социальному статусу, наличию судимости.

Кроме того, к Уполномоченному поступает немало обращений, которые содержат просьбу оказать содействие в трудоустройстве. Причем с этими проблемами сталкиваются совершенно разные категории граждан: и молодые выпускники высших учебных заведений с дипломами на руках, и люди предпенсионного возраста, оказавшиеся за 2-3 года до пенсии без работы, и участники программы переселения соотечественников, и лица, освобожденные из мест лишения свободы и желающие вновь социализироваться. Каждому из таких заявителей дается правовая консультация, разъясняется, какие государственные структуры могут оказать содействие в трудоустройстве, так как у самого Уполномоченного таких возможностей нет.

Так, в своем обращении заявительница К. просила содействия в трудоустройстве в связи с тяжелым материальным положением и необходимостью содержать двух несовершеннолетних детей. Семья К. приехала на территорию России из Донецкой области Украины в 2014 году в связи с тем, что там было просто опасно оставаться. В Российской Фе-

дерации им было предоставлено временное убежище, о чем имеются соответствующие документы. После переезда в Ярославскую область К. пыталась найти работу по специальности, но самостоятельный поиск не дал результатов: заявительница имеет три высших образования, два из которых – в сфере экономики и бухгалтерского учета, имеет соответствующий опыт работы, но не может трудоустроиться в Ярославской области по специальности.

Как выяснилось, заявительница даже не обращалась в региональную Службу занятости населения, так как не знала о своих правах, хотя именно там ей могли бы оказать реальную помощь. Поиск работы и организация трудоустройства граждан прямо не относятся к компетенции Уполномоченного по правам человека, но он может оказать содействие. Уполномоченный обратился в департамент государственной службы занятости населения Ярославской области. Заявительнице были даны разъяснения, что ей необходимо лично обратиться в службу занятости (непосредственно в учреждения органов службы занятости или через интернет-портал), тогда ей будут оказаны государственные услуги в сфере занятости населения. Только личное обращение гражданина инициирует оказание помощи со стороны службы занятости. Заявительница этого не знала. Также были даны пояснения, что К. может с помощью информационного портала «Работа в России» получить дополнительные возможности самостоятельного поиска работы. Была дана информация об условиях и порядке участия К. в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, реализуемой на территории Ярославской области.

В рамках указанной программы при переезде на постоянное место жительства в Ярославскую область производится выплата единовременного пособия на обустройство участнику программы – 20 тысяч рублей, а члену семьи – 10 тысяч рублей. Дополнительно граждане-участники программы из числа многодетных, одиноких родителей и родителей, воспитывающих детей в возрасте до 7 лет (к этой категории относится и заявительница), имеют право на получение единовременной выплаты на жилищное обустройство в размере 7 тысяч рублей. Всего в 2016 году в региональную службу занятости по вопросам участия в Региональной программе «Оказание содействия добровольному переселению в Ярославскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2014 – 2020 годы поступило 69 обращений граждан.

Таким образом, зачастую возможности реализовать свое право на труд и на связанную с этим государственную помощь и поддержку гражданами не используются только по причине незнания о них.

В этой связи немаловажную роль играет повышение роли правового просвещения в сфере трудовых отношений, которому органы государ-

ственной власти, органы местного самоуправления и работодатели должны уделять должное внимание.

По-прежнему актуальными остаются для Ярославской области вопросы соблюдения прав граждан на достойную оплату труда. В результате осуществления государственной инспекцией труда надзорных мероприятий соблюдения трудового законодательства в 2016 году было проведено несколько проверок работодателей, выплачивающих заработную плату ниже минимального размера оплаты труда. Было выявлено, что права 56 человек нарушаются, люди получают заработную плату ниже прожиточного минимума. По итогам проверок произведена доплата гражданам до МРОТ в сумме более двухсот тысяч рублей в совокупности.

В прошедшем году неоднократно выявлялись факты невыплаты или задержки выплаты работодателем заработной платы работникам, либо выплаты заработной платы в неполном объеме. По сведениям Ярославлстата, на 1 января 2017 года задолженность по выплате заработной платы составила 13,6 миллионов рублей на 5 предприятиях перед 421 работником. Это в два раза меньше, чем год назад: тогда размер долга достигал 26,9 миллионов рублей на 10 предприятиях перед 1 192 работниками.

Ситуация сама по себе носит негативный оттенок и по той причине, что, как мы видим, у каждой из организаций-должников сформировался многомиллионный долг перед работниками: в среднем по 2,72 миллионов рублей на одного работодателя. На самом деле в течение года эти цифры доходили и до 30 миллионов долга перед работниками предприятия. И это должно заставить власти задуматься: каким образом ситуация могла настолько усугубиться и как мог образоваться такой большой долг перед работниками, учитывая, что средняя заработная плата в регионе составляет около 27 000 рублей? Это может говорить только об одном: нарушения прав работников носили длительный и массовый характер, однако со стороны государственной власти оставались незамеченными.

В качестве наиболее частых причин несвоевременной выплаты заработной платы выступают: отсутствие денежных средств на расчетных счетах предприятий и организаций, 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, в ходе прокурорских проверок, организованных в 2016 году, выявлено свыше 2500 нарушений в сфере оплаты труда. В целях их устранения внесено 128 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 67 лиц, к административной – 107, судами области рассмотрено и удовлетворено 934 заявления на общую сумму более 45 миллионов рублей. Все-

го в результате принятых в отчетный период мер прокурорского реагирования полностью погашена задолженность по заработной плате на 35 предприятиях области на сумму более 100 миллионов рублей.

Государственными инспекторами труда проведено 153 проверки на предприятиях, в учреждениях и организациях области. В результате принятых мер произведена выплата заработной платы 728 работникам в сумме почти 6,5 миллионов рублей. За допущенные нарушения по оплате труда виновные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафа.

Кроме того, Государственная инспекция труда ежемесячно проводит мониторинг задолженности по заработной плате на 16 предприятиях оборонно-промышленного комплекса Ярославской области. На 15 предприятиях отсутствует задолженность по заработной плате, а одно из них все же является банкротом и имеет задолженность по выплате заработной платы в размере 326 тысяч рублей – это ОАО «132 Центральный автомобильный ремонтный завод г.Ярославля», о котором уже упоминалось в другом разделе Доклада в связи с нарушением жилищных прав граждан.

В ряде таких случаев ситуация доходит до того, что следственные органы возбуждают уголовные дела в отношении руководителей предприятий-должников: эти меры применяются к предприятиям, допустившим невыплату заработной платы за период более двух месяцев. В частности, по причине длительной невыплаты заработной платы следственными органами в 2016 году возбуждено 13 уголовных дел. В суды области в 2016 году направлено 3 таких уголовных дела, остальные находятся в стадии расследования. В каждом из таких случаев речь шла о долге перед работниками в несколько миллионов рублей, несмотря на то, что именно невыплата заработной платы влечет за собой уголовную ответственность и расценивается как преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 145.1 УК РФ.

Так, как следует из материалов одного из таких уголовных дел, руководитель компании «Огнеупор» с сентября 2014 года по март 2015 года не выплачивал заработную плату своим работникам. Деньги, предназначенные на оплату труда, он тратил на хозяйственную деятельность организации и личные нужды. В итоге долг перед сотрудниками составил более 2,7 миллионов рублей. В итоге люди пожаловались в прокуратуру. Правоохранители по их обращениям провели проверку, а следственные органы СУ СКР по Ярославской области возбудили уголовное дело по статье «невыплата заработной платы». В настоящее время задолженность погашена, расследование дела завершено. По его итогам директор предприятия предстанет перед судом.

Следственными органами СКР РФ по Ярославской области возбуждены уголовные дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 145.1 УК РФ, по факту невыплаты заработной платы работникам. Размер задолженности на отдельных предприятиях составил

более 10 миллионов рублей. Еще больше случаев возбуждения уголовных дел по факту длительной невыплаты работодателем заработной платы работникам, когда задолженность составляет меньше 1 миллиона рублей. Огорчает тот факт, что количество направленных в суд уголовных дел по указанной статье, а также число обвиняемых по этим делам в регионе возрастает.

Подобные действия по нарушению прав граждан уже находятся в поле внимания контрольно-надзорных 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 показывает практика, работодатели нередко прибегают к частичной оплате труда как к способу, позволяющему избежать ответственности за невыплату заработной платы: перечисляя человеку заработок частично и периодически (эти периоды не всегда соотносятся с установленным законодательством двухразовой оплатой труда в течение месяца), они, как им кажется, не нарушают права граждан на оплату труда. Но на самом деле частичная оплата труда фактически является прямым нарушением прав работников.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданина Р. Он жаловался на своего работодателя, который при найме Р. на работу только создал видимость того, что с работником заключен трудовой договор (договор был составлен, но не один месяц оставался без подписи нанимателя) и не выплачивал ему заработную плату в том объеме, о котором они договорились, изредка выдавая работнику небольшую часть от нее. Фирма была зарегистрирована в другом субъекте РФ, поэтому работник сам ни разу не встречался с руководством. Сам Р. обращался в прокуратуру и в трудовую инспекцию, но дело практически не двигалось: за 2 месяца трудовая инспекция другого региона не рассмотрела жалобу Р. и не приняла меры по защите и восстановлению нарушенных трудовых прав. В результате у работодателя сформировался серьезный долг перед работником, а перспективы его выплаты становились все более призрачными.

Ситуация осложнялась тем, что ее заложником стал не только сам Р., но и вся его семья. Дело в том, что у него на иждивении находятся 5 несовершеннолетних детей. Их нужно кормить, одевать, покупать все необходимое для школы. Кроме того, из-за длительной невыплаты заработной платы у заявителя образовалась крупная задолженность по коммунальным платежам, которая уже могла привести к тому, что семье приостановили бы поставку коммунальных услуг. Несмотря на то, что прокуратура, получив обращение Р., переадресовала его для рассмотрения по компетенции в государственную инспекцию труда, Уполномоченный направил запрос именно в органы прокуратуры, так как они при наличии оснований должны применять весь спектр установленных законом мер реагирования в целях защиты конституционного права граждан на своевременное и в полном объеме получение

вознаграждения за труд. Прокуратура поддержала позицию Уполномоченного и вышла в суд с иском в защиту прав Р. Против работодателя за уклонение от заключения трудового договора возбуждено дело об административном правонарушении.

К Уполномоченному также регулярно поступают обращения с жалобами на незаконное увольнение.

В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Ч. с жалобой на то, что работодатель неправомерно сначала отстранил ее от работы без сохранения заработной платы, а потом уволил. Эти действия были связаны с тем, что заявительница, работая учителем в школе с 1995 года, не прошла иммунопрофилактику – отказалась от прививки от гриппа, опираясь на закрепленное в законодательстве право гражданина самостоятельно принимать решение и давать добровольное информированное согласие на иммунопрофилактику.

Действительно, в связи с тем, что допускается тот факт, что от любой прививки возможны побочные реакции и поствакцинальные осложнения, включая смерть, закон на сегодняшний день дает гражданам право на согласие либо отказ от вакцинации. Но из общего правила проведения иммунопрофилактики только с согласия гражданина есть исключение: Правительством РФ утвержден перечень профессий, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями, и работа учителя включена в этот список. Поэтому директор школы не имеет права допускать учителя к работе без проведения профилактической прививки. Проведение вакцинации работников образовательных организаций против гриппа предусмотрено действующим федеральным законодательством ежегодно независимо от эпидемиологических показаний. Казалось бы, очевидно, что работодатель прав. И это подтверждено решениями суда, куда Ч. и обратилась. Но проблема, поставленная заявительницей и связанная с увольнением работников образовательных организаций по причине отказа от профилактической прививки, не так проста. Она является очень важной с точки зрения соблюдения прав человека.

Можно сказать, что возникла правовая неопределенность в данном вопросе, которую возможно разрешить только путем изменения действующего федерального законодательства.

В силу ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» отсутствие профилактических прививок влечет отказ в приеме граждан на работы или отстранение граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями. Работодатель отстраняет от работы (не допускает к работе) работника на весь период времени до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения от работы или недопущения к работе. Согласно Постановлению Правительства РФ от 15.07.1999 № 825

«Об утверждении перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок», работы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, входят в перечень работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок.

Работа в образовательной организации отнесена к видам работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями. Внесение работ во всех образовательных организациях в Перечень предполагает, что обучающиеся автоматически приравниваются к фактору, угрожающему здоровью работника образовательной организации. Но возникает вопрос: почему в образовательной организации изначально предполагается именно высокий риск заболевания инфекционными болезнями, ведь работники в образовательных организациях выполняют свою работу с детьми, допущенными к обучению по результатам медицинских осмотров. То есть, подразумевается, что дети, пришедшие в школу, здоровы. И даже если случается, что кто-то из детей, заболев инфекционным заболеванием, которое пока не проявилось симптоматически, пришел в школу и может заразить окружающих, то риски для педагога, как для работника, способного заразиться от другого человека гриппом или ОРВИ, например, несколько не превышают аналогичные риски для работников других предприятий и организаций, где они также могут оказаться в окружении тех людей, которые заболели, но пока не знают об этом (это могут быть коллеги, клиенты организации, пассажиры и т.д.). Общая заболеваемость в трудовых коллективах инфекционными болезнями в период их обострения приблизительно одинакова. Нельзя согласиться с тем, что работа в школе связана именно с «высоким риском заболевания инфекционными болезнями». Примечательно то, что сама заявительница выбрала для себя именно эту профессию и получила соответствующее высшее профессиональное образование, а также начала работать в школе гораздо раньше, чем Правительством был утвержден соответствующий Перечень работ. Таким образом, эти специфические условия, связанные с работой учителя, были установлены уже после того, как человек свободно выбрал сферу труда и начал в ней работать.

Отдельно стоит заметить, что остальные виды работ, которые входят в указанный Перечень работ, действительно связаны с повышенным риском заражения, так как это либо работа непосредственно с больными инфекционными заболеваниями, либо работа на территориях, неблагополучных по инфекциям, общим для человека и животных, либо работа с потенциально инфицированным материалом (канализационные стоки, кровь и биологические жидкости человека и т.п.). В этих профессиях, безусловно,

присутствует повышенный риск заражения инфекционными заболеваниями. Но, учитывая вышеприведенные доводы, профессия учителя не подпадает под общую логику выборки профессий, попавших в Перечень.

По итогам работы с данным обращением в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан Уполномоченный по правам человека в Ярославской области предложил Ярославской областной Думе рассмотреть вопрос об инициировании изменений в действующее федеральное законодательство, касающееся прав и обязанностей граждан при осуществлении иммунопрофилактики, в части исключения необходимости обязательного проведения профилактических прививок гражданам, выполняющим работы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Однако Дума не усмотрела оснований для внесения изменений в действующее законодательство.

Еще одна проблема в реализации трудовых прав работников проявилась в 2016 году на примере другого обращения.

К Уполномоченному обратился гражданин В., который пожаловался на трудности, с которыми он столкнулся при трудоустройстве. До 2011 года В. была установлена группа инвалидности по основному заболеванию. Но в 2011 году она была снята. С тех пор он безуспешно пытается устроиться на работу. Встал на учет в региональной Службе занятости, где ему регулярно давали направления на трудоустройства по его профессии. Но сложности начинались именно при прохождении процедур, необходимых для трудоустройства: каждая медицинская комиссия, которую В. проходил для оформления на работу по направлению Службы занятости, не давала ему допуска к работе именно по причине наличия основного заболевания, по которому у заявителя ранее имелась группа инвалидности.

Таким образом, человек оказался в замкнутом круге. Инвалидом его уже не признают, но и работником ему тоже не удается стать в связи с ограничениями по здоровью. Реализация права на труд затруднена. При этом на просьбу заявителя и Уполномоченного выдать документ, в котором были бы перечислены все профессии, по которым заявитель не может работать в связи с наличием ограничений по здоровью, и в соответствии с которым Служба занятости не направляла бы его на такие работы, бюро медико-социальной экспертизы ответило отказом. Мотивировало бюро это тем, что только после признания человека инвалидом и назначения ему индивидуальной программы реабилитации инвалида (ИПРА) в этой программе указываются доступные виды труда и трудовые действия (функции), выполнение которых затруднено для гражданина. В ИПРА также вносится запись о сокращенной продолжительности рабочего времени, индивидуальной норме выработки, дополнительных перерывах в работе, противопоказанных производственных факторах и условиях труда, а также о примерных условиях, в которых

возможно осуществление инвалидом трудовой деятельности. Таким образом, как указано в письме Главного бюро МСЭ по Ярославской области в адрес Уполномоченного, в функции учреждений МСЭ не входит определение профессиональной деятельности и должностей гражданам, не признанным инвалидами.

Уполномоченный обратился за содействием в решении данного вопроса в региональный департамент здравоохранения и фармации, сославшись на статью 24 Федерального закона от 21.1.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в соответствии с которой работник может быть признан врачебной комиссией постоянно или временно непригодным к выполнению отдельных видов работ по состоянию здоровья на основании результатов экспертизы профессиональной пригодности. В результате удалось организовать рассмотрение вопроса о профессиональной пригодности В. врачебной комиссией одного из медицинских учреждений, которая в своей работе должна учесть все выданные заявителю при попытках трудоустроиться отрицательные заключения медиков и определить для Службы занятости перечень работ и профессий, не подходящих для заявителя.

В отдельных случаях можно наблюдать признаки дискриминации: провозглашенный принцип равенства граждан в праве на труд и отдых далеко не всегда и не везде реализуется на деле. Периодически работодателями допускается ущемление прав женщин, несовершеннолетних, молодых специалистов и пенсионеров, а также людей предпенсионного возраста. 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. Порой 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 уходу 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.

К Уполномоченному обратилась гражданка Б., которая просила проконсультировать ее по способам защиты ее трудовых прав. В течение определенного времени Б. находилась в отпусках по беременности и родам и по уходу за ребенком. За это время работодатель закрыл фирму, не выплачивает заявительнице

пособие по уходу за ребенком, не переводит на работу во вновь открытую фирму, в то же время не выдает трудовую книжку.

То есть заявительница стала заложницей ликвидации организации. И такие случаи не единичны. Иногда работодатели именно реорганизацию или упразднение предприятия используют как способ избавления от части сотрудников. Такой мотив работодателя очень сложно доказать, но в любом случае подобные нарушения прав работников недопустимы. Тем более, когда работодатель не только не исполняет своих обязательств перед работником, но и не выдает необходимые документы, в том числе трудовую книжку, для того, чтобы работник мог свободно распоряжаться своим трудом в дальнейшем. Хочется надеяться, что в современных трудовых правоотношениях работодатели при принятии тех или иных решений о преобразовании юридического лица, о ликвидации юридического лица или передаче предприятия новому собственнику не будут сбрасывать со счетов гарантированные Конституцией права и интересы работников.

Но особо следует отметить проявляющийся иногда вид дискриминации - по признаку участия гражданина в профессиональном объединении работников. Встречаются случаи, когда работодатель не только предвзято относится к членам или лидерам профсоюза, но и напрямую оказывает на него давление, требует увольнения и создает невыносимые условия труда. Вызывает особую тревогу в подобных ситуациях то, что реакция эта чаще всего связана с активной позицией конкретного работника-члена профсоюза в вопросе защиты прав своих коллег.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Т., которая пожаловалась на то, что работодатель принуждает ее к увольнению. Причиной столь настойчивого предложения уволиться явилось то, что заявительница, как лидер профсоюзной организации, активно выступила в защиту нескольких работников учреждения, которым работодатель навязал существенные изменения условий договора без соблюдения требований действующего законодательства. Именно после этого работодатель решил избавиться от «неудобного» председателя профсоюза.

Заявительница уже неоднократно обращалась в суд за защитой своих прав. В судебных решениях указано на недопустимость дискриминационных действий со стороны руководства учреждения. Но, к сожалению, работодатель не прекратил своих незаконных воздействий на заявительницу. И вопрос о том, каковы механизмы реального воздействия на недобросовестного работодателя, остается открытым - даже при соблюдении видимости правовой чистоты трудовых отношений за «фасадом» часто скрыты психологические и морально-этические способы принуждения работника к добровольному увольнению. Подобное давление не может считаться нормой. Оно напрямую лишает человека свободы труда и влияет на реализацию права на труд.

К сожалению, данные факты свидетельствуют о том, что в современных условиях не до конца реализованы ключевые принципы трудовых взаимоотношений: принцип равенства и принцип 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 подтвердился. Органам государственной власти, осуществляющим контрольно-надзорные 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 трудоустройстве граждан.

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 обязанности 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 2016 году при годовом плановом показателе в 233 человека направлены для прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования 249 женщин. Данная мера содействия зарекомендовала себя как достаточно эффективная. Анализ обратной связи от женщин, прошедших профессиональное обучение в период отпуска по уходу за ребенком, позволяет сделать вывод о необходимости и важности реализации данной государственной поддержки.

Кроме того, в регионе реализуется программа по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию пенсионеров, получающих пенсию по старости. Речь идет о пенсионерах, которые хотят работать. Для того чтобы определить потребности пенсионеров в организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, органами службы занятости ежегодно проводится опрос граждан. В результате в 2016 году организация профессионального обучения была предусмотрена для 17 человек, но фактически было направлено на профессиональное обучение 22 пенсионера. Наибольшим спросом среди граждан данной категории пользуются курсы по профессии оператор ЭВМ. При этом государственные органы стараются

дать полную информацию о такой возможности населению: данная тематика освещается в СМИ, на телевидении, разрабатываются наглядные материалы (буклеты, стенды, информационные листки).

В целях создания условий для совмещения родителями обязанностей по воспитанию детей (многодетными родителями, родителями, воспитывающими детей-инвалидов) с трудовой занятостью на официальном сайте департамента государственной службы занятости населения Ярославской области размещен и регулярно обновляется банк вакансий с гибкими формами занятости. Количество вакантных рабочих мест для трудоустройства с особым режимом работы (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, надомная работа, гибкий режим работы, свободный режим работы), заявленных в 2016 году в органы службы занятости, составило более 6500 единиц. Это в два раза больше, чем в 2015 году.

Содействие и помощь в поиске подходящей работы в 2016 году в органах службы занятости населения области получили 358 граждан, являющихся многодетными родителями, родителями, воспитывающими детей-инвалидов. Более 55% из них трудоустроились, в том числе на вакансии с особым режимом работы (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, гибкий режим работы, посменная работа). Это говорит о том, что даже в ситуации, когда, казалось бы, найти работу невозможно, право на труд может быть реализовано благодаря содействию государственных органов. Для кого-то организовали профессиональную ориентацию, кому-то - прохождение профессионального обучения и получение дополнительного профессионального образования. Также безработным гражданам оказывается психологическая поддержка, проводится их социальная адаптация на рынке труда.

Отдельное внимание в регионе уделяется реализации права на труд и вопросам занятости людей с ограниченными возможностями. Ежегодно около 2 тысяч 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. Вместе с тем, люди с ограниченными возможностями по-прежнему встреча-

ются с дискриминацией при трудоустройстве, как прямой, так и косвенной: им могут отказать в приеме на работу по надуманным причинам, место работы может быть не оборудовано необходимым образом. Остаются проблемы транспортной доступности для инвалидов: человека могут принять на работу, однако при отсутствии необходимой инфраструктуры до рабочего места он может просто не добраться.

Реализация и исполнение государственной программы Ярославской области «Содействие занятости населения Ярославской области» на 2014-2020 годы» стали, однако, предметом проверки, проведенной органами прокуратуры. Было установлено, что ежегодно объем бюджетных средств на финансирование указанной программы сокращается, вследствие чего оказание государственных услуг гражданам, как показала проверка, осуществлялось с нарушением нормативов доступности, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 27.04.2012 № 415н. Кроме того, были выявлены и иные недостатки при реализации данной программы, что нашло отражение в представлении прокуратуры области, внесенном в адрес Губернатора области. По итогам его рассмотрения органами государственной власти приняты меры к устранению всех выявленных нарушений.

Отдельно стоит отметить, что в 2016 году граждане ни разу не обращались в суд по поводу нарушений их прав департаментом государственной службы занятости Ярославской области. Вместе с тем, в суды поступали иски по вопросам нарушения прав граждан центрами занятости населения Ярославской области. Заслуживает внимания тот факт, что наибольшее количество обращений граждан в суд составили иски лиц, являющихся детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Указанные дела связаны с неопределенностью в законодательстве, обусловленной пунктом 5 статьи 9 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которой пособие по безработице выплачивается лицам указанных категорий, ищущим работу впервые, в течение 6 месяцев в размере уровня средней заработной платы по региону. Однако, как показала практика, указанные лица в период своего нахождения в специализированных учреждениях образования уже зачастую осуществляют трудовую деятельность. И этот факт не позволяет органам службы занятости признать их впервые ищущими работу. В то же время, сами воспитанники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чаще всего, вступив во взрослую жизнь, рассчитывают на особое отношение и государственную поддержку в процессе поиска работы. И не всегда они обладают достаточной правовой грамотностью, чтобы оценить сложившуюся ситуацию и понять, что содейст-

вие им в такой ситуации будет оказываться на общих условиях.

В связи с тем, что в регионе тема соблюдения, защиты и восстановления прав граждан в трудовой сфере не теряет своей актуальности, многие вопросы требуют, как минимум, конструктивного диалога и обсуждения, чтобы выработать пути их решения. На сегодняшний день выстроено и во многом помогает в работе взаимодействие регионального Уполномоченного по правам человека с Объединением организаций профсоюзов Ярославской области, которое абсолютно необходимо для эффективного контроля за соблюдением и защитой трудовых прав. Между региональным омбудсменом и Объединением организаций профсоюзов Ярославской области действует Соглашение о сотрудничестве, подписанное в 2013 году и предполагающее информационное и организационное взаимодействие в сфере защиты прав и свобод человека. Одним из важных направлений сотрудничества является проведение совместных мероприятий, в ходе которых обсуждаются острые и наиболее волнующие вопросы соблюдения и защиты в нашем регионе одного из фундаментальных конституционных прав граждан России – права на труд. Одно из таких мероприятий – семинар-совещание «Право на труд в современных социально-экономических условиях» – прошло 4 февраля 2016 года в Доме профсоюзов.

Кроме того, в 2016 году два выпуска своей авторской программы «Имеем право!», выходящей в прямом эфире на «Радио России – Ярославль», Уполномоченный посвятил именно вопросам защиты права на труд. В качестве эксперта в программах принимал участие и председатель Объединения организаций профсоюзов Ярославской области. Участники обсуждали изменения в законодательстве, ситуацию на рынке труда в Ярославской области, право работника на достойную оплату его труда, а также наиболее действенные механизмы защиты трудовых прав, имеющиеся на сегодняшний день у работников. Отдельная часть вопросов одной из передач была посвящена трудоустройству детей и подростков в летний период.

В рамках взаимодействия с Уполномоченным лидеры ярославских профсоюзов неоднократно обращали внимание на целый ряд вопросов, которые требуют незамедлительного решения и включенности органов власти региона. Так, по данным профсоюзов, в бюджетной сфере необходимо повышать заработную плату, так как ее размер уже не отвечает современной экономической обстановке. Только в сфере образования более 17 тысяч человек не имеют индексации своей заработной платы с декабря 2012 года. Около 14 тысяч работников бюджетной сферы получают заработную плату ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Средняя заработная плата в бюджетной сфере, по данным департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области, – 7560 рублей, в то время как офици-

альный прожиточный минимум установлен в размере 9749 рублей. В то же время работники бюджетной сферы несут те же затраты, что и все остальные жители региона: им необходимо содержать семью, платить за проезд в общественном транспорте, за коммунальные услуги, оплачивать налоги. С точки зрения профсоюзного движения подобные показатели оплаты труда в бюджетной сфере являются собой дискриминационные проявления в отношении значительной части работников, занятых в муниципальных и государственных организациях бюджетной сферы. Проблема носит длящийся характер, затрагивает права очень большого числа работников и их семей, что обуславливает ее высокую социальную значимость и актуальность.

Одновременно с этим, можно согласиться с доводами представителей профсоюзного движения, что необходимо разработать и принять на региональном уровне нормативный правовой акт, в котором будет предусмотрен механизм, обеспечивающий гарантированную периодическую индексацию оплаты труда в отраслях социальной сферы, например, при утверждении бюджета на соответствующий год.

Согласно ст. 130 Трудового кодекса Российской Федерации, в систему государственных гарантий по оплате труда работников включаются меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы. Одной из таких мер является индексация заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги (ст. 134 ТК РФ). На основании анализа ст. ст. 130 и 134 ТК РФ Конституционный Суд РФ в определении от 17.06.2010 №913-О-О сделал вывод о том, что индексация заработной платы должна обеспечиваться всем лицам, работающим по трудовому договору.

Резюмируя, можно отметить, что с учетом имеющихся место периодических нарушений прав и свобод человека в сфере труда, государство должно активизировать усилия и ввести действенные механизмы юридических гарантий, обеспечивающих защиту прав работников от неправомерных действий работодателей и защиту работников от установления низкой заработной платы. 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.

Не менее важно, чтобы реализация права на труд и на вознаграждение за труд не ставилась в зависимость от 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 нуждающимся в социальной защите, для которых предусмотрен ряд дополнительных льгот и гарантий, в частности: 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 обязательств перед работниками и 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, си-

стема 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 непогашенной 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 выполненную работу, невзирая ни на какие обстоятельства.

11. Политические права

Исторически сложилось так, что Ярославская область считается регионом со стабильно высокой степенью общественной и гражданской активности и высоким уровнем участия населения в политической жизни. Поэтому чувствительная для ярославцев сфера соблюдения и защиты политических прав заслуживает пристального внимания и скрупулезного анализа.

В 2016 году к региональному омбудсмену поступило 86 обращений по вопросам защиты данной категории конституционных прав. От общего числа обращений граждан эти вопросы, как и в 2015 году, составляют около 5%.

К политическим, или общегражданским, правам можно отнести: 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.

В абсолютном выражении как общее число обращений в защиту политических прав, так и количество обращений по отдельным аспектам внутри данной категории выросло значительно. Так, например, о нарушении права обращаться в государственные органы в 2015 году заявили 29 граждан, а в 2016 году – уже 49. Выросло число жалоб на недостаточный доступ к информации, количество обращений о защите права на свободу мысли и слова.

Право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранным

Статья 32 Конституции Российской Федерации определяет, что граждане нашей страны имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, имеют равный доступ к государственной службе, имеют право участвовать в отправлении правосудия. Важнейшей формой участия граждан в управлении делами государства, а также высшим непосредственным

выражением власти народа являются свободные выборы.

В 2016 году в Ярославской области выборы проходили 20 марта, 3 июля и 18 сентября. 20 марта 2016 года были проведены досрочные и дополнительные выборы в органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области: досрочные выборы Главы городского округа город Рыбинск, выборы глав двух сельских поселений, дополнительные выборы депутатов муниципальных советов городского поселения Тутаев и Тутаевского муниципального района. 3 июля 2016 года состоялись выборы Главы Волжского сельского поселения Некоузского муниципального района. Самые масштабные выборы состоялись 18 сентября 2016 года. В этот день в Ярославской области, как и во всех других субъектах Российской Федерации, избирали депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва; кроме того, в трех сельских поселениях области в этот день избирали глав, а в Переславском и Некоузском муниципальных районах прошли дополнительные выборы депутатов местных Собраний представителей.

Весомое место в избирательной кампании-2016 заняли и так называемые «праймериз», или предварительное внутрипартийное голосование. Внутрипартийное предварительное голосование как электоральный феномен уже являлось предметом анализа в Ежегодном Докладе Уполномоченного за 2014 год.¹² В 2016 году отсутствие четкого нормативного регулирования этой процедуры, к сожалению, вновь привело к ряду сбоев в ее организации.

¹² В Ежегодном Докладе за 2014 год, в частности, отмечалось: «В последние годы политическими партиями все чаще используется и так называемое предварительное партийное голосование по отбору кандидатов на предстоящие выборы, или «праймериз». Избирательные действия в таком голосовании проходят вне рамок избирательной кампании, но при этом в нем принимает участие значительное число избирателей. Очевидно, что в связи с растущей популярностью этой процедуры возникает необходимость ее законодательной регламентации во избежание возможного ущемления как активного, так и пассивного избирательного права».

24 января 2016 года в городском округе городе Рыбинске, в преддверии выборов мэра города, назначенных на 20 марта 2016 года, состоялась процедура праймериз партии «Единая Россия». В общей сложности в праймериз приняли участие 38 201 человек. По заключению одного из областных чиновников, «активность на праймериз была огромной, ... кандидаты увлеклись, и внутрипартийное голосование превратилось в настоящие выборы с немалыми финансовыми вливаниями». Люди, пришедшие на голосование, стояли на морозе в длинных многометровых очередях, на нескольких избирательных участках за час до завершения праймариз закончились бюллетени. Многие рыбинцы, отчаявшись дождаться своей очереди, разворачивались и уходили с избирательных участков, сетуя, что «за водкой столько не стояли в худшие времена».

По мнению Уполномоченного по правам человека, предварительное внутрипартийное голосование является важным компонентом партийной политики и электоральной системы и, более того, показателем зрелости последней. Это, безусловно, общественно значимая кампания. Вместе с тем, отсутствие законодательного регулирования процедуры приводит к возможности совершения действий, недопустимых в рамках избирательного процесса. Такая практика в глазах неподготовленного избирателя может привести к размыванию правил, применяемых в ходе избирательных кампаний, к формированию правового нигилизма в отношении избирательных процедур, который, в свою очередь, может сформировать негативное отношение к институту выборов и праву граждан избирать и быть избранным. Опыт рыбинских «праймериз» должен дать новый импульс к совершенствованию и регламентации подобных процедур. Предложения о необходимости нормативного регулирования процедуры праймериз ярославский омбудсмен озвучил в марте 2016 года на общероссийском семинаре уполномоченных по правам человека, посвященном защите избирательных прав граждан.

Интересно, что внимание избирателей к праймериз «Единой России» значительно превысило внимание к самим выборам - в силу некоего «замещения» последних процедурой «предварительного голосования» в сознании граждан. Многие рыбинцы были уверены, что 24 января они уже выбрали мэра, и на выборы 20 марта просто не пошли. «Сорвали нам выборы!» – пожаловалась жительница Рыбинска, недовольная длинными очередями на избирательные участки в ходе праймериз.

Тем не менее, сами досрочные выборы мэра Рыбинска, состоявшиеся 20 марта 2016 года, также прошли под наблюдением и контролем правозащитников как первая крупная выборная процедура во втором по численности населения городе Ярославской области, округе с непростой электоральной историей.

10 марта 2016 года Уполномоченный провел ряд встреч в Рыбинске, посетив территориальную избирательную комиссию, обсудив ход предвыборной агитации, степень участия общественных организаций в избирательном процессе, практические вопросы соблюдения прав граждан в ходе избирательных кампаний, в частности, проблему наблюдения на выборах, а также ожидания, вытекающие из специфики данного городского округа. 20 марта 2016 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области лично наблюдал за досрочными выборами главы Рыбинска, отметив хорошую организацию и тщательный общественный контроль за процедурой голосования, дисциплинирующий избирательные комиссии и повышающий степень доверия к выборам.

На фоне возврата прямых выборов мэра Рыбинска – второго по величине города Ярославской области – с точки зрения соблюдения конституционного права избирать и быть избранным интерес представляют и дискуссии, развернувшиеся вокруг вопроса о выборах мэра областного центра.¹³

Несмотря на то, что в 2015 году было принято решение о том, что мэра Ярославля будет избирать не население города, а депутатский корпус, в 2016 году вопрос о возвращении к системе прямых выборов неоднократно поднимался в политическом пространстве. Весной законопроект о внесении изменений в принятый в 2015 году региональный закон «О сроках полномочий и порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» внесли депутаты областной Думы от оппозиционных фракций; в сентябре к главе региона области с предложением выйти в областную Думу с проектом закона о возврате прямых выборов мэра обратился депутат муниципалитета от фракции КПРФ, поддержанный представителями других оппозиционных фракций. Инициативы эти, впрочем, развития не получили.

Однако, несмотря на относительное единодушие областной и городской власти в сохранении принятого ранее решения, в 2016 году в публичное пространство вылилось противостояние между муниципалитетом и мэрией Ярославля по вопросу порядка избрания мэра депутатами. Проект решения о порядке избрания депутатским корпусом главы областного центра претерпел несколько редакций, потребовал создания согласительной комиссии. Основные разногласия вызвал вопрос о том, открытым или закрытым (тайным) будет голосование. Условием мэрии, согласованным с Правительством области, было то, чтобы голосование депутатов муниципалитета, выбирающих одну кандидатуру из нескольких допущенных конкурсной комиссией к голосованию, было открытым и поименным.

¹³ В Ежегодном Докладе за 2015 год отмечалось: «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».

Руководство муниципалитета выразило резкое несогласие с этим. После непростых переговоров и согласований депутаты все же поддержали предложенный мэрией вариант.

В самом конце 2016 года противоречия по вопросам выборов главы города вскрылись и в третьем по величине городе области – Переславле-Залесском. И.о. мэра этого города был назначен в ноябре по представлению главы региона (после того, как действующему мэру города было предъявлено обвинение по ч.3 ст.286 УК РФ – превышение должностных полномочий главой органа местного самоуправления с причинением тяжких последствий). 29 декабря 2016 года городская Дума Переславля-Залесского приняла изменения в городской Устав, возвращающие прямые выборы мэра, причем решение было принято единогласно. Предварительно о желании самим выбирать мэра переславцы высказались на публичных слушаниях. В начале 2017 года в Переславль-Залесскую Думу было внесено представление межрайонной прокуратуры, которая выявила нарушения в процедуре принятия указанных изменений в Устав, вследствие чего решение Думы было отменено.

О чем все это говорит? Как пояснил популярному интернет-изданию один из представителей регионального Правительства, «мы с большими рисками ушли от прямых выборов, но людям надо давать прозрачный и понятный новый механизм». Думается, что этого пока не произошло.

В преддверии выборов в Государственную Думу в мае 2016 года в области прошло еще одно предварительное внутрипартийное голосование «Единой России», которое местные СМИ называли «пусть и внутрипартийной, но все же предвыборной борьбой». В отличие от рыбинской январской кампании, майские «праймериз» были организованы без изъянов, однако оппозиционные фракции заявили о том, что явка на этом голосовании была обеспечена путем административного ресурса: руководителей учреждений образования якобы вызвали на совещание в мэрию Ярославля и поручили привести своих сотрудников на праймериз «Единой России». Лидеры «Единой России» и представители мэрии эти обвинения отвергли; в областной Думе коммунистам предложили «не отставать» от «Единой России»: «Пусть проводят свое всенародное голосование. Пусть организуют площадки, дебаты», – предложил один из думских руководителей.

Самыми масштабными выборами в 2016 году стали выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 года. Ярославская область была разделена на два одномандатных избирательных округа: Ярославская область – Ярославский одномандатный избирательный округ №194, Ярославская область – Ростовский одномандатный избирательный округ №195. Избирательная комиссия Ярославской об-

ласти получила уведомления о выдвижении 25 кандидатов в депутаты Государственной Думы: 13 – по 194 одномандатному избирательному округу, 12 – по 195 одномандатному избирательному округу. Пяти претендентам было отказано в регистрации, двое из них обратились в суд с заявлением о признании решений окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации незаконными. Таким образом, всего окружной избирательной комиссией были зарегистрированы 20 кандидатов в депутаты.

В списки избирателей было включено 1 030 039 человек. В выборах 18 сентября 2016 года приняли участие 389 313 человек, то есть в целом явка по региону составила 37,8%. По итогам этих выборов в Ярославской области проголосовали 4 212 молодых избирателей (достигших на момент проведения выборов возраста 18 лет), что составило 29,9% от числа впервые голосующих. Явка граждан, являющихся инвалидами, составила 13,3% от общей явки на выборах, из них больше половины проголосовали на дому, при помощи переносных ящиков для голосования.

18 сентября 2016 года были также избраны 3 главы и 20 депутатов представительных органов поселений. Особенностью местных избирательных кампаний являлось использование открепительных удостоверений. Согласно аналитической записке Избирательной комиссии Ярославской области, это обстоятельство выявило необходимость внесения законодательной инициативы об иных правовых способах обеспечения избирательных прав граждан при совмещении избирательных циклов.

Еще на мартовском семинаре уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации региональным правозащитникам было рекомендовано тщательным образом наблюдать за соблюдением избирательных прав граждан в ходе предвыборных кампаний и в Единый день голосования. В Ярославской области эта работа велась в следующих направлениях: мониторинг СМИ, социальных сетей, иных источников информации; работа с обращениями граждан; взаимодействие с Избирательной комиссией; взаимодействие с общественными помощниками в муниципальных образованиях области; совместная работа с общественными, некоммерческими организациями; выездные инспекции, рабочие поездки; правовое просвещение.

Учитывая политическую и общественную значимость избирательной кампании в Государственную Думу, реализации прав граждан избирать и быть избранными было посвящено 4 эфира авторской программы Уполномоченного по правам человека «Имеем право!» на «Радио России – Ярославль». Гостями студии выступали председатель Избирательной комиссии Ярославской области, представители регионального Правительства, члены общественных консультативных органов при Уполномоченном по правам человека и Избирательной комиссии, члены тер-

риториальных избирательных комиссий, представители научного и экспертного сообщества, НКО.

В эфире программы обсуждались вопросы подготовки к выборам в Государственную Думу, ход избирательной кампании в Ярославле и области, нововведения, механизмы государственных гарантий беспрепятственной реализации человеком одного из важнейших политических прав. Один из эфиров был посвящен реализации избирательных прав «особых» категорий избирателей, которые нуждаются в повышенном внимании со стороны избирательной комиссии, органов власти в вопросе обеспечения избирательных прав (это пожилые люди, люди с ограниченными возможностями здоровья). В прямом эфире ведущий и гости его программы отвечали на многочисленные вопросы радиослушателей, которые касались доступности общественных приемных кандидатов в депутаты, выдачи открепительных удостоверений, «нарезки» избирательных округов, особенностей муниципальных выборов, наличия верхней планки возрастного ценза для депутатов Госдумы, процедуры «праймериз» и др. В эфире программы постоянно звучали телефоны «горячих линий» для обращений по вопросам защиты своих прав.

Кроме того, Уполномоченный принимал участие в региональных и федеральных телеэфирах, посвященных выборной тематике. Так, 28 июля 2016 года он выступил в качестве эксперта в прямом эфире программы «Отражение» федерального канала «Общественное телевидение России». Рассуждая о важности неукоснительного соблюдения конституционного права граждан нашей страны избирать и быть избранными, ярославский омбудсмен отметил: «Только участвуя в выборах, можно добиться того, что волеизъявление граждан будет учитываться в полной мере».

Во избежание возникновения ситуаций, связанных с нарушением избирательных прав граждан, и с целью своевременного информирования компетентных органов о возникновении таких ситуаций Уполномоченный по правам человека в Ярославской области открыл «горячую линию», куда граждане могли обратиться в случае нарушения их прав в рамках избирательного процесса. По телефону «горячей линии» каждый избиратель мог сообщить о факте нарушения избирательных прав.

Важную роль в работе по предотвращению нарушений прав граждан сыграло взаимодействие Уполномоченного с Избирательной комиссией Ярославской области, в том числе в рамках Соглашения о взаимодействии, заключенного между омбудсменом и региональным избиркомом в июне 2015 года. Уполномоченный принимал участие в видеоконференциях с региональными избирательными комиссиями, организованных ЦИК РФ, в семинарах для председателей территориальных избирательных комиссий, в заседа-

ниях самой избирательной комиссии, в работе Общественного совета при региональном избиркоме, проводил неоднократные рабочие встречи с председателем областной Избирательной комиссии, с общественными организациями, в том числе правозащитной направленности.

Особое внимание было уделено привлечению общественных помощников в муниципальных образованиях к работе по мониторингу соблюдения избирательных прав. В период избирательной кампании с ними было проведено несколько рабочих совещаний, рекомендовано находиться в тесном рабочем контакте с территориальными комиссиями, доводить до населения информацию о «горячей линии» Аппарата Уполномоченного. В одном из муниципальных образований на местном телеканале постоянно транслировался самостоятельно изготовленный общественным помощником информационный ролик о «горячей линии» омбудсмена.

Отдельная работа проводилась с целью обеспечения прав граждан, чьи электоральные возможности ограничены возрастом, здоровьем, ограничением свободы, проблемами с жильем или регистрацией.

По данным областной избирательной комиссии, на территории Ярославской области проживает 112 763 инвалида. В рамках подготовки к выборам депутатов Государственной Думы была проведена значительная работа по обеспечению их избирательных прав: организовано функционирование социального такси и подъемников в помещениях для голосования, все избирательные участки обеспечены трафаретами на избирательные бюллетени, были изготовлены плакаты для слабовидящих граждан с крупным шрифтом, брошюры с использованием увеличенного шрифта и шрифта Брайля. В одной из участковых комиссия Ярославля был впервые реализован проект «Говорящий город» - комплект инфраструктурного оборудования системы информирования и ориентирования инвалидов по зрению и других маломобильных групп населения. Звуковые маяки позволяли точно определить местоположения входных дверей на расстоянии 25-30 м от них, а дополнительные сообщения (уровни) обеспечивали самостоятельное передвижение в процессе подхода и входа в здание. В день выборов Уполномоченный посетил УИК-136 в Ярославле, где свой выбор делают люди с ограниченными возможностями здоровья. Он высоко оценил пользу оборудования для звукового ориентирования слабовидящих, применяемого в областном центре впервые. Тем не менее, остается нерешенной проблема доступности избирательных участков, находящихся на цокольных, вторых, третьих этажах зданий, для малоподвижных инвалидов. Такая проблема, например, возникла на УИК-228 и УИК-227: оба участка расположены в здании железнодорожного техникума, не оборудованного пандусами ни снаружи, ни внутри помещения.

В процессе голосования для лиц, находящихся в местах принудительного содержания

(СИЗО), были сформированы 2 временные избирательные комиссии, использовалось новое технологическое оборудование, был определен порядок идентификации личности при голосовании. В режимных учреждениях находились наблюдатели, безопасность которых обеспечивали сотрудники УФСИН. Таким образом, в СИЗО №1 г. Ярославля проголосовали 470 человек, 405 из них - лица, находящиеся под стражей. В СИЗО № 2 г. Рыбинска избирательное право смогли реализовать 172 человека, 153 из них - лица, находящиеся под стражей.

В день голосования Уполномоченный посетил участок СИЗО-1, где голосуют подследственные и лица, приговор в отношении которых не вступил в законную силу. Кроме того, омбудсмен принял участие в наблюдении за голосованием людей без определенного места жительства, которое было организовано в специальном порядке на УИК-120 при содействии областного отделения общественной организации «Комитет мира и согласия». В УИК-120 проголосовали несколько десятков бездомных, не имеющих возможности голосовать за кандидатов по одномандатным округам в силу отсутствия регистрации, однако имеющих право отдать свои голоса за партийные списки. Опыт организации голосования данной категории лиц для страны новый, в обществе даже существуют определенные разногласия по этому вопросу. Тем не менее, на территории Ярославской области было организовано несколько участков для голосования лиц, имеющих временную регистрацию либо не имеющих таковой.

В целом Уполномоченный высоко оценил организацию работы по обеспечению избирательных прав на посещенных им участках:

«Есть отдельные случаи сбоев в работе оборудования – КОИБов, однако они никак не влияют на порядок и результаты голосования. На "горячую линию", работающую в Аппарате Уполномоченного, поступило несколько обращений, касающихся получения консультационной помощи. Один из избирателей сигнализировал о возможном нарушении избирательных прав в Тутаеве, где на одном из участков, с его слов, голосуют люди без регистрации. Выяснилось, что речь идет о специально организованном участке для голосования людей без определенного места жительства. Таким образом, сигнал не подтвердился, однако интересно отметить два момента. Во-первых, важно, что граждане чутко реагируют на признаки возможных нарушений. Во-вторых, выяснилось, что при голосовании этих лиц без постоянной регистрации все же было допущено нарушение: одному из избирателей дали еще и бюллетень для голосования за кандидатов-одномандатников. В ТИК Тутаевского района мне пояснили, что голосующая женщина – жительница города – знакома с членами комиссии, которые не были осведомлены о ее ситуации с временной регистрацией. Таким образом, нарушение было непреднамеренным. Комиссия ошибку признала. Считаю, что возможности, которые в этом году предоставлены для отдельных категорий избирателей – бездомных, подследственных – говорят о положительных тенденциях

в сфере соблюдения избирательных прав. Приятно наблюдать, какое внимание оказывается людям с ограниченными возможностями. Все это подтверждает, что, действительно, важен голос каждого».

Однако, одной из проблем состоявшихся выборов стала ситуация с организацией голосования для иногородних студентов, проживающих в общежитиях средних профессиональных и высших учебных заведений.

На встрече с Уполномоченным в день выборов студенты, проживающие в общежитии одного из вузов, сообщили, что активной разъяснительной работы по порядку голосования, необходимости получения открепительных удостоверений, подачи заявления в участковую избирательную комиссию с ними не велось. Именно поэтому, по наблюдениям членов участковых комиссий, где традиционно голосуют студенты педагогического, технического университетов и железнодорожного техникума, в списки избирателей было включено значительно меньше граждан. Получилось, что студенты, проживающие в общежитиях, оказались «выключенными» из выборов. Обычно они голосовали на избирательных участках, расположенных в образовательных организациях. На выборах 18 сентября 2016 года они не успели сориентироваться: процедура их включения в списки избирателей была изменена и подразумевала подачу личных заявлений в комиссию, причем в период летних каникул.

Это, кстати, еще один небольшой, но все же фактор снижения явки. Например, на участке в техническом университете из обычных полутора тысяч избирателей только 600 человек были включены в списки, а студенты, проживающие в общежитиях, из этих списков и вовсе были исключены.

Таким образом, налицо необходимость усилить работу по привлечению молодежи к участию в выборах.

Важный аспект, позволяющий судить о должной реализации избирательных прав, - это беспрепятственная работа наблюдателей. За подготовкой и проведением выборов 18 сентября 2016 года следили международные наблюдатели, прибывшие в Ярославскую область. Они участвовали во всех мероприятиях по подготовке и проведению Единого дня голосования, встречались с руководителями государственных и муниципальных органов, правоохранительных структур, членами избирательных комиссий, политических партий, представителями СМИ. В Единый день голосования на территории Ярославской области работали 12 наблюдателей ОБСЕ. На территории региона проводились экзит-поллы ООО «Центр региональных исследований и коммуникации» (ООО «ЦРИК»), институтом фонда «Общественное мнение» (инФОМ»), ВЦИОМ «Всероссийский центр общественного мнения», Санкт-Петербургским государственным университетом. Кроме того, за процессом голосования на избирательных участках наблюдали 1877 членов комиссий с правом совещательного голоса, назначенных политическими партиями и кандидатами. Последнее обстоятельство говорит о намечающейся тенденции замещения института наблюдателей

институтом членов комиссий с правом совещательного голоса.

Крайне важно, с точки зрения соблюдения и защиты прав граждан, оперативно и компетентно реагировать на жалобы и обращения граждан, предпринимая все усилия по восстановлению нарушенных прав.

В Избирательную комиссию Ярославской области в период подготовки и проведения выборов поступило 79 заявлений, обращений и жалоб по вопросам нарушения порядка и условий проведения предвыборной агитации, недобросовестного сбора подписей в поддержку кандидата, неправомерных действий сотрудников УМВД, и др. Все обращения были рассмотрены на заседаниях комиссии, которых в период подготовки и проведения выборов было проведено 13. В УМВД для проведения проверки, установления лиц и при наличии оснований привлечения их к административной ответственности было направлено 12 обращений.

Непосредственно в УМВД России по Ярославской области поступило 127 сообщений о нарушении прав избирателей. Судами в период подготовки и проведения выборов было рассмотрено 5 административных заявлений, вынесено 9 судебных актов с учетом обжалования решений в апелляционном порядке в Верховном Суде РФ. Эти заявления касались обжалования решений Избирательной комиссии Ярославской области об отказе в регистрации кандидата, отмены регистрации кандидата, оспаривания решения участковой избирательной комиссии.

К Уполномоченному по правам человека поступило 12 жалоб на нарушение избирательных прав. Часть из них поступили на «горячую линию» по соблюдению избирательных прав. По всем вопросам жителям давались разъяснения действующего законодательства. Некоторые проблемы решались при непосредственном взаимодействии с избирательными комиссиями.

В 2016 году жители Ярославской области выражали обеспокоенность действительностью бюллетеней, обрабатываемых КОИБами, незаконным размещением предвыборной агитации на стенах домов, голосованием на участках по дополнительным бюллетеням. Проблемы у граждан возникали с включением их в списки избирателей. Поступило несколько жалоб на порядок получения открепительного удостоверения.

Так, например, к Уполномоченному по правам человека обратилась гражданка М., зарегистрированная в городе Санкт-Петербурге, но проживающая на протяжении 10 лет в городе Углич Ярославской области. Она высказала мнение, что предусмотренный порядок получения открепительного удостоверения необоснованно усложнен, и полагала, что ее лишают права на участие в управлении делами государства.

Некоторые обращения показали серьезную заинтересованность граждан нововведениями избирательного законодательства.

Так, позвонившая на «горячую линию» ярославна, профессиональный математик, сооб-

щила, что исходя из данных, опубликованных в газете «Городские новости», численность избирателей по 195 округу составляет 508 496 человек, а по 194 округу – 524 927 человек, при этом на 195 округ приходится 12 кандидатов, а на 194 – 13 кандидатов. Если разделить количество избирателей на количество кандидатов, то получится, что по 195 округу на 1 кандидата получается на 1800 избирателей больше, а это уже, со слов заявительницы, – существенное преимущество.

Любопытное обращение поступило по вопросу связи избирательной кампании с несанкционированной передачей личных данных избирателей.

К Уполномоченному обратилась женщина, которая сообщила, что, хотя и проживает в Ярославле, но зарегистрирована в другом месте. Тем не менее, в июне она получила письмо по месту проживания за подписью одного из кандидатов в депутаты, который благодарил ее за поддержку на предварительном внутрипартийном голосовании. Заявительница утверждала, что на «праймериз» не ходила, за упомянутого кандидата не голосовала, свои персональные данные никому не передавала и, в силу изложенного, опасается за сохранность своих персональных данных.

Уполномоченный обратился в штаб кандидата, но там информацию о рассылке подобных писем не подтвердили.

Некоторые избиратели высказывали недовольство использованием в предвыборной кампании так называемой технологии «спойлеров». Показательно, что жалобы на этот феномен поступили из нашего региона и в адрес председателя Центральной избирательной комиссии. На заседании ЦИК 20 июля 2016 года Ярославская область была приведена как пример региона с использованием «спойлеров»; было заявлено, что избирком «намерен предавать огласке все случаи конкуренции так называемых двойников на выборах в Госдуму, чтобы избиратели могли разобраться в ситуации. И хотя у ЦИК нет правовых оснований, чтобы воздействовать на это «проявление черных технологий», комиссия может поставить регионам, где их используют, «черную моральную метку»».

Надежным механизмом, позволяющим отслеживать настроения избирателей, уровень доверия к избирательной системе, являются социологические исследования.

Так, результаты проводимого в четвертый раз исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» позволяют выявить динамику восприятия соблюдения избирательных прав (рис.5).

Как видим, по сравнению с 2014 годом восприятие правовой защищенности в сфере избирательных прав значительно выросло, а уровень восприятия частоты нарушений избирательных прав снизился.

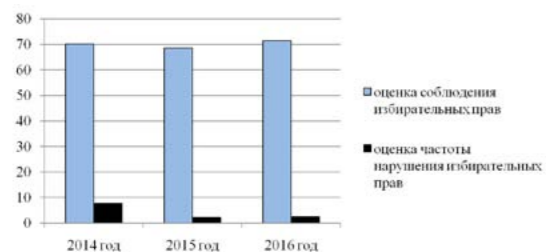


Рис. 5. Восприятие гражданами степени соблюдения/нарушения избирательных прав (в% от числа опрошенных)

Исследование на тему «Избирательные права граждан в оценках жителей г. Ярославля», инициированное Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, было проведено в декабре 2016 года методом личного интервьюирования 525 жителей областного центра по формализованной анкете по месту жительства респондента. Целями исследования было выявить степень доверия ярославцев к выборам, оценить значение реализации избирательных прав для жителей Ярославля, а также определить, в чем именно ярославцы усматривают возможности и ограничения для беспрепятственной реализации права избирать и быть избранными.

Более 52% респондентов оценили выборы как проявление демократии, 26% высказали обратную оценку, более 20% не определились в этом вопросе. Выборы как возможность влияния на формирование желательных направлений в политике положительно оценили 49% респондентов. Обратную оценку высказали 26%, не определились 25%. Выборы как механизм смены власти положительно оценили более 65% респондентов, отрицательно – 17%, еще 17% не определились.

Формальной, ничего не решающей процедурой выборы сочли 39% респондентов, не согласны с этим 41% опрошенных, не определились 20%.

Высказались ярославцы и о ценности для них избирательного права как такового. «Очень ценным» это право назвали 10,3% респондентов, «ценным» – 47,2%, что в сумме дает 57,5% потенциальных избирателей. «Не очень ценным» избирательное право назвали 34,5% респондентов, 8% затруднились с ответом. Как видим, по вопросу ценности избирательного права степень определенности взглядов гораздо выше, чем в оценке выборов – всего 8% затруднившихся, в отличие от 20-32% затруднившихся в оценке выборов. Таким образом, избиратель в массе довольно четко представляет себе важность этого права. При достаточно критичном отношении к реально проводимым выборам потенциал участия ярославцев в адекватных и честных выборах, по

результатам исследования, высок.

На вопрос о том, можно ли сегодня в полной мере реализовать избирательное право, положительно ответили 37,3% респондентов. О возможности частичной реализации заявили 40,8% респондентов, 14,3% ответили, что не могут его реализовать, 7,6% затруднились с ответом. Среди причин, препятствующих реализации избирательных прав, чаще всего назывались: «неравенство финансовых возможностей» кандидатов, препятствующее получению объективной информации о них; «отсутствие открытости» системы; работу «черных политехнологов»; «эгоизм кандидатов без учета мнений избирателей». Очевидно, что респонденты понимают под «реализацией избирательных прав» не только формальное право принять участие в выборах, но и сам результат – получение достойного представителя в органах власти.

Таким образом, большая часть опрошенных (78,1%) считают, что могут реализовать свои избирательные права, 14,3% полагают, что не могут этого сделать. Сумма процентов респондентов, явно выражающих свое мнение по поводу возможности реализации избирательных прав (92,4%), полностью коррелирует с суммой процентов респондентов, явно выражающих свое мнение по поводу ценности избирательных прав (92%). Затрудняющиеся с ответом по одному вопросу, как правило, затрудняются и по второму, что вполне логично.

Интересно, что о своем желании прийти на следующие выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ заявили 61,1% респондентов, тогда как реальная явка в регионе на выборах 18 сентября 2016 года оказалась менее 40%. Среди причин, побуждающих принять участие в выборах, на первом месте (44,6% ответов) оказалась «привычка ходить на выборы, исполнить гражданский долг»; среди причин, побуждающих не принимать участие в выборах, «пальму первенства» (41%) взяло «отсутствие доверия к их результатам».

Доверяют институту выборов в Ярославской области 12,8% опрошенных жителей Ярославля, еще 37,6% «скорее доверяют», итого рейтинг доверия по результатам исследования составил 50,4%. Не доверяют 15,5%, «скорее не доверяют» 25,4%, итого рейтинг недоверия – 40,9%. 8,8% затруднились с ответом. Интересно, что рейтинг доверия респондентов к власти на федеральном уровне оказался выше рейтинга доверия к выборам: доверяют власти в стране 21,7% респондентов, еще 38,9% «скорее доверяют», итого рейтинг доверия – 60,6%. Не доверяют

11%, «скорее не доверяют» 22,1%, итого рейтинг недоверия – 33,1%. 6,3% респондентов затруднились с ответом. Вместе с тем, по вопросу доверия к власти в Ярославской области картина оказалась не столь радужная: доверяют ей лишь 10,1% респондентов, еще 34,5% «скорее доверяют», итого рейтинг доверия – 44,6%. Не доверяют 15,4%, «скорее не доверяют» 30,5%, итого рейтинг недоверия – 45,9%. При этом 9,5% опрошенных затруднились с ответом.

Итак, положительными с точки зрения соблюдения избирательных прав результатами исследования можно считать: выявленный высокий процент (более половины опрошенных) тех, кто считает обладание избирательным правом ценным для себя; признание более чем 2/3 респондентов возможности реализовать свои избирательные права; доверие свыше половины опрошенных результатам выборов на различном уровне; высокий процент доверия (2/3) к власти в стране и относительно высокий (чуть более половины) – к власти в области и городе.

Представленные выше данные интересно дополнить результатами исследования, проведенного в 2016 году Избирательной комиссией Ярославской области, на тему «Оценка уровня доверия жителей Ярославской области к избирательной системе в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации VII созыва». Так, его результаты позволяют сформировать представление об осведомленности жителей области о выборных кампаниях 2016 года и избирательных правах. Исследование показало, что самыми электорально осведомленными избирателями в Ярославской области являются пожилые граждане старше 56 лет, а самыми «несведущими» – молодежь от 18 до 20 лет.

Около 40% опрошенных признали основным мотивом участия в выборах эмоциональное стремление следовать социально одобряемому поведению – принимать участие в голосовании. Этот показатель, кстати, может отчасти объяснить выявленное в описанном выше исследовании несоответствие процента желающих принять участие в выборах (более 60%) с реальной явкой (менее 40%). Лишь 16,9% респондентов высказались о рациональных причинах голосования (желание поддержать кандидата или партию с продуманной предвыборной программой). О голосовании как о способе избежать неприятностей со стороны работодателя заявили лишь 2,8% респондентов, что в пределах статистической погрешности.

Чуть более половины респондентов доверяют избирательным комиссиям. Наибольшее дове-

рие проявляют в Ярославле и сельской местности, молодежь в возрасте от 21 года до 35 лет и граждане старше 56 лет. Однако общественное мнение разделилось при оценке вероятности проведения честных выборов в Государственную Думу РФ. Наиболее оптимистично настроена молодежь (18-20 лет) и представители старшего поколения, жители сельской местности. Средний возраст более критичен в своих ожиданиях. Тем не менее, результаты проведенного Комиссией социологического опроса в целом свидетельствуют о положительной степени доверия жителей региона к избирательной системе в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы РФ седьмого созыва.

Следует отметить, что подавляющее большинство избирателей (69%), согласно проведенному Избирательной комиссией опросу, считают важной работу по правовому просвещению граждан. В основном об этом говорили ярославцы в возрастном диапазоне от 36 до 56 лет.

Исследование Избирательной комиссии Ярославской области выявило преобладающие стереотипы в восприятии выборов как необходимого механизма демократии, при этом, как указано в Заключении к исследованию, «реальность восприятия текущих выборов разрывает шаблон, потому что в обществе нет единого мнения в отношении реальности или видимости предвыборной борьбы кандидатов и партий. Но поскольку в сознании респондентов существует идеальная модель избирательного процесса, то, соответственно, участие в голосовании считается социально одобряемым поведением».

Обобщая вышеизложенное, можно рекомендовать законодателям, политическим партиям и региональной избирательной комиссии учесть позитивный и негативный опыт избирательных кампаний 2016 года при подготовке и проведении выборов в 2017 году, обратить особое внимание на предоставление всем категориям избирателей возможности беспрепятственной реализации своих избирательных прав, усилить контроль за применением недобросовестных электоральных механизмов, а также обеспечить четкое законодательное регулирование всех электоральных процедур, включая внутрипартийные предварительные голосования.

Право на обращение

Одно из ключевых конституционных прав граждан Российской Федерации – это гарантированное статьей 33 Конституции право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Как уже неоднократно упоминалось в Ежегодных

Докладах Уполномоченного, это право справедливо именуется «каналом обратной связи между гражданами и властью». 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.

Согласно данным проведенного в 2016 году социологического исследования, подавляющее большинство респондентов (81,5%) не имеют опыта обращения в компетентные органы для защиты своих прав (!). Скорее всего, это связано с низким уровнем доверия людей к государственным органам: большинство ответов данной группы респондентов показывают одновременно низкие показатели доверия и невысокую уверенность в возможности защитить свои интересы. Статистически значимых различий по демографическим и территориальным характеристикам респондентов в отношении активности обращений не выявлено.

В случаях обращения за решением проблемы она решалась у 5,7% опрошенных, что составляет около половины обратившихся, но крайне малозначимый процент в целом по массиву.

Анализ динамики обращений в различные органы с жалобой (табл. 3) на нарушение своих прав показывает, что подавляющее большинство опрошенных не обращается за защитой своих прав, и их число растет (80,5% в 2016 году в сравнении с 67,2% в 2015 году). Это может быть связано как с низкой эффективностью работы таких институтов, так и с незначительным

	2015 г.	2016 г.
Обращались, проблема решена	12,7	5,7
Обращались, проблема на рассмотрении	4,0	2,5
Обращались, проблема не решена	15,3	7,4
Не обращались	67,2	80,5

Таблица 3 – Динамика обращений в компетентные органы для защиты своих прав (в % к числу опрошенных)

количеством поводов для обращений. Причинами небольшого количества жалоб может стать и правовая неграмотность людей, их общая гражданская пассивность, недоверие органам власти.

Парадоксально, но обращаться за помощью в защите своих прав и свобод люди готовы именно в те органы, которые допускают нарушения этих прав и свобод, а именно: в органы местного самоуправления (19,2%), правоохранительные органы (18,3%). Практически единственной альтернативой является обращение в судебные органы – 33,8% опрошенных видят в судах гарантию защиты своих прав.

К Уполномоченному по правам человека в 2016 году поступило 49 обращений, в которых

жители области жаловались на трудности в коммуникации с различными органами власти либо просили проконсультировать их, в какой именно орган власти следует обратиться по вопросу о защите либо нарушении того или иного права. Особенностью 2016 года стало то, что больше половины подобных жалоб поступили из мест принудительного содержания – СИЗО и исправительных колоний. Заявители утверждают, что руководство либо сотрудники исправительных учреждений препятствуют реализации ими конституционного права на обращение.¹⁴ Вместе с тем, в некоторых случаях можно усмотреть и злоупотребление правом на обращение со стороны подследственных и осужденных: так, один из заявителей пожаловался, что руководство исправительного учреждения отказывает ему в приеме «прямо сейчас» и назначило прием лишь на среду той же недели.

В своих обращениях жители Ярославской области высказывали недовольство и «недоступностью сильных мира сего».

Так, пенсионерка К. из Ярославского района по телефону пожаловалась, что неоднократно записывалась на прием к Губернатору области, однако ее принимал лишь его заместитель. По мнению бабушки, это можно считать нарушением ее прав.

Уполномоченным был сделан устный запрос в отдел работы с обращениями граждан Правительства области, где заявительницу незамедлительно записали на личный прием к Губернатору. К. была очень рада «восстановлению справедливости» и выразила благодарность и главе региона, и Уполномоченному.

В целом же органами и инстанциями, которые в 2016 году заявители сочли «недоступными» для обращения, были названы органы местного самоуправления, ряд департаментов областного правительства, суды, правоохранительные структуры. В этой связи следует повторить заключение прошлого года о том, что своевременная, вежливая и конструктивная реакция на недовольство граждан является прямой обязанностью государственных служащих и должностных лиц, инструментом реального и оперативного восстановления нарушенных прав, механизмом снижения негативного эмоционального настроения населения и укрепления доверия к власти.

14 Подробнее этот аспект освещен в разделе «Права человека в местах принудительного содержания».

Еще один аспект, связанный с реализацией права на обращение, привлек внимание омбудсмена в 2016 году. Речь идет об активизации населения в сети Интернет и появлением специализированных сервисов по приему и обработке обращений граждан, которые значительно упрощают для человека сам процесс обращения в органы власти. Сегодня жители Ярославской области активно пользуются и интернет-площадками для подачи петиций (наиболее известные ярославцам площадки - Change.org и «Российская общественная инициатива»).

При этом все больше пользователей интернета стали жаловаться на работу органов власти, местного самоуправления, ведомств и организаций на площадках социальных сетей. Последнее обстоятельство заставляет сформулировать вопросы об обязательности реакции государственных и иных органов на публикации, касающиеся их работы и размещенные в социальных сетях, о законодательном урегулировании юридических аспектов использования интернет-петиций как инструмента гражданской активности, об эффективности интернет-петиций как инструмента достижения общественной цели. В 2016 году поставленные вопросы пока не проявились в обращениях граждан либо по итогам опросов. Но их следует не упускать из внимания при осуществлении дальнейшего мониторинга соблюдения права на обращение в Ярославской области.

Право на объединение и мирные собрания (свобода собраний)

Гарантированное гражданам России право свободно собираться, выражать свои взгляды либо требования против или в поддержку политических мер и событий общественно-политической жизни страны и региона всегда имело большое значение для жителей Ярославской области.

По данным, предоставленным региональным департаментом общественных связей, за период с 1 января по 31 декабря 2016 года в Ярославской области состоялось не менее 287 массовых публичных акций с общим числом участников свыше 102 169 человек. Из них 69 акций относятся к категории протестных, с общим числом участников более 5 470 человек. Сравнение с данными 2015 года показывает, что общее число санкционированных публичных акций увеличилось существенно, на 115 мероприятий, настолько же существенно увеличилось общее число их участников (на 75 819 человек). Вместе с тем, по сравнению с 2015 годом уменьшилось количество протестных мероприятий (на 6 акций меньше), хотя, с другой стороны, более чем на 2 000 человек увеличилась общая численность их участников. Порядка 80% акций прошло в областном центре; на втором месте по числу проведенных митингов и собраний находился городской округ город Рыбинск.

Следует иметь в виду, что в официальной статистике не учтены публичные акции, не носившие санкционированного характера, например,

встречи депутатов с избирателями, а также одиночные пикеты.

Результаты социологического исследования, однако, показывают, что по сравнению с 2015 годом право на свободу собраний в восприятии ярославцев стало соблюдаться меньше и нарушаться чаще. Процент респондентов, считающих, что это право соблюдается, несколько уменьшился (с 72,3% до 69,2%), а процент считающих, что право часто нарушается, увеличился с 1,2% до 2,3%. Впрочем, эти изменения нельзя считать существенными.

Тематика публичных массовых акций охватывает довольно широкий спектр проблем. Наиболее распространенными в 2016 году были митинги в защиту обманутых дольщиков. Они проводились вне связи с программами политических партий и их представителей.

Среди политизированных мероприятий следует отметить митинги с призывами к отставке руководства Ярославля, принявшего ряд непопулярных у населения решений (реорганизация спортшкол, введение платных парковок и др.), пикеты и сходки в поддержку Е. Урлашова.

Традиционными можно считать массовые мероприятия, приуроченные к 1 Мая, Дню народного единства 4 ноября и годовщине Октябрьской революции 7 ноября. Так, численность участников традиционной демонстрации, приуроченной к 1 Мая, в Ярославле составила около 600 человек; среди прочего выступающие говорили о проблемах обманутых дольщиков, сохранности исторической части города и борьбе за парки, программе капитального ремонта кольцевой дороги в Ярославской области, социальной поддержке «детей войны». В Рыбинске, Тутаеве, Ростове, Угличе и других населенных пунктах прошли митинги, на которых присутствовало от 50 до 300 человек. В резолюции мероприятий вошли требования как социально-экономического, так и политического характера.

Вместе с тем, следует упомянуть ряд инцидентов, освещенных в областных СМИ и связанных с правом на свободу собраний. Одним из таких случаев можно назвать сбор руководителей спортивных школ и секций Ярославля представителями мэрии и УМВД, который, по мнению одного из депутатов областной Думы, имел целью незаконное воспрепятствование участию в митинге против реорганизации спортшкол и за отставку городских властей. По данным СМИ, на собрании руководителям школ «сообщали о возможной опасности и негативных последствиях для участников митинга». По этому факту депутат обратился в областную прокуратуру и к Министру внутренних дел РФ, однако проверкой факты не подтвердились, а представители мэрии заявили, что «провели собрание, на котором рассказали директорам спортивных школ о мерах безопасности на массовых мероприятиях, не рекомендовали приходить на митинг с детьми, но ни в коем случае не запрещали никому приходить на этот митинг».

Еще один случай был связан с предложением городских властей Ярославля активистам КПРФ изменить маршрут традиционного шествия в годовщину Октябрьской революции 7 ноября и не проходить по центральной улице Свободы, так как демонстранты «создают неудобства для автомобилистов и жителей города». Коммунисты не согласились на изменение маршрута, так как шествие по улице Свободы уже стало традиционным. В итоге было решено, что маршрут останется без изменений, но демонстранты пойдут по тротуару.

В 2016 году был одобрен региональный законопроект, регламентирующий установку агитационных «кубов» и палаток, которые устанавливаются, в том числе, на площадях – например, при ведении предвыборной кампании. Законопроект предполагает, что о проведении одиночных пикетов с использованием «кубов» и палаток будет необходимо уведомить районную администрацию. Фактически данная норма просто приводит региональное законодательство в соответствие с федеральным и носит не разрешительный, как в случае с митингами, а уведомительный характер. Несмотря на то, что некоторые усмотрели в этом ограничение на свободу митингов и пикетов, представитель Правительства области пояснил, что нововведение продиктовано ображениями безопасности: «обычный одиночный пикет по-прежнему можно проводить без уведомления, а вот если вы начинаете устанавливать подобные конструкции, надо убедиться в том, что они не мешают проезду транспорта и проходу жителей».

В основном, по наблюдениям Уполномоченного, в 2016 году в Ярославской области сохранилось традиционно уважительное отношение к массовым собраниям и их участникам: мероприятия проходят спокойно, представители полиции ведут себя вежливо и корректно. В целом можно констатировать, что право на объединение и мирные собрания в регионе соблюдается.

Право на доступ к информации, свобода мысли и слова

В 2016 году к Уполномоченному поступило 16 обращений о защите права свободно получать и распространять информацию и 3 обращения о соблюдении свободы мысли и слова. По большей части заявители выражали недовольство, а порой и возмущение, контентом (содержанием) телевизионных программ, информацией, представленной для общего доступа на интернет-порталах, либо, наоборот, жаловались на недостаток информации или невозможность высказать свои мысли, позицию – например, в ходе звонков в прямой эфир радио- или телепередач.

Вместе с тем, если отследить динамику оценки жителями области соблюдения их права получать и беспрепятственно распространять информацию по результатам социологического исследования, то за последние три года ощущение правовой защищенности в этой сфере возросло (с 69,3% в 2014 году до 75,5% в 2016 году), а

процент считающих право на доступ к информации часто нарушаемым снизился (с 12,2% в 2014 году до 4,9% в 2016 году).

Сегодня доступ к информации для большинства людей связан с новыми технологиями, прочно вошедшими в их жизнь. Интернет открывает уникальные возможности не только для общения, но и для реализации ключевых гражданских прав – например, быстрого и качественного получения государственных услуг, реализации права на медицинскую помощь, права свободно высказывать свое мнение и гражданскую позицию, и др. Возможности социальных сетей и интернет-площадок для реализации и защиты прав в 2016 году стали объектом внимания Уполномоченного и даже вылились в широкую дискуссию в одном из выпусков авторской программы «Имеем право!» на «Радио России – Ярославль».

Подавляющее большинство жителей Ярославля и области (72%, а по некоторым данным – 82%) с той или иной степенью активности пользуются интернетом. По данным исследований, сегодня активный аккаунт в социальных сетях имеют 57%, то есть более половины жителей г. Ярославля (активным считается аккаунт, посещенный 1 раз за последний месяц). Социальной сетью «ВКонтакте» пользуются 44% жителей Ярославля. Подавляющее большинство пользователей «ВКонтакте» – 88% - относятся к ежедневной аудитории сети Интернет. При этом весомая часть данной аудитории – молодежь в возрасте 18-29 лет (около 40%). Второй по популярности социальной сетью в Ярославле являются «Одноклассники» - ею пользуется каждый третий ярославец – 35%. При этом возрастная структура пользователей неоднородна: в данную социальную сеть заходят как молодежь, так и лица старшей возрастной группы. На третьем месте – социальная сеть «Facebook». По некоторым оценкам, в этой сети имеют активный аккаунт около 12% ярославцев.

В структуре пользователей преобладает молодежь и лица средней возрастной группы. Большинство пользователей относятся к ежедневной аудитории интернета, при этом основной функцией интернета для жителей области является информационная функция, связанная с получением информации о жизни в городе, регионе, стране – ее подчеркивают 62% активных пользователей.

По сути, интернет стал источником и для получения, и для распространения информации. Один его пласт - это ресурсы, предоставляющие гражданам возможность высказать свою позицию, сделать свой выбор. Другой - ресурсы, предоставляющие возможность получения актуальной ведомственной информации, государственных услуг, официальных сведений и пр. По данным регионального департамента информатизации и связи, в Ярославской области на портале государственных услуг доступны порядка 200 региональных услуг, зарегистрирова-

ны более 200 тысяч жителей области. Наиболее востребованными услугами среди жителей области являются «Узнай свой ИНН», услуга информирования о средствах на пенсионном счете, предоставление сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения и информирование о положении на рынке труда в Ярославской области. Кроме того, ярославцы активно пользуются сервисом приема заявлений, постановки на учет и зачисления детей в образовательные учреждения.

В 2016 году исполнился 1 год сервису «Портал открытых данных». Целью публикации открытых данных является предоставление доступа к информации, которую можно использовать для исследований, разработки приложений, подготовки аналитики. Доступ к огромному количеству государственной информации в формате открытых данных позволяет гражданам и общественным организациям вести эффективный контроль за деятельностью государства. По состоянию на конец 2016 года на портале опубликовано около 150 наборов открытых данных, сформированных в различных органах государственной власти Ярославской области.

С 2010 года департамент информатизации и связи Ярославской области реализует Губернаторский проект по ликвидации цифрового неравенства среди граждан старшего поколения и инвалидов. Проект согласуется со Стратегией действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2016 года № 164-р. К настоящему моменту в Ярославской области в рамках проекта создана сеть компьютерных консультационных центров по обучению граждан: создано более 70 центров (стационарных и мобильных классов), охватывающих все муниципальные образования области. С момента старта Губернаторского проекта было обучено более 24 тысяч ярославцев и

12. Право на благоприятную окружающую среду

В статье 42 Конституции РФ закреплено право каждого, проживающего в России, на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью. Экологические права являются одними из основополагающих гражданских прав. От того, в каких экологических условиях проживают граждане, зависит, в том числе, их здоровье и качество жизни. Снижение этих параметров из-за пренебрежения нормами законодательства по сохранению окружающей среды и несоблюдения экологических требований недопустимо.

В российском законодательстве нет определения понятия «благоприятная окружающая среда». Однако есть нормативы, которые в той или иной мере выражают качественные характеристики состояния окружающей природной среды и направлены преимущественно на обеспечение ее чистоты. В законодательной базе

жителей области старшего поколения.

В 2016 году в Ярославской области около 6 тысяч пенсионеров освоили навыки владения персональным компьютером, работы в интернете, получения электронных государственных и муниципальных услуг. Для граждан старшего поколения в Ярославской области функционируют четыре ИТ-клуба (в Ярославле, Рыбинске, Ростове и Брейтове). В июне 2016 года слушатели ИТ-клуба стали участниками VI всероссийского ИТ-чемпионата по компьютерному многоборью среди пенсионеров, проходившему в Новосибирске, организатором которого являлся Союз пенсионеров России. Ярославская область была отмечена в номинации «Самый старший участник».

Таким образом, не будет преувеличением констатировать довольно высокий уровень открытости нашего региона с точки зрения доступности информации, предоставляемой органами власти.

Но в этой связи крайне важно, чтобы за формальной стороной открытости, за технически обеспеченной возможностью обратиться либо получить какие-то необходимые сведения стояла реальная коммуникация между властью и человеком.

В части свободы распространения информации в интернете очевидно также, что в ближайшее время мы столкнемся с важной проблемой определения границ между свободой слова, мнений, охраной достоинства личности, защитой интересов государства и противодействием экстремизму. Думается, что для лучшего мониторинга этой многогранной проблемы необходимо проведение соответствующего социологического исследования и использование его результатов для совершенствования нормативных и практических механизмов соблюдения конституционных прав граждан.

имеется также ряд положений относительно использования гражданами природных богатств нашей страны. Экологические права граждан отражены, в частности, в Федеральном законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Государство на сегодняшний день предоставляет каждому гражданину юридическую возможность, во-первых, пользоваться окружающей природной средой как естественной средой обитания, пригодной для жизни; во-вторых, требовать от государства, юридических и физических лиц выполнения ими их обязанностей по охране природной среды, по недопущению такого ее состояния, которое отрицательно влияет на здоровье населения; в-третьих, прибегать в необходимых случаях к государственной или общественной защите своего нарушенного субъективного права. Перечисленные возможности, которыми теперь располагают граждане в соответствии с действующим законодательством, реализуются ими с помощью целого ряда мер,

обеспечивающих их права на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды.

Кроме того, отдельные аспекты экологических прав защищены Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ и рядом федеральных законов.

Загрязнение воздуха, воды и земли оказывает существенное влияние на здоровье населения. Ярославская область – один из наиболее развитых в промышленном отношении регионов страны, что не может не накладывать отпечатка на сферу экологических прав: на их реализацию, соблюдение, защиту. Атмосфера и водоемы в регионе характеризуются экспертами и органами государственной власти как загрязненные.

На протяжении нескольких лет в регионе реализуется государственная программа «Охрана окружающей среды в Ярославской области». Из органов государственной власти ответственность за реализацию выверенной экологической политики лежит на региональном департаменте охраны окружающей среды и природопользования. Он ежегодно публикует «Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Ярославской области». Департаментом осуществляется региональный государственный экологический надзор, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования. В 2016 году было проведено 846 надзорных мероприятий по соблюдению требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования. По обращениям граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления департаментом осуществлено 330 выездов на место по фактам нарушений требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, проведено 109 административных расследований.

Всего в 2016 году департаментом охраны окружающей среды и природопользования по результатам надзорных мероприятий выявлено 506 нарушений природоохранного законодательства в Ярославской области, привлечено к административной ответственности 360 юридических, должностных и физических лиц на общую сумму более 3 миллионов рублей.

Основные вопросы, с которыми граждане обращаются к областным властям в сфере защиты экологических прав, следующие: незаконная добыча общераспространенных полезных ископаемых, перевод земель из одной категории в другую, принадлежность участков к особо охраняемым природным территориям, устройство несанкционированных стихийных свалок бытовых и промышленных отходов, загрязнение атмосферного воздуха, загрязнение рек, реабилитация озера Неро.

В Ярославской области постоянно осуществляется мониторинг атмосферного воздуха. Ве-

дутся наблюдения за состоянием атмосферного воздуха, его загрязнением и за происходящими в нем природными явлениями, составляется прогноз его состояния. Регулярные наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха в регионе проводятся Ярославским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на стационарных постах наблюдений за загрязнениями. На основании результатов проведенного мониторинга атмосферного воздуха с целью информирования всех заинтересованных лиц и обеспечения права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды формируется Ежемесячный бюллетень о состоянии атмосферного воздуха на территории Ярославской области, с которым можно ознакомиться на сайте департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области во вкладке «Экологическое просвещение». Региональные власти также заявили о начале реализации проекта под рабочим названием «Сделаем Волгу самой чистой рекой Европы». Реализация проекта позволит очищать стоки, стекаемые в Волгу, на уровне европейских показателей.

Кроме того, в Ярославской области активно развивается система экологического просвещения и формирования экологической культуры.

В 2016 году ставшие традиционными Дни защиты от экологической опасности прошли в Ярославле и во всех муниципальных образованиях. Программа Дней защиты включала в себя смотр-конкурсы по вопросам благоустройства и санитарного состояния населенных пунктов Ярославской области, рейды по обследованию экологического состояния территорий. Производилась очистка особо охраняемых природных территорий регионального значения и населенных пунктов. Большое внимание в ходе Дней защиты всегда уделяется вопросам экологического образования и просвещения молодежи. Ярославская областная общественная организация «Зеленая ветвь» организовала «Зеленый телефон», по которому жители области могли позвонить и сообщить об экологических проблемах. В преддверии года экологии в России в Ярославской областной Думе подготовлен законопроект «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ярославской области».

В области ведется диалог органов государственной власти с экологической общественностью: создан Общественный экологический совет при Губернаторе области, куда вошли представители общественных экологических организаций, образован Общественный совет при департаменте охраны окружающей среды и природопользованию.

Несмотря на то, что Ярославская область входит в десятку наиболее развитых субъектов Федерации с точки зрения организации природоохранной деятельности, зачастую жители региона сталкиваются с тем, что гарантированные государством экологические права не всегда в полной мере соблюдаются и защищаются.

Так, в 2016 году обострилась проблема экологической безопасности в районе нефтеперерабатывающего завода в поселке Константиновский Тутаевского района Ярославской области. Речь идет об очистных сооружениях ОАО «ЯНПЗ им. Д.И. Менделеева», так называемых «гудронных прудах», которые находятся близ предприятия. В связи с банкротством завода и сокращением сотрудников работа очистных сооружений была приостановлена, что могло привести к экологической катастрофе. Ситуация стала предметом рассмотрения на заседании комиссии по чрезвычайным ситуациям, где было принято решение запуска системы очистки в срочном порядке. В оперативном режиме возникающие вопросы решал специально созданный постоянно действующий штаб. Кроме того, органами следствия были возбуждены уголовные дела по фактам нарушений правил охраны окружающей среды и обращения химических веществ и отходов со стороны руководства предприятия. Проверяющие органы установили, что вследствие бездействия руководства завода, совета директоров и собственников предприятия возникла реальная угроза возникновения неблагоприятной экологической ситуации и причинения существенного вреда здоровью человека и окружающей среде.

Еще одна экологическая проблема регионального масштаба - «зеленое масло». Это опасные отходы сажевого завода, которые хранятся в открытых земельных котлованах в черте города Ярославля. За многолетнюю эксплуатацию сажевого завода грунт вблизи Волги пропитался нефтепродуктами. В 1976 году была обустроена дренажная система, но сейчас она является бесхозной. Полную безопасность можно гарантировать только при уничтожении этих отходов, что требует значительных финансовых ресурсов и, по словам региональных властей, невозможно без поддержки из федерального бюджета. По данным объектам в адрес Минприроды России были направлены материалы для включения в федеральные целевые программы ликвидации накопленного экологического ущерба.

В 2016 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило 6 обращений о нарушении права на благоприятную окружающую среду. Это составляет 0,4 % от общего количества обращений. Но небольшой процент не означает, что эти права нарушаются редко. За каждым обращением стоит информация о нарушении прав всех жителей, которые находятся в зоне неблагоприятного экологического воздействия. Речь в таких случаях идет о десятках, о сотнях граждан, чьи права нарушаются. Кроме того, как показывают результаты проведенного в 2016 году по инициативе Уполномоченного социологического исследования, только чуть больше половины жителей региона – 53,9% – считают, что право на благоприятную окружающую среду в регионе соблюдается, остальные придерживаются прогнотивоположной точки зрения.

Очевидно, что далеко не все жители региона, считающие нарушенным свое право на благо-

приятную окружающую среду, идут с обращениями к Уполномоченному по правам человека. К нему, в основном, поступают жалобы в тех случаях, когда ситуация достигла критического уровня, когда терпение людей на исходе, когда они уже обращались во все возможные инстанции, но так и не смогли самостоятельно защитить свои права.

Так, к Уполномоченному обратился член Общественной палаты Некоузского муниципального района Ярославской области с жалобой на нарушение прав местного населения на пользование природными ресурсами. По информации заявителя, река Латка, в которой традиционно ловили рыбу жители поселков Борок, Веретя, Некоуз в 2008 году была перерогорожена землевладельцем Р., который сначала построил гидротехническое сооружение с двумя шлюзами размером примерно 30х20 метров и глубиной около 5 метров, а потом и вовсе перекрыл реку земляной дамбой. Уровень водоема поднялся на 2,5 метра. Все эти изменения привели к нарушению гидрологической обстановки на реке Латка: произошло ее заболачивание, изменение правого берега, затопление окрестных территорий. Были подтоплены огороды у деревни Кашино, а также мост в районе деревни Чурилово. В реке начали иссякать запасы рыбы. Под угрозой оказалась фауна водоема – в частности, – 25 бобровых плотин, которые исследуется Институтом биологии внутренних вод им. И.Д. Папанова РАН, поэтому нарушения в этой экосистеме недопустимы. Строительство гидротехнического сооружения не было ни с кем согласовано, велось за пределами границ принадлежащего Р. земельного участка, в природоохранной зоне Рыбинского водохранилища. Жители обращались в адрес Ярославской межрайонной прокуратуры, Управления эксплуатации Рыбинского и Шекснинского водохранилищ. Но данные ведомства не стали вмешиваться в сложившуюся ситуацию.

Уполномоченным были предприняты меры по защите прав жителей Некоузского района. По инициативе омбудсмена ситуация была рассмотрена многими ведомствами: Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ярославской области, региональными управлениями Россельхознадзора и Росприроднадзора, Верхне-Волжским бассейновым водным управлением Федерального агентства водных ресурсов, Департаментом охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области, Ярославской межрайонной природоохранной прокуратурой Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, Администрацией Некоузского муниципального района, Московско-Окским территориальным управлением Федерального агентства по рыболовству. В итоге в результате проверки удалось привлечь Р., нарушившего права жителей района, к административной ответственности. Был составлен протокол, признавший Р. виновным в административном правонарушении, наложен штраф. Самовольно возведенные гидросооружения Р. должен был демонтировать, что он и сделал. Дело, которое длилось более 10 лет, закончилось благополучно, в настоящее время права жителей

Некоузского района на пользование водными ресурсами восстановлены. Ущерб, нанесенный природе, еще предстоит подсчитать.

Одной из наиболее актуальных экологических проблем в Ярославской области остается проблема мусора – несанкционированных мусорных свалок, утилизации отходов, размещения и содержания контейнерных площадок для мусора. Так, в рамках проведения Дней защиты от экологической опасности и в ходе надзорных мероприятий на территориях городских и сельских поселений, проведенных в ходе рассмотрения обращений граждан, государственными инспекторами регионального департамента охраны окружающей среды и природопользования в 2016 году в целом по области было выявлено 331 место несанкционированного размещения твердых бытовых, строительных отходов и мусора, общим объемом 13,594 тысяч кубических метров. Наиболее сложная ситуация – в Некрасовском, Первомайском, Пошехонском, Ростовском, Рыбинском и Ярославском районах. В результате проведенной работы на территории области в целом ликвидировано 260 мест несанкционированного размещения отходов, что составляет около 79% от общего объема незаконных свалок.

На сегодняшний день имеющиеся санкционированные мусорные полигоны в регионе заполнены. На них периодически возникают возгорания. В некоторых администрациях даже отсутствуют специалисты-экологи, которые отслеживали бы обстановку. Работы по строительству новых полигонов в большинстве муниципальных образований не начаты, так как администрации не всегда оперативно могут определиться с выбором земельного участка.

В деле защиты экологических прав граждан большую роль в Ярославской области играет общественность. Не только сами граждане привлекают внимание к вопросам защиты прав на благоприятную окружающую среду, но и общественные организации и объединения вносят свой вклад в контроль над экологической ситуацией.

Так, жители села Кубринск Переславского района пожаловались в Общероссийский народный фронт на незаконную свалку, расположенную буквально в 800 метрах от их домов. Они рассказали, что отходы регулярно горят и дымят, а едкий запах распространяется далеко за пределы свалки. Выезд на место подтвердил наличие проблемы. Выяснилось, что свалка имеет ограждение в виде деревянных столбов с натянутой между ними проволокой. Фактически объект является неофициальным мусорным полигоном с открытым доступом. Это одна из самых больших несанкционированных свалок в регионе. Сюда свозят бытовой и строительный мусор как физические, так и юридические лица.

Эксперты ОНФ установили, что свалка находится на участке площадью 1,8 га, находящемся в собственности района. В конце 1990-х годов глава Переславского муниципального округа

подписал постановление о размещении на этом участке полигона твердых бытовых отходов. Но с 2008 года в соответствии с федеральным законодательством размещать отходы производства и потребления можно только на территории учреждений, имеющих лицензию и внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОПО). При этом свалка у Кубринска не имеет лицензии и не числится в ГРОПО. Следовательно, она не может эксплуатироваться и подлежит рекультивации. Районная администрация планирует в перспективе создать вблизи Кубринска современный полигон твердых коммунальных отходов. Но это никак не согласуется с той ситуацией, которая сложилась за последние несколько лет – незаконная свалка нарушает права жителей Переславского муниципального района.

А вот результаты проверки Общественной палатой Ярославской области мусорного полигона в Пошехонском муниципальном районе:

Полигон полностью не соответствует всем нормам размещения твердых коммунальных отходов. На полигоне отсутствуют рабочий персонал, территория самой свалки не огорожена и доступ к ней является беспрепятственным, на полигоне имеются очаги возгорания, два из которых открытые, и мер по их тушению никем не предпринимается. Все это усугубляется тем, что в санитарно-защитной зоне полигона находится жилая застройка и ферма, что полностью противоречит санитарным нормам и правилам. Кроме того, отсутствует противопожарный пруд, освещение, твердый подъезд, из-за которого мусоровозы разгружаются прямо на дороге, не доезжая до самого полигона.

Таким образом, можно отметить, что в Ярославской области ситуация с формированием специальных мест для мусора остается нерешенной до сих пор. Все это приводит к систематическому нарушению прав жителей региона.

Органы государственной власти должны незамедлительно предпринять меры по стабилизации ситуации: ликвидировать несанкционированные свалки, утвердить территориальную схему в области обращения с отходами, включающую в себя всю цепочку данных об отходах, начиная от источника их образования, количестве отходов с разбивкой по видам и классам опасности, до мест обработки, утилизации, обезвреживания, размещения, разработать региональную программу в области обращения с отходами, запустить инвестиционные проекты, провести выбор регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Но иногда проблемы с мусором носят еще более локальный характер.

Так, к Уполномоченному обратился житель Ростова с жалобой на нарушение прав жителей нескольких многоквартирных домов. Администрацией городского поселения долгое время не решается вопрос по организации сбора твердых бытовых отходов в жилом квартале. Контейнеры для сбора отходов установлены с нарушением санитарных норм, вне специально оборудованной площадки. На

неоднократные обращения жителей перенести контейнеры на площадку администрация отвечает отказом. Свой отказ мотивирует тем, что силами администрации контейнеры были установлены на площадке, а позднее неустановленными лицами они были перемещены в другое место. По словам местных властей, повторно переносить контейнеры администрация не обязана, теперь это должны делать сами жители, несмотря на то, что городская администрация является собственником части общедомового имущества и должна заниматься контролем мест размещения и пользования контейнерными площадками. В настоящее время контейнеры находятся не на специальной площадке, постоянно переполнены, мусор разносится ветром вдоль улиц, раскисается собаками и птицами, чем создается угроза возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

Уполномоченный в рамках проведения проверки по обращению направил запрос в Управление Роспотребнадзора Ярославской области о соблюдении органами местного самоуправления требований санитарно-эпидемиологического законодательства. Но, к сожалению, ведомство провело проверку только в отношении организации контейнерной площадки и соответствия ее размещения санитарно-эпидемиологическим правилам. В своем ответе Роспотребнадзор подтвердил наличие контейнерной площадки и ее соответствие всем нормам. Хотя речь идет не о том, что площадка отсутствует, а о том, что она пустует, а мусорные контейнеры фактически расположены в другом, не приспособленном для этого месте. Таким образом, вопрос о размещении контейнеров для сбора твердых бытовых отходов вне контейнерной площадки остался нерешенным. Уже в 2017 году Уполномоченный

обратился в Инспекцию административно-технического надзора Ярославской области, которая осуществляет региональный государственный контроль в сфере благоустройства, с просьбой провести проверку фактов, изложенных в обращении Л., и обратить особое внимание на обеспечение органом местного самоуправления комплекса мероприятий по содержанию территории городского поселения Ростов, направленных на поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. Вопрос остается на контроле омбудсмана.

На примере данного обращения видно, что органы местного самоуправления не всегда проявляют тщательный и ответственный подход к решению проблем жителей. Местные власти не только не посчитали нужным найти того, кто самовольно перенес мусорные контейнеры со специально оборудованной площадки, но и полностью отстранились от решения экологических проблем жилого квартала.

Подобное попустительство в вопросе защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду недопустимо. Задача государственного и муниципального управления – минимизировать отрицательное влияние неблагоприятных факторов окружающей среды на каждого человека, на группы населения, на работников того или иного предприятия. Халатное отношение представителей государства или органов местного самоуправления к своим обязанностям по соблюдению и охране права граждан на благоприятную окружающую среду заслуживает пристального внимания со стороны правозащитников и принятия соответствующих мер.

13. Права граждан в кредитных отношениях

В современных условиях, когда экономическая ситуация способствует не только широкому распространению и использованию возможностей взять деньги в кредит физическими лицами, но и постоянному росту количества и объемов такого кредитования, очень важно отследить ситуацию и вовремя взять под контроль соблюдение прав человека и гражданина в данных отношениях.

На сегодняшний день кредиты, займы и «быстрые деньги» стали не просто доступным способом решить временные финансовые проблемы. Они стали своего рода ловушкой: взять деньги на любые цели и под любые проценты просто и быстро, но вот перспективы развития ситуации с займом далеко не всеми осознаются в полном объеме. К сожалению, общая линия государственной политики позволяет кредитным организациям распространить информацию о предоставляемых услугах, обо всех видах и привлекательных условиях потребительских кредитов, но в то же время не дает полноценной просветительской альтернативы – в обществе в недостаточной мере распространяется информация о рисках, с которыми сопряжено

кредитование (особенно кредитование в микрофинансовых организациях), о возможных неблагоприятных последствиях, в том числе о нарушениях прав граждан в случае возникновения сложностей с погашением задолженности. Легкость получения кредита в общественном сознании стойко закрепилась как гарантия легкости его возвращения, а это не всегда совпадает с реалиями жизни. Граждане довольно часто попадают в долговую яму, сами того не желая, но именно эти обстоятельства впоследствии приводят к серьезному нарушению их прав.

По данным Объединенного кредитного бюро, доля заемщиков в Ярославской области составила примерно 59% от экономически активного населения, жители Ярославской области отдавали на погашение кредитов в среднем 47% своего заработка. Всего разного рода кредиты были открыты у 392 197 человек. В должниках числится каждый 6-ой заемщик. Просрочка платежа свыше 3 месяцев - у каждого 9-го. Средняя сумма долга жителей Ярославской области — 160 795 рублей.

Как известно, большинство проблем в отношении соблюдения прав граждан возникают в

том случае, если гражданин не сумел своевременно осуществить платежи по кредиту, что сформировало задолженность перед кредитной организацией. Задолженность по кредиту возникает, как правило, по не зависящим от заемщика причинам, в результате которых гражданин утрачивает возможность платить по кредиту. Во многих случаях невозможность платить зачастую является временной. Но именно в этот период возникают проблемы с ростом задолженности, которые впоследствии только усугубляются, и человек уже не может самостоятельно справиться с ситуацией.

Можно констатировать и то, что граждане при принятии решения о займе иногда переоценивают свои возможности платить по кредитам, одновременно надеясь на то, что в случае невозможности исполнения обязательств по долгу, они всегда могут рассчитывать на помощь государства. Такая позиция встречается иногда в многодетных семьях, у заемщиков, имеющих инвалидность, и др.

В 2016 году продолжилась реализация нового для нашей страны механизма – банкротства физических лиц. Закон о банкротстве граждан вступил в силу 1 октября 2015 года. За первые три месяца действия закона в суд поступило 62 заявления о признании гражданина банкротом. Количество рассмотренных Арбитражным судом Ярославской области заявлений, жалоб, ходатайств и разногласий по делам о несостоятельности (банкротстве) граждан в течение всего 2016 года – 677 заявлений. Это 16,5% от общего количества дел о несостоятельности (банкротстве). В большинстве случаев ярославцы подают заявления сами на себя, чтобы освободиться от исполнения обязательств перед кредиторами. В 2016 году процедуры реструктуризации долгов гражданина введены судом по 70 делам, реализации имущества гражданина – по 117 делам.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступают обращения граждан, касающиеся вопросов защиты прав граждан в данной сфере – их доля составляет около 1% от общего числа обращений. Эта цифра стабильна и не меняется год от года.

Анализ обращений выявил следующие причины, по которым граждане сталкиваются с проблемами в процессе реализации своих прав в кредитных отношениях. Во-первых, это неполная или недостоверная информация по условиям кредита, представляемая гражданину на момент заключения договора кредитования (скрытые проценты и платежи, введение в заблуждение относительно условий и т.п.). То есть кредитные организации не всегда соблюдают требование законодательства о предоставлении гражданину, как второй стороне в договоре кредитования, полной и достоверной информации о кредите, о его условиях, о санкциях и т.п. Таким образом нарушаются права гражданина. Этот вопрос остается актуальным и для так называемых

«скрытых кредитов», когда граждане покупают товар в магазине в рассрочку. Иногда по таким договорам, как показывают обращения к омбудсмену, устанавливаются ставки до 60% годовых. Во-вторых, причиной возникновения неплатежей со стороны гражданина, приводящих иногда к нарушению его прав кредитными организациями или третьими лицами, зачастую становится существенное изменение обстоятельств жизни должника (инвалидность, серьезное заболевание, смерть основного кормильца в семье, увольнение с работы, осуждение с отбытием наказания в местах лишения свободы и т.п.).

Действительно, кредитные организации иногда нарушают права граждан уже в самом начале отношений, при заключении договора. Сам по себе договор является результатом двустороннего соглашения об условиях кредитования. При этом индивидуальные условия договора подлежат согласованию, а достижение такого согласия удостоверяется подписями сторон договора. На деле все сводится к тому, что кредитная организация ставит гражданина перед фактом – договор нужно подписать в готовом виде. Паритетность сторон в кредитном договоре в таком случае если и соблюдается, то довольно условно. Заемщик, по сути, вынужден согласиться на все условия, заранее прописанные в договоре, даже если часть из них он хотел бы изменить, это касается и неосновных условий договора. Кредитные организации самостоятельно определяют типовые формы и условия кредитных договоров.

Кроме того, нарушение прав граждан выражается и в неполной информации об условиях кредита, предоставляемой гражданину, и в навязывании (иногда в категоричной форме) дополнительных платных услуг (страхование жизни, смс-информирование, комиссионные сборы и т.п.), в том числе договоров на возмездные услуги третьих лиц.

К Уполномоченному поступила жалоба гражданки Ш. на то, что в банке при заключении с ней кредитного договора ей не разъяснили условия об отсутствии возможности досрочного погашения кредита. Заявительница, досрочно закрыв обязательства по кредиту перед банком, погасила только сам кредит, но при этом возник долг по процентам, который ей никто не собирался сокращать, несмотря на досрочное погашение кредита.

Другая заявительница попала в такую же ситуацию. Взятый в коммерческом банке кредит она погасила досрочно и считала свои обязательства перед банком исполненными. Но банк обратился в суд за взысканием процентов по кредиту. Суд принял решение в пользу банка.

Зачастую люди, не замечая этих положений в договоре, либо не придавая им значения, подписывают все документы, соглашаясь тем самым на дополнительные траты, к которым большинство из них не готово. А если заемщик впоследствии так и не узнает, что конкретно содержится в договоре, подписанном им с банком, то могут возникнуть ситуации, когда именно по этим до-

полнительным услугам формируется финансовая задолженность перед банком или третьими лицами. При этом далеко не всегда граждане знают о том, что банк не вправе навязывать свои дополнительные услуги или услуги третьих лиц.

Бывают и иного рода злоупотребления со стороны банков.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка В., которая оказалась не в состоянии выплачивать кредит на условиях, установленных в кредитном договоре. После рассмотрения в суде иска банка к заявительнице определением суда в июне месяце гражданке В. была предоставлена рассрочка на 12 месяцев для погашения кредита. Но при этом сразу же после вступления судебного решения в силу банк потребовал возврата всей суммы долга в полном объеме не позднее 03.09.2016.

Подобные злоупотребления со стороны кредитных организаций недопустимы. Контролирующие органы должны внимательно следить за тем, чтобы не допускать нарушений прав граждан со стороны банков и иных кредитных учреждений.

Кроме того, гражданам необходимо очень внимательно относиться к вопросу вступления в кредитные отношения не только в качестве заемщика, но и в качестве поручителя.

К Уполномоченному обратилась гражданка К., которая оказалась в сложной ситуации. Когда-то она, будучи главным бухгалтером фирмы, согласилась стать поручителем по кредиту, который брал в банке ее руководитель. Это был кредитный договор банка с физическим лицом. Сумма была очень крупная, но директор фирмы заверял, что быстро вернет кредит. Впоследствии он стал уклоняться от выплаты кредита, а потом и вовсе исчез. Соответственно, все требования банка через суд были предъявлены заявительнице. Речь шла о наложении взыскания на имущество К., в том числе на квартиру.

В таких случаях граждане всегда должны тщательно взвешивать все последствия вступления в отношения с банками и другими физическими лицами в качестве поручителей по кредитным обязательствам. Несмотря на то, что, казалось бы, сама заявительница ничего не нарушала, обращение требований банка в ее адрес является прямым следствием поручительства. Сам по себе договор, который подписывается с кредитной организацией, не является актом, нарушающим права граждан. Договор – это добровольное соглашение. То есть, выступая в качестве поручителя, гражданин самостоятельно дает согласие на то, что в случае невозможности заемщика выплачивать банку долг по кредиту, он поручается за него и обязуется погасить соответствующий долг. Таким образом, только тщательная оценка всех финансовых рисков и последствий может позволить гражданам выступать в качестве поручителей по договорам кредитования.

Отдельным вопросом является необходимость соблюдения прав граждан в процессе установления полной стоимости кредита. Во-первых, не всегда гражданин владеет всей информацией о том, какова полная стоимость кредита. Несмо-

тря на то, что эта информация должна быть в доступной форме доведена до потребителя, кредитные учреждения не всегда добросовестно исполняют это требование. Во-вторых, права граждан нарушаются и в случае, когда полная стоимость кредита после внесения в нее всех платежей превышает более чем на одну треть среднерыночное значение полной стоимости потребительского кредита (займа) соответствующей категории потребительского кредита. Эту среднерыночную стоимость граждане могут узнать самостоятельно – она рассчитывается ежеквартально и публикуется Банком России. В этом плане позитивную роль сыграл принятый в 2013 году закон «О потребительском кредите (займе)», который в п.1 ст.6 установил, что полная стоимость потребительского кредита размещается в квадратной рамке в правом верхнем углу первой страницы договора потребительского кредита перед таблицей, содержащей индивидуальные условия договора потребительского кредита, и наносится прописными буквами черного цвета на белом фоне четким, хорошо читаемым шрифтом максимального размера из используемых на этой странице размеров шрифта. Площадь квадратной рамки должна составлять не менее чем 5% площади первой страницы договора потребительского кредита. Должны соблюдаться и требования к размеру шрифта всего текста договора.

Так, в Ярославской области по требованию прокуратуры Роспотребнадзор оштрафовал одну из микрофинансовых организаций за печать договоров мелким шрифтом. В ходе прокурорской проверки было установлено, что, в нарушение требований федерального закона о защите прав потребителей, ряд договоров займа и типовых договоров микрозайма в данной организации изготовлены слишком мелким шрифтом. В некоторых случаях высота прописных букв достигала 1 мм, из-за чего клиентам было крайне тяжело прочитать условия договора. В отношении МФО было возбуждено административное дело. Постановлением руководителя регионального управления Роспотребнадзора требования прокурора были признаны обоснованными, а микрофинансовую компанию оштрафовали.

Задача органов, осуществляющих контроль в сфере кредитования, следить за тем, чтобы эти нормы неукоснительно соблюдались кредиторами во избежание нарушения прав граждан. Сами заемщики должны также внимательно относиться к тому, чтобы банк предоставил всю информацию в надлежащем виде.

Из обращений, которые поступают к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, выделилась особая группа заявителей, чьи отношения с кредитными организациями важно держать на контроле. Это граждане пожилого возраста. Зачастую при вступлении в кредитные отношения они не могут в полной мере оценить коммерческие условия договора кредитования, не всегда видят и могут прочитать все, что напечатано в договоре. При том, что они официально не лишены дееспособности, то есть юридически могут совершать правовое

действие – взять кредит, по сути в данных отношениях они представляют собой в большинстве своем беспомощных контрагентов по договору, не способных объективно оценить ситуацию: им трудно быстро сосчитать все экономические показатели в договоре, они стесняются сказать, что не видят, что написано на бумаге, и т.п. К сожалению, кредитные организации иногда этим пользуются. Но даже если не пользуются, то при заключении договора кредита не предоставляют дополнительное время и дополнительные разъяснения данной, можно сказать особо уязвимой, категории заемщиков. С точки зрения защиты прав граждан, при заключении договора с пожилыми людьми сотрудники банка должны больше времени потратить на разъяснение в доступной форме всех условий кредитного договора, на повторение основных условий, на то, чтобы убедиться в полном понимании заемщиком всей информации. Только в таком случае мы можем говорить о заключении договора с соблюдением принципа равенства сторон в договорных отношениях, а также о соблюдении прав обеих сторон. В реальности этого не происходит. Банк работает с пенсионерами «общим потоком». По сообщениям граждан, в Ярославле один-единственный банк беспрепятственно выдает кредиты гражданам старше 75 лет.

Важно понимать, что, скорее всего, в таком возрасте большинство из пенсионеров не имеет никакого дополнительного дохода, кроме государственной пенсии, и при заключении договоров кредитования опосредованно, если так можно выразиться, «заинтересованными лицами» являются наследники заемщика, так как в силу его преклонного возраста резко возрастают шансы перехода обязательств по договору кредитования на них.

Соответственно, во избежание формирования дополнительных рисков по невыплате кредитов, формирования ситуации, когда заемщик пожилого возраста может оказаться неспособным платить по обязательствам договора, а также по переходу обязательств по кредиту на наследников, есть необходимость продумать механизм дополнительных гарантий при выдаче кредитов пожилым людям (может быть, установление в обязательном порядке созаемщиками близких родственников – наследников первой линии или пр.).

Ситуацию на рынке кредитования осложняет и то, что наряду с коммерческими банками законодательством определены и иные участники кредитных отношений: ломбарды, кредитные кооперативы и микрофинансовые организации (МФО). В России сегодня действует более 3400 микрофинансовых организаций, выдающих займы гражданам. В Центральном федеральном округе таких компаний более 1100.

Кредитование в МФО играет особую роль в формировании кредитной задолженности граждан – средняя процентная ставка по кредитам в них до введения в 2016 году ограничений до

ходила в Ярославской области до 455% годовых. Всего на территории Ярославской области под надзором Банка России (то есть легально) осуществляют свою деятельность 43 микрофинансовых организации. Не секрет, что количество МФО постоянно растет. Популярность этих услуг объясняется простотой и скоростью оформления займа. Согласно поправкам в закон «О микрофинансовой деятельности», которые вступили в силу с конца марта 2016 года, МФО не имеют права выдавать кредит больше 15 тысяч рублей, а идентификацию клиента должны проводить при поддержке банков-партнеров, которые имеют генеральную лицензию и могут провести процедуру идентификации.

По данным Национального бюро кредитных историй, спрос на такие кредитные продукты у населения растет. Но вместе с тем растут и риски того, что граждане не смогут расплачиваться по кредитам с такими высокими процентами, что впоследствии может также увеличить риски возникновения ситуации с нарушением прав граждан. При этом очень важно, чтобы граждане знали, как можно отличить легальные микрофинансовые организации от нелегальных. Заемщики должны проверять при получении микрозайма, на каких основаниях действует микрофинансовая организация, выдающая заем. Эта проверка не требует больших усилий, но она может предупредить возможное нарушение прав граждан теми организациями, которые не являются официально зарегистрированными и не имеют разрешения на деятельность по предоставлению займа.

Все микрофинансовые организации обязаны состоять в государственном реестре, который ведет Банк России. Реестр доступен на сайте Центрального Банка РФ. Центральный Банк РФ осуществляет надзор за деятельностью микрофинансовых организаций и может запретить организации предоставлять потребительские займы за различные нарушения. Несмотря на это, ряд микрофинансовых организаций, исключенных из официального реестра, продолжают выдавать займы, работая незаконно. Гражданам стоит обращать внимание на то, что, привлекая клиентов, недобросовестная компания может пользоваться именем зарегистрированной в реестре МФО, но при заключении договора займа предлагает подписать его с совершенно другой организацией, которая в реестре не значится. Для исключения всех рисков необходимо внимательно читать договор. После исключения из реестра МФО оказывается вне надзора Банка России, который будет не вправе применять к ним никакие меры воздействия. Тем не менее, Банк регулярно информирует органы прокуратуры о деятельности нелегальных кредиторов. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области и Банк России предупреждают о необходимости проверять, включена ли микрофинансовая организация, услугами которой желает воспользоваться гражданин, в государственный реестр МФО.

Отдельной проблемой, которая возникает в сфере кредитных отношений, является работа различных структур по взысканию задолженности, в том числе деятельность коллекторских агентств. Банки нередко придерживаются политики передачи прав участия в правовом споре с должниками путем уступки прав требования по долгам коллекторским агентствам. Все большую тревогу вызывают многочисленные сообщения о произволе коллекторов, о нарушении ими прав граждан в рамках взыскания долгов перед кредитными организациями и микрофинансовыми организациями. К Уполномоченному неоднократно поступали обращения граждан, в которых они жаловались на то, что коллекторы угрожают родственникам заемщиков. Коллекторские агентства далеко не всегда используют исключительно законные методы взаимодействия с должниками. Есть множество подтвержденных случаев применения ими методов «выбивания» денег, которые не только не укладываются в рамки действующего законодательства, но и прямым образом нарушают неотъемлемые права человека. Это и клевета со стороны коллекторов, и угрозы, и нарушение законодательства о персональных данных, и прямое нападение на граждан. Самое неприятное, что при этом коллекторы не стесняются использовать при давлении на заемщика интересы его несовершеннолетних детей: часто именно дети становятся объектами угроз, клеветы и т.п. По всем указанным фактам, безусловно, проводятся проверки, большинство из которых заканчиваются возбуждением уголовных дел. Но вот восстановить нарушенное право гражданина или членов его семьи (репутацию, оскорбленное чувство достоинства, здоровье) удастся далеко не всегда. И это представляет собой проблему. Отрадно, что уже с 1 января 2017 года вступил в силу принятый в 2016 году Федеральный закон № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности...». Закон позволит усовершенствовать систему взаимоотношений коллекторов и граждан и защитить права заемщиков.

При том, что кредиты – это полезный инструмент решения многих финансово-экономических проблем граждан, необходимо предусмотреть меры для того, чтобы он не стал впоследствии губительным или даже убийственным. Соблюдение паритетных начал сторон договора, в том числе при решении вопроса о погашении просроченной задолженности, соблюдение прав человека в этом процессе – основополагающие принципы при работе кредитора с заемщиками. Важно пресечь любую деятельность в этой сфере, если она носит преступный, мошеннический характер.

Государство не может оставаться в стороне от проблем, которые возникают у граждан в сфере кредитных отношений. Так, уже внесены изменения в нормативную базу, позволяющие защитить права граждан в процессе взыскания с них

просроченной задолженности по кредитам, но еще есть над чем работать.

Важно предусмотреть реальные механизмы, которые позволили бы обеспечить невмешательство в личную жизнь должника, сохранение его здоровья и жизни. Прописанные сегодня в нормативных актах способы защиты граждан от коллекторов не всегда работают: очень трудно доказать, что коллекторы звонят чаще и больше, чем разрешено в законе, угрожают должнику, его семье и другим родственникам физической расправой. Кроме того, на сегодняшний день не распространена в достаточной мере практика возбуждения дел об административном правонарушении в связи с нарушением указанных норм при взыскании задолженности.

Кроме того, способствовать защите прав граждан в кредитных отношениях будет проведение работы по повышению финансовой грамотности населения. Просветительские проекты могут помочь гражданам лучше ориентироваться в правовом поле, понять, каким образом в каждой конкретной ситуации необходимо поступить, куда обратиться, какие меры предпринять.

Это снизит риски оформления кабальных договоров кредитования, применения мошеннических схем в этой сфере, использования незаконных мер со стороны коллекторов.

Аппаратом Уполномоченного по правам человека подготовлена памятка «Права заемщика в отношениях с коллекторами», где разъяснены все ограничения, которые установлены законодательством для кредиторов и коллекторских агентств, а также права граждан в ходе взаимоотношений с данными организациями.

Отдельный вопрос, который требует проработки со стороны государства, – вопрос формирования единого подхода к соблюдению прав граждан в процессе «мягкого» выхода из кредиторской задолженности: банки должны иметь понятную для граждан и реальную для применения систему реструктуризации долгов. Эта процедура, которая предусматривает пересмотр банком по заявлению заемщика условий и порядка выплаты кредита, должна получить максимально широкое применение, так как она будет способствовать, во-первых, сохранению ситуации в правовом поле, во-вторых, решению вопроса возврата заемных средств банку, в чем его основная цель и состоит.

Реструктуризация долга необходима тогда, когда условия жизни заемщика изменились настолько, что выплачивать заем на основаниях, прописанных в заключенном кредитном договоре, он не может в силу объективных причин. Когда гражданин обращается в банк за кредитом, ему должна в доступной форме разъясняться политика банка в вопросе реструктуризации долгов и условия реструктуризации.

Необходимо усилить работу государства с банками и иными кредитными организациями, определять для них стандарты профессиональной этики, что будет способствовать неукосни-

тельному соблюдению прав граждан в процессе заключения и исполнения кредитных договоров. Но помимо всего вышесказанного, необходимо налаживать эффективную координацию участников системы кредитных отношений с целью защиты прав граждан - взаимодействие кредитных организаций, потребителей услуг, контрольно-надзорных органов и ведомств, государ-

ственных и общественных правозащитников. От слаженной работы всех сторон зависит соблюдение прав граждан и законодательства в сфере кредитования, принятие эффективных решений, поиск оптимального пути урегулирования взаимоотношений с коллекторами и т.п.

14. Защита прав граждан в Ярославской области: антикоррупционный аспект

В соответствии с п.2 ст.4 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 63 «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области», «Уполномоченный в ходе выполнения возложенных на него задач обеспечивает противодействие коррупции в пределах своих полномочий в соответствии с действующим законодательством». В связи с этим одним из направлений деятельности омбудсмена является изучение коррупции как одного из факторов, влияющих на реализацию прав и свобод жителями Ярославской области.

Стоит отметить, что еще в 2009 году в Ярославской области был создан Совет по противодействию коррупции, который впоследствии был преобразован в комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области. Также в регионе были приняты 30 нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты противодействия коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе. Уполномоченный по правам человека регулярно участвует в работе комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области. В рамках деятельности уполномоченного органа государственной власти – управления по противодействию коррупции Правительства Ярославской области – проводится постоянная работа по антикоррупционному просвещению и антикоррупционной пропаганде в регионе.

В декабре 2016 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие в заседании круглого стола на тему «Противодействие коррупции: правовое обеспечение и антикоррупционные стандарты поведения», организованном Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Ярославской области в рамках мероприятий, посвященных Международному дню борьбы с коррупцией. Участники заседания обсудили такие вопросы, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, правовые основы и правоприменительные аспекты противодействия коррупции в сфере оказания государственных услуг, роль правовой помощи в формирова-

нии нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Уполномоченный выступил с докладом на данном заседании и призвал усилить работу по недопущению коррупционных проявлений в деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления с целью неукоснительного соблюдения прав человека.

Вопрос влияния коррупционных проявлений на всех уровнях власти на процесс реализации гражданами своих прав – сложный и неоднозначный. С одной стороны, это явление носит скрытый, теневой характер. Зачастую говорят о наличии коррупции только тогда, когда соответствующие факты были выявлены правоохранительными структурами и нашли свое подтверждение. С другой стороны, даже при отсутствии прямых указаний на то, что в действиях или бездействии того или иного представителя власти имеется личная заинтересованность, граждане при реализации своих прав иногда ощущают, что этот процесс затруднен именно по причине возможного наличия коррупционных проявлений.

Следует отметить, что во многих сферах общественной жизни на сегодняшний день удалось достичь серьезных результатов по обеспечению прозрачности и эффективности исполнения государственных функций и реализации тем самым прав человека: это и предоставление жилья в порядке очередности, и запись детей в образовательные учреждения, и введение электронной очереди на получение государственных услуг по оформлению имущественных прав (Росреестр, ГИБДД и пр.), и налаженная работа Многофункциональных центров по оказанию государственных услуг. Кроме того, на региональном уровне работает система органов и нормативно-правовая база для контроля этой сферы. Но все же остается поле для совершенствования процедур, для усиления государственного контроля над проявлением коррупционной составляющей в деятельности государственных и муниципальных служащих. К сожалению, в последние годы Ярославскую область неоднократно сотрясали

громкие дела о коррупции и конфликтах интересов должностных лиц на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, из общедоступных источников известно о фактах коррупционных проявлений в повседневной жизни граждан: органы полиции за взятку не возбуждают уголовное дело, врачи за взятку выдают подложные справки или медицинские заключения без осмотра пациента, судьи за взятку принимают решение в пользу одной из сторон и т.д.

Все это негативно отражается и на восприятии гражданами государственной сферы как гаранта обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, и на доверии к государственной и муниципальной власти. Эти настроения можно оценить и по общему отношению к сообщениям о коррупционных проявлениях, и по сообщениям и комментариям жителей в социальных сетях.

По опубликованным в декабре 2016 года результатам исследования общественного мнения ярославцев (исследование проведено Институтом развития стратегических инициатив), «с взятками сталкивались лично 10%. Сообщили, что слышали о взятках от друзей, знакомых, родственников 22%, читали про это 35%, не сталкивались 35%». Отмечается, что чаще всего ярославцы сталкивались с коррупцией в медицине.

В 2016 году Уполномоченным по правам человека с целью изучения общественного мнения жителей Ярославской области по вопросу зависимости реализации прав и свобод человека и гражданина от коррупционных проявлений в

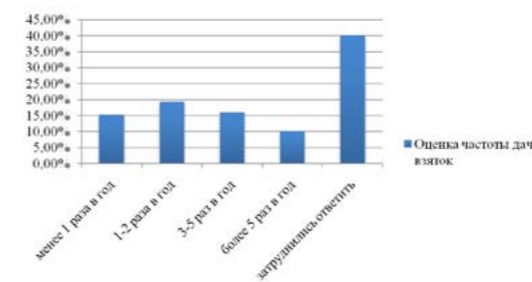


Рис. 6. Восприятие интенсивности коррупции в регионе и стране (в % от числа опрошенных)

деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления было инициировано социологическое исследование на тему «Влияние коррупции на реализацию прав и свобод человека в Ярославской области». В ходе исследования были опрошены 405 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в 9 муниципальных образованиях Ярославской области. В регионе и ранее проводилось исследование по вопросам коррупции: так, в 2011 году сотрудни-

ками ЯрГУ им.П.Г.Демидова было проведено исследование «Теоретические основы исследования коррупционных проявлений в РФ». Можно сравнить результаты этих исследований.

Как показывают результаты социологического опроса, коррупция входит в число наиболее значимых проблем, занимая 2-е место после бедности и роста цен, - как значимую ее обозначили 33,3% от опрошенных. Сравнительный анализ показывает, что в 2011 году коррупцию как значимую проблему отметили 48% опрошенных, и в рейтинге проблем 2011 года коррупция занимала 6 место. Это позволяет сделать вывод о том, что коррупция постепенно воспринимается как менее обыденное явление и вызывает более эмоциональные реакции респондентов. Согласно данным исследования, опрошенные воспринимают коррупцию комплексно, как включающую в себя одновременно несколько характеристик. В частности, используются такие определения коррупции: беззаконие власти (25% опрошенных), слияние власти и криминала (36,3%), воровство (33,8%), взяточничество (53,8%), злоупотребление своим служебным положением (45,9%), слабость государства (18%) и нарушение прав человека (8,1%).

Существенно увеличилось число высказываний, отражающих явную негативную установку в отношении коррупции. Это может быть связано с активизацией антикоррупционной борьбы в стране, крупными коррупционными скандалами последних лет как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Показательны данные о восприятии интенсивности коррупции в регионе и стране (рис.6). 15,1% опрошенных полагают, что россияне дают взятки менее 1 раза в год, 19,3% - 1-2 раза в год, 16,0%- 3-5 раз в год, и около 10% - более 5 раз в год. Около 40% опрошенных затруднились в подобных оценках. При этом 41% респондентов говорят о наличии двух знакомых, попадавших в коррупционную ситуацию с различным исходом.

В ходе исследования выявлено, что наиболее коррумпированными опрошенные считают федеральные и региональные законодательные и исполнительные органы власти (в среднем 60-65% опрошенных считают эти органы коррумпированными на 50% и более процентов), в отношении местных органов власти наблюдается некоторая размытость и дисперсность оценок.

Более половины респондентов (57,3%) полагают, что коррупции следует избегать как явления, разрушающего общество, воспринимают

коррупцию как необходимость в общей сложности 24,5% (среди них преобладают респонденты молодого и среднего возраста), около 8% опрошенных затруднились в определении своего оценочного отношения к коррупции (рис. 7).

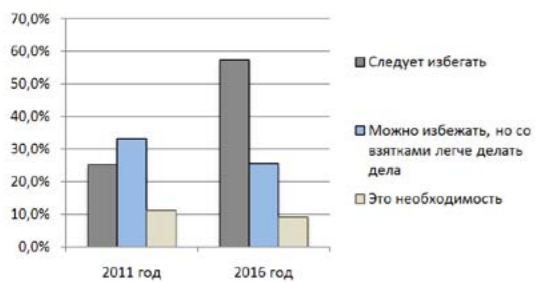


Рис. 7. Отношение к коррупции (в % от числа опрошенных)

Как видно из процентного соотношения, при незначительном изменении показателей для двух лояльных к коррупции позиций, существенно увеличилось число опрошенных, имеющих явную негативную установку в отношении коррупции. Это может быть связано с активизацией антикоррупционной борьбы в стране, популяризацией темы коррупции, крупными коррупционными скандалами последних лет как на федеральном, так и на региональном уровне.

Если говорить о восприятии гражданами информации о коррупционных проявлениях в СМИ, то в основном у опрошенных отсутствует устойчивый интерес к антикоррупционной тематике в СМИ: целенаправленно ищут информацию о коррупции в СМИ лишь 8,6% опрошенных; читают, когда подобный материал попадает - 52,6%, не интересуются, игнорируют такую информацию, не доверяют ей в общей сложности почти треть респондентов.

Практически равные доли опрошенных считают наиболее эффективной стратегией борьбы с коррупцией беспощадное наказание коррупционеров (33,3% по сравнению с 16% в 2011 году) и устранение условий, порождающих коррупцию (34,1% по сравнению с 22% в 2011 году). 17% опрошенных полагают, что бороться с коррупцией бесполезно (9% в 2011 году). В существование честных руководителей и возможность их прихода к власти верят 11,1% (7% в 2011 году). Динамика мнений дает основание сделать следующие выводы: люди разуверились в возможности переломить коррупционную составляющую; они стали видеть больше условий, порождающих коррупцию, что может быть связано с серией антикоррупционных разоблачений в СМИ и косвенным информированием населения о коррупционных механизмах; происходит рационализация восприятия коррупции: люди говорят не о том, что «все воруют», а готовы искать информацию о том, как именно это происходит; существенно возросло число сторонников жестких мер в отношении коррупционеров, что говорит о нарастании значимости проблемы и социальной напряженности в обществе в этой части.

Анализ антикоррупционных мер позволяет фиксировать значимость для населения таких направлений работы в этом направлении, как увеличение сроков наказания (54,8% от опрошенных) и его неотвратимость (42%).

Эффективность борьбы с коррупцией жителями Ярославской области в среднем оценивалась стабильно: как в прошлые годы, так и сегодня - в 2,1-2,2 балла по 5-балльной шкале.

В отношении оценки осведомленности населения о программах антикоррупционного образования в регионе можно отметить, что людям почти ничего не известно о программах антикоррупционного образования в области - лишь 13,1% опрошенных что-либо слышали о них. В единичных случаях респонденты сталкивались с уроками антикоррупционного характера в школе, остальные опрошенные не смогли конкретизировать, о каких именно программах антикоррупционного образования они читали или слышали. Ни один из опрошенных не заявил о своем личном участии в таких программах. Это говорит о том, что органам, ответственным за организацию антикоррупционного просвещения, необходимо усилить работу в данном направлении.

Кроме того, интересны результаты оценки личного опыта участия в коррупционных ситуациях и связанными с этим нарушениями прав человека. Подавляющее большинство опрошенных в недавнем времени обращались в органы власти; удовлетворенность от контакта с властью отметили в той или иной мере 41% респондентов. Около трети опрошенных совершенно не удовлетворены качеством взаимодействия с властью. Большинство этих обращений было связано с медицинскими проблемами (28,1%), социальными выплатами (15,8%), решением проблем в ГИБДД (12,6%).

О том, что взятку приходится давать в различных ситуациях контакта с властью, заявили 28,4%, четверть опрошенных затруднились в определении «необходимости» взятки при решении тех или иных вопросов. Люди часто дают взятку «на всякий случай», самостоятельно иницируя коррупционную ситуацию. В целом об опыте попадания в коррупционную ситуацию (вне зависимости от ее исхода) заявили 52,1% опрошенных. В 27,4% случаев респонденты заявили о вынужденном факте дачи взятки или преподнесения подарка (58% случаев в 2011 году). Как правило, люди сами считают, что неплохо было бы дать взятку и тем самым облегчить взаимодействие с чиновником: около 24% говорят о том, что им заранее было известно о практике приема взяток, либо о том, что они решили, что так надежнее. Только 7% опрошенных объясняют дачу взятки ситуацией, созданной чиновником намеренно, причем большинство этих случаев приходится на контакты с ГИБДД и органами, наделенными полномочиями по оформлению земельных участков.

Основными причинами отказа от взятки были названы принципиальный отказ от взятчи-

ства как социальной практики (9,1%), отсутствие финансовой возможности ее дать (11,6%), а также возможность добиться желаемого иным путем (12,6%). Менее 1% респондентов пугает наказание за дачу взятки. В 42,2% случаев коррупционных ситуаций проблема решилась без взятки.

Крайне интересным представляется следующее наблюдение: отвечая на общий вопрос об опыте попадания в коррупционную ситуацию, около четверти опрошенных говорят об отсутствии такого опыта, однако, при перечислении конкретных ситуаций эти же люди начинают маркировать ситуацию как коррупционную. Изначально же они не видели в ситуации коррупционной составляющей; дополнительная информация заставляет их переоценить события.

Лишь четверть опрошенных отмечает, что отказ от дачи взятки привел бы к ущемлению их прав, большая часть затрудняется определить, будут ли нарушены их права бездействием или действием чиновника. Интересен тот факт, что более трети опрошенных, отвечая на этот вопрос неопределенно. Тем не менее, при ответе на следующий вопрос, где их права конкретизированы, начинают осознавать, что нарушение прав все же произошло бы. Это свидетельствует о низком уровне правовой культуры граждан: люди плохо знают свои права, не ориентируются в них, не могут определить сферу нарушения. Факторный анализ указанных респондентами ситуаций коррупционного взаимодействия и ущемляемых прав показал, что каждая ситуация коррупционного взаимодействия может нарушать сразу несколько прав респондента. Приблизительно в трети случаев респондент не фиксирует для себя факт нарушения своих прав, хотя фиксирует саму коррупционную ситуацию.

Жители региона достаточно хорошо информированы о потенциальных возможностях защиты своих прав в коррупционной ситуации. 37,8% опрошенных знают, куда жаловаться на действия чиновника и имеют потенциальную возможность решить ситуацию некоррупционным путем; в реальности жаловались на действия чиновников 19% от общего числа опрошенных. В 5,2% случаев жалоба помогла, в 10,9% - не помогла, а в 3% случаев жалоба еще больше ухудшила ситуацию.

В аналогичном опросе 2011 года 30% опрошенных указали, что им известно об инстанциях, куда они могут обратиться с жалобой на действия чиновника, и около 10% имели опыт обращения к ним. Таким образом, возросла не столько информированность людей о существующих способах контроля над чиновниками, сколько их готовность к антикоррупционному поведению в целом.

Уполномоченный надеется на то, что данные социологического исследования будут полезны для органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также будут учтены ими в работе с целью совершенствования мето-

дов борьбы с коррупционными проявлениями и формирования в обществе негативного восприятия такого явления, как коррупция.

К Уполномоченному по правам человека практически не поступают жалобы непосредственно на нарушение прав человека в результате коррупции в государственных и муниципальных структурах. В то же время, граждане неоднократно сообщали о своих предположениях, что их права и законные интересы ущемляются, в том числе, в связи с наличием неких неформальных взаимоотношений или материальной заинтересованности чиновников в процессе принятия того или иного решения. Иногда такие сообщения касались осуществления своих функций сотрудниками или должностными лицами государственных и муниципальных учреждений. В большинстве случаев, в связи с невозможностью подтвердить свои предположения, граждане заявляют об этом только устно и не готовы изложить свои предположения в письменном виде.

Так, в своих обращениях к Уполномоченному граждане неоднократно жаловались на судей. Нарушение своих прав в рамках процесса судопроизводства люди зачастую связывают с определенной закрытостью, внутренней корпоративностью 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. Достаточно сложная ситуация складывается с принятием порой прямо противоположных судебных решений не просто в сходных ситуациях, а даже при наличии у граждан идентичных обстоятельств и правовых оснований при рассмотрении дел (в частности, по искам к одному и тому же юридическому лицу). Такие решения не могут не вызывать возмущения заявителей. Тем более, если они вынесены одним и тем же судьей. При этом в ходе личного приема заявители прямо называют подобные различия в решениях проявлениями коррупции судебной системы.

Иногда граждане выражают недоверие работникам системы нотариата: в процессе решения вопросов о наследстве, оформления сделок по доверенности и т.п. граждане, по их словам, также сталкиваются с нечистоплотным исполнением нотариусами своих обязанностей, что связывается ими именно с коррупционной составляющей, с наличием определенной заинтересованности у нотариуса в определенном разрешении дела.

Наиболее часто граждане сталкиваются с мелкими коррупционными проявлениями - в работе учреждений, предоставляющих услуги. Одно из обращений к Уполномоченному, свя-

занное с вопросами коррупции, поступило от пациента Ярославской областной клинической психиатрической больницы.

Гражданин, находящийся в больнице на лечении, пожаловался на то, что врачи вымогают деньги за перевод с принудительного лечения на добровольное и за перевод пациентов из отделения в отделение. Уполномоченным был направлен запрос в прокуратуру Ярославской области с целью проведения проверки по указанным фактам и защиты прав пациентов в случае, если будут выявлены нарушения.

По результатам проверки информация не подтвердилась, но остается вопрос: что же тогда побудило пациента больницы сообщить Уполномоченному по правам человека о материальной заинтересованности персонала больницы при принятии решений в отношении пациентов? К сожалению, факт взятки или факт вымогательства взятки, особенно когда речь идет не о взаимоотношениях власти и коммерческих структур, а о реализации прав конкретного гражданина, тем более – когда речь идет о пациенте психиатрической клиники, очень сложно доказать. Наиболее сложно доказать так называемую «бытовую» коррупцию: в сфере оказания услуг - образовательных, медицинских, социальных и т.п., - или коррупцию в силовых структурах (по заявлению руководителя СУ СК по Ярославской области, около 80% коррупционных дел в регионе связаны с правоохранительными органами). Но именно на этом уровне влияние коррупционных проявлений на реализацию гражданами своих прав и свобод прослеживается наиболее явно.

Отдельно стоит обратить внимание органов государственной власти на следующую проблему: в действиях органов, осуществляющих выявление коррупции и борьбу с ней, граждане усматривают определенную «избирательность» в подходе к решению заявленной проблемы.

Далеко не все случаи выявленных серьезных нарушений в итоге заканчиваются соответствующим наказанием. И общество это видит и понимает. При этом порой незначительные нарушения становятся предметом настолько тщательного и бурного разбирательства, что говорить о применении принципа соразмерности не приходится. Получаемое гражданским служащим взыскание иногда бывает явно несоразмерно вреду, причиненному правонарушением. Человека могут вызвать на антикоррупционную комиссию и публично отчитать за 25 рублей на сберегательной книжке, которую он открыл много лет назад, положив на нее 10 рублей, не пользовался ею, забыл о ней, а за эти годы «набежали» проценты. Но эти сведения не были указаны им в декларации.

Или, как произошло с одной из государственных служащих, обратившихся к Уполномоченному, человека могут уволить с государственной службы за незначительное нарушение, которое самой гражданкой и было исправлено путем подачи корректировки в декларируемые сведения о доходах. В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559, в случае если

государственный служащий обнаружил, что в представленных им в кадровую службу федерального государственного органа сведениях о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не отражены или не полностью отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки, он вправе представить уточненные сведения. Так было и в этом случае: после подачи декларации в установленный законом срок заявительница подала работодателю уточненные сведения об имеющихся у нее средствах в банке. Но, если принять во внимание размер дополнительно заявленных средств - менее 3000 рублей - и сравнить с денежными средствами, задекларированными в первоначальной справке, - свыше 1,5 миллионов рублей - становится очевидным, что иных мотивов, кроме выполнения предписаний законодательства о гражданской службе (по уточнению ранее поданных сведений), заявительница не имела. Однако она была незамедлительно уволена «в связи с утратой доверия».

При этом порой не учитываются положения статьи 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ, согласно которой при применении взысканий за совершение коррупционных правонарушений учитываются характер совершенного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Сложилось впечатление, что соразмерность не была учтена ни работодателем при принятии решения об увольнении и при отказе в восстановлении на работе, ни судом. Заявительнице пришлось дойти до Верховного Суда РФ, который удовлетворил ее жалобу и отменил решение о ее увольнении, фактически восстановив ее права как работника. С сожалением приходится констатировать, что очевидные вещи гражданам приходится доказывать в нескольких судебных инстанциях, что, разумеется, в современных экономических условиях доступно далеко не всем.

В 2016 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области также поступило обращение гражданина Р. о несогласии с положениями статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции» в части освобождения лица от занимаемой должности в связи с неправильным предоставлением сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В частности, ч. 1 ст. 8 указанного закона определяет круг лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Часть 9 ст. 8 Закона определяет, что невыполнение гражданином

или лицом, обязанности по представлению сведений, является правонарушением, влекущим освобождение его от замещаемой должности, увольнение его с государственной или муниципальной службы.

Заявитель считает, что в период 2009–2014 гг. выявилось явное ущемление прав и законных интересов государственных служащих. Он пояснил, что некорректное оформление деклараций о доходах в 2009–2014 гг. частью служащих было вызвано отсутствием четких инструкций и методических рекомендаций по заполнению справок о доходах, возможностью двойной трактовки отдельных пунктов, недостаточностью опыта заполнения справок и непривычностью самой процедуры, а также данная ситуация была использована как основание для увольнения лиц, занимающих руководящие должности, с которыми возникал или мог возникнуть конфликт. Р. в своем обращении указывает, что при применении законодательства о противодействии коррупции происходит подмена понятий, извращающих суть закона, его цели и задачи. При введении указанной статьи законодатель имел в виду борьбу именно с коррупцией, а не отдельное основание для освобождения от занимаемой должности.

Таким образом, в каждом конкретном случае необходимо выявление наличия или отсутствия умысла лица, представившего неверные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, именно на сокрытие таких доходов, имущества, обязательств имущественного характера. Сами по себе неверные сведения не могут являться основанием для освобождения лица от занимаемой должности, но должны являться основанием для проведения соответствующей проверки.

Иногда антикоррупционная борьба используется для иных, не предусмотренных законодательством, целей: политических, карьерных и др.

Важно обеспечить, чтобы борьба с коррупцией не превращалась в кампанейщину и тем более «охоту на ведьм». Все это не только снижает эффективность, но и подрывает доверие к государственной власти. Одними из основных принципов противодействия коррупции должны стать объективность, справедливость, соразмерность наказания и неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Органы государственной власти, контрольно-надзорные органы должны с большим вниманием относиться к любым сообщениям о возможном или свершившемся факте проявления коррупции на любом из уровней управления.

Одновременно с этим важно проводить постоянную информационно-разъяснительную работу с государственными и муниципальными служащими по вопросам необходимости неукос-

нительного соблюдения антикоррупционного законодательства, внимательно относиться к четкому соблюдению с их стороны всех требований законодательства по декларации доходов и имущества.

Государственные и муниципальные служащие в соответствии с действующим законодательством обязаны ежегодно раскрывать сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения в отношении супругов и несовершеннолетних детей.

В Ярославской области, к сожалению, до сих пор достаточно часто выявляются факты нарушений в этой сфере – от предоставления недостоверных сведений в декларациях государственных или муниципальных служащих вплоть до отказа предоставлять сведения о доходах и имуществе. Органы прокуратуры неоднократно в ходе проводимых проверок выявляли многочисленные факты сокрытия сведений о доходах, о правах на земельные участки и квартиры. Служащие также неверно указывали площадь принадлежащих им объектов недвижимости, забывали указать источники средств на приобретенные объекты недвижимости. Один из депутатов муниципального уровня вообще «забыл» о том, что является директором и учредителем иностранной компании, расположенной за границей. Мало того, что он нарушил антикоррупционное законодательство самим фактом владения и руководства зарубежной компанией, он еще и не указал соответствующие сведения в своей декларации. При этом служащие продолжали работать, к ним иногда не принимались даже меры дисциплинарного характера, несмотря на то, что в соответствии с Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, подготовленном Министерством труда и социальной защиты РФ на основе предложений федеральных государственных органов и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судебной практики по рассмотрению дел о привлечении к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, сокрытие, непредставление сведений о своих доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, сокрытие фактов приобретения земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, стоимость которых служащий не может объяснить исходя из своего официального дохода, сокрытие сведений о находящемся в собственности недвижимом имуществе, расположенном за пределами Российской Федерации, относятся к категории значительных проступков, влекущих увольнение государственного (муниципального) служащего в связи с утратой доверия.

В нескольких муниципальных образованиях Ярославской области в течение 2016 года вы-

являлись факты совмещения руководителями муниципальных унитарных предприятий своей работы с предпринимательской деятельностью, что является нарушением закона. Что это – невинная забывчивость или преднамеренная попытка ввести в заблуждение проверяющие органы и общество? Как показывает анализ информации, размещенной правоохранительными органами в общедоступных источниках, наиболее часто нарушения в сфере раскрытия сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичных сведений в отношении супругов и несовершеннолетних детей допускают депутаты представительных органов как на муниципальном, так и на региональном уровне. Чем больше таких фактов допускается, тем меньше граждане видят подтверждения тезиса об открытости и прозрачности органов власти и органов местного самоуправления.

Проводимая государством информационная политика должна содействовать формированию антикоррупционных взглядов и убеждений в среде государственных и муниципальных служащих и на деле демонстрировать принцип неотвратимости наказания за коррупционные проявления, если они были выявлены и доказаны.

Важно понимать, что каждый государственный или муниципальный служащий для гражданина – это представитель государства, его лицо и гарант соблюдения прав. Когда гражданин обращается в государственные органы или в органы местного самоуправления, он рассчитывает на то, что его права и свободы, гарантированные Конституцией и законодательством РФ будут соблюдены и реализованы. И этот процесс не может быть обусловлен выполнением каких-либо условий, выходящих за рамки нормативной правовой базы и сопряженных с желанием недобросовестного чиновника получить те или иные материальные выгоды из ситуации.

Коррупционные проявления не только дискредитируют власть и подрывают доверие граждан к ней, но и напрямую препятствуют реализации гражданами своих прав и законных интересов. Подобные явления должны быть устранены из деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе путем совершенствования антикоррупционных

15. Защита прав детей

В соответствии с Законом Ярославской области от 05.05.2015 № 31-з «О возложении на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области» Уполномоченный по правам человека в Ярославской области с мая 2015 года исполнял обязанности по двум государственным должностям, что определило специфику его работы и на 2016 год.

В феврале 2016 года был принят закон о снятии указанных функций с Уполномоченного по правам человека с 20 марта 2016 года. С этого же

механизмов.

Президентом России ответственность за снижение уровня коррупции на территориях возложена на глав субъектов Российской Федерации. Но при этом важна и включенность гражданского общества и рядовых граждан в противодействие коррупции.

Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в 2016 году была разработана и распространяется информационная листовка антикоррупционной направленности, в которой содержится напоминание об уголовной ответственности за взяточничество и призывы к гражданам сообщать о фактах коррупции в компетентные органы. Кроме того, омбудсмен неоднократно обращался к жителям региона с просьбой уделить особое внимание вопросам недопущения коррупционных проявлений в обществе. Он напоминал жителям региона, что своевременное обращение в компетентные органы может не только предотвратить преступление, но и способствовать беспрепятственной реализации гражданами своих прав.

Наконец, в самом Аппарате Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в 2016 году был организован обучающий семинар для сотрудников Аппарата, на котором представители регионального Управления по противодействию коррупции рассказали об изменениях в антикоррупционном законодательстве, а также о недопустимости его нарушения.

В рамках правового просвещения и информирования населения важно уделять внимание вопросам антикоррупционной деятельности, привлекать к процессу выявления и борьбы с коррупцией социально активных и патриотически настроенных граждан и их объединения.

Жители Ярославской области, которые заинтересованы в искоренении коррупции и конфликтов интересов у чиновников, могут активно содействовать в этом вопросе, если увидят реальную заинтересованность и работу в этом направлении органов власти. Показать свою открытость и готовность бороться с коррупцией – значит сделать шаг навстречу гражданскому обществу в деле объединения усилий.

времени началась процедура отбора кандидатов и назначения на пост Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области, однако она затянулась, и детский омбудсмен был назначен только 28 июня 2016 г. До этого момента Уполномоченный по правам человека фактически продолжал выполнять задачи по защите прав детей на территории региона, но уже в рамках своих собственных полномочий. Таким образом, с 20 марта по 28 июня 2016 года защита прав несовершеннолетних в Ярославской области осуществлялась только в рамках деятельности Уполномоченного по правам человека.

Деятельность в этой сфере 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 первой половине 2016 года в новом формате было проведено заседание Детского общественного Совета при Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области – совместно с Общественным советом при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. Также в совместном формате 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 УФССП, Роскомнадзоре, заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в заседаниях советов приемных родителей по проблемам сиротства и др.

Уполномоченный также принял участие в работе экспертной группы Общественной палаты Ярославской области по мониторингу учреждений для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Группа, в состав которой вошли представители органов власти, региональной и муниципальных общественных палат, НКО, профильные эксперты, проводила оценку всех детских домов региона по разработанной системе критериев, которая позволяет дать полноценную, объективную оценку работы детских домов – от материально-технической базы учреждений и квалификации сотрудников до мер

по устройству детей в семьи. В рамках данной работы Уполномоченный посетил «Областной специализированный дом ребенка № 1».

Уполномоченным в 2016 году велась работа по информированию общественности по вопросам защиты прав детей в СМИ. Часть проблемных аспектов защиты прав детей удалось обсудить в эфире авторской радиопрограммы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Имеем право!»: организация защиты прав детей правоохранительными органами, право на труд и право на отдых для детей и подростков. Кроме того, в рамках инициированного Уполномоченным по правам человека «Месяца правового просвещения» прошли встречи омбудсмена со школьниками, были организованы уроки, посвященные Конституции РФ и вопросам защиты прав детей.

Одним из важнейших механизмов защиты и восстановления законных прав и интересов детей является рассмотрение Уполномоченным письменных и устных обращений граждан. В День правовой помощи детям силами Аппарата Уполномоченного были организованы выездные приемы граждан в муниципальных районах Ярославской области, обеспечено участие Аппарата в консультациях по вопросам защиты прав детей.

К Уполномоченному по правам человека в период с начала 2016 года до 28 июня 2016 года поступило 323 обращения по вопросам защиты прав детей в рамках исполнения им соответствующих полномочий.

Тематика обращений к Уполномоченному по вопросам защиты прав детей представлена в Таблице 4.

Из всего объема поступивших обращений 4 обращения поступили непосредственно от несовершеннолетних, 9 обращений - от лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 6 обращений - от семей с опекаемыми (приемными детьми), 12 обращений - от семей с детьми-инвалидами.

Право на образование

В 2016 году впервые на первый план в обращениях к Уполномоченному по вопросам защиты прав детей вышла проблематика права на получение образования. Это и вопросы проявления некорректности 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, реорганизация образовательных организаций. Основными болевыми точками в сфере образования в Ярославской области стали организация зачисления детей в 1 класс общеобразовательных школ и разобшение привитых и непривитых детей в рамках образовательного процесса.

Тематика обращений	Количество обращений
Право на образование	81
Право на жилище	62
Семейные правоотношения	49
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	44
Право на социальное обеспечение	30
Неисполнение алиментных обязательств	15
Не содержали жалоб, требовалась консультативная правовая помощь	10
Права детей, совершивших правонарушения	9
Бездействие властей	9
Права детей, оказавшихся в сложной материальной ситуации	7
Жестокое обращение с детьми	4
Права детей в сфере гражданства и миграции	3

Таблица 4 - Тематика обращений к Уполномоченному по вопросам защиты прав детей

Зачисление детей в 1 класс

Ситуация с зачислением детей в первый класс общеобразовательных школ по причине отсутствия свободных мест уже не первый год остро стоит в городе Ярославле. Причиной этому является существующий порядок зачисления детей на обучение в школу: в соответствии с действующим законодательством, обеспечивается прием в образовательную организацию «граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация». Соответственно, равным правом при зачислении в 1 класс обладают как дети, зарегистрированные по месту жительства (имеющие «постоянную прописку») на территории, закрепленной за школой, так и те, кто зарегистрирован на этой территории по месту пребывания (имеющие «временную прописку»). Во «вторую волну» приема заявлений подавать документы на зачисление в 1 класс (при наличии свободных мест) имеют право те, кто не проживает на закрепленной за образовательным учреждением территории.

Пользуясь данной правовой неопределенностью, многие граждане, стремясь отдать своих детей в «престижные» школы или школы с углубленным изучением некоторых предметов, любыми способами стараются оформить себе и ребенку регистрацию по месту пребывания на территории, закрепленной за данной школой. Все это приводит не только к тому, что количество первоклассников, «проживающих» на данной территории, значительно превосходит количество свободных мест в 1 классе школы, но и к тому, что в школу не могут попасть те дети, которые с рождения проживают и зарегистрированы по месту жительства на территории, закрепленной за данной образовательной организацией. Получается, что расширительная трактовка права на образование одними гражданами приводит к ущемлению права на образование других гра-

ждан. Количество первоклассников с временной пропиской в некоторых школах города Ярославля превышает 60%.

В итоге права детей, постоянно проживающих в непосредственной близости от школы, на получение образования нарушены тем, что другие жители города, оформляя фиктивную (без намерения проживать) регистрацию себе и своим детям, занимают свободные места в 1-х классах образовательного учреждения. Данное положение дел нельзя считать справедливым.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница Ярославля, ребенку которой отказали в приеме в первый класс в одной из центральных школ города из-за отсутствия свободных мест. Она считает, что ее ребенку отказали в зачислении, так как другие дети получили фиктивную регистрацию по месту пребывания.

Уполномоченный направил соответствующий запрос в полицию. В ходе проверки выяснилось, что регистрацию по месту пребывания несовершеннолетним, зачисленным в 1 класс данной школы на 2016/2017 учебный год, оформляли четыре гражданина, которые для этих целей предоставляли специальные помещения. Эти действия содержат признаки состава преступления, предусмотренные ст. 322.2 УК РФ. Расследование дела продолжается.

Уполномоченный также обратился по данному факту к директору департамента образования мэрии Ярославля. Через СМИ и сайт Уполномоченного он напомнил, что за фиктивную регистрацию граждан предусмотрена уголовная ответственность: собственники жилья в соответствии со ст. 322.2. Уголовного кодекса РФ наказываются штрафом от 100 до 500 тысяч рублей, либо в размере заработной платы или иного дохода за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности. В случае если нарушение правил регистрации не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, нарушителей могут привлечь к административ-

ной ответственности (ч. 1 ст. 19.15.2 КоАП РФ) и наложить штраф.

Ситуация осложняется одновременным применением двух разных форм подачи заявления о приеме – бумажной и электронной. В день начала зачисления детей в 1 класс все, например, 90 мест в школе распределяются буквально в первые минуты среди тех, кто подал документы в электронном виде через Портал государственных услуг. За это время чисто физически администрация школы может принять только одно заявление, принесенное родителями лично. Всем остальным, пришедшим лично в здание школы, в приеме в образовательную организацию может быть отказано по причине отсутствия в ней свободных мест. Здесь можно уже говорить о некой дискриминации по форме подачи заявления о приеме в образовательную организацию.

Так, например, в одном из обращений заявитель указывал на тот факт, что в одну из образовательных организаций г. Ярославля по личному заявлению родителей, поданном непосредственно в школу, зачислен только один ребенок, а остальные 74 заявления приняты через Портал государственных услуг. Всем гражданам, подавшим заявление лично (за исключением первого в живой очереди), в приеме в школу было отказано.

Аналогичная ситуация сложилась в ряде других образовательных организаций. Таким образом, создаются действительно неравные условия при приеме в первый класс для родителей, которые не смогли воспользоваться порталом государственных услуг.

Уполномоченный обратился с предложением разработать Порядок приема в образовательные организации, обеспечивающий равные возможности при рассмотрении заявлений о зачислении детей в школу независимо от формы подачи документов.

Указанная ситуация имеет место не только в Ярославской области – с аналогичными проблемами сталкиваются и родители детей в других регионах страны. В связи с этим Уполномоченный по правам человека считает необходимым с целью соблюдения права детей на доступное среднее общее образование пересмотреть закрепленный в законодательстве принцип очередности зачисления детей в 1 класс.

Несмотря на то, что Министерство образования и науки обращает внимание на недопустимость «предоставления приоритетных прав детям, зарегистрированным по месту жительства на закрепленной за образовательной организацией территории, при приеме в данную образовательную организацию, перед детьми, зарегистрированными на соответствующей территории по месту пребывания», самим Министерством высказывалась позиция, что «предъявление документов, подтверждающих проживание на закрепленной территории, является необходимой организационной мерой, направленной на обеспечение территориальной доступности соответствующих образовательных организаций для тех детей, которые имеют право на получение образования данного уров-

ня». Как показывает практика, именно принцип территориальной доступности, равно как и право детей на образование, сегодня поставлены под угрозу неправомерными действиями тех родителей, которые решаются на фиктивную регистрацию детей с целью быть зачисленным в предпочитаемую школу.

Предлагается разделить процесс зачисления детей в 1 класс на три этапа: 1 этап – зачисление детей, имеющих регистрацию по месту жительства на территории, закрепленной за образовательной организацией; 2 этап – зачисление детей, имеющих регистрацию по месту пребывания на территории, закрепленной за образовательной организацией; 3 этап – зачисление детей, проживающих на незакрепленной территории.

Подобные меры не только позволят обеспечить реализацию права на получение доступного общего среднего образования, но и будут способствовать минимизации фактов фиктивной регистрации: не все предприимчивые граждане, которые сейчас оказывают подобные «услуги» по временной регистрации, решатся на постоянную прописку в своей квартире чужих, по сути, людей, в том числе несовершеннолетнего.

Кроме того, в связи с вышеизложенным, можно отметить одно из предложений по урегулированию ситуации с зачислением в школы с углубленным изучением некоторых предметов, которое поступило в адрес Уполномоченного от жителя г. Ярославля.

Гражданин предложил внести изменения в Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования: перед подачей заявления в образовательную организацию с углубленным изучением отдельных предметов ввести отборочные испытания, дабы выявить детей с опережающим развитием или знаниями, опережающими программу обучения, и по результатам конкурсного отбора предоставить таким детям квоту на зачисление в образовательную организацию без учета места проживания ребенка.

Данная инициатива была направлена на рассмотрение в департамент образования региона с предложением обсудить ее на заседании Общественного совета при департаменте образования Ярославской области.

Допуск детей в образовательные организации

В Ярославской области остро стоит проблема ограничения права на образование детей, чьи родители по разным причинам не дали своего согласия на профилактическую прививку от полиомиелита. Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступают многочисленные обращения граждан, недовольных изменениями в образовательном процессе своего ребенка в связи с отсутствием у него прививки от полиомиелита. За год к омбудсмену поступило 18 письменных обращений, в том числе одно коллективное, в котором подписи поставили 85 человек, касающихся вопросов разобщения при-

витых и не привитых от полиомиелита детей (в соответствии с п. 9.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита»). Кроме того, по данному вопросу к Уполномоченному обращались не только сами родители детей, но и руководство образовательных организаций или органов управления образования муниципальных районов Ярославской области. Данная тема уже более двух лет находится под пристальным вниманием Уполномоченного. За этот период к нему поступило более 30 обращений граждан, в том числе коллективных, из разных муниципальных образований Ярославской области. С учетом такого масштаба проблемы неоднократно проводились совещания по данному вопросу с участием представителей региональных и городских департаментов образования и здравоохранения, Роспотребнадзора, прокуратуры Ярославской области.

Но проблема коснулась не только школ. В ходе рассмотрения данных обращений были также выявлены факты незаконных действий со стороны руководства дошкольных образовательных организаций, в частности – издания приказов о запрете посещения детских садов детьми, не привитыми от полиомиелита.

Во всех случаях заявителям давались разъяснения о способах защиты и восстановления нарушаемых прав, направлялись запросы в департаменты образования муниципальных образований области.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение родителей детей, обучающихся в одной из школ города Ярославля. Заявители пожаловались на то, что директор школы своим приказом разобщила их детей с другими детьми, привитыми вакциной ОПВ, и поручила своим заместителям согласовать с родителями учащихся формы обучения детей вне образовательной организации. Родители детей своего согласия на обучение детей вне образовательной организации не давали и были категорически против обучения их детей вне школы.

Действительно, согласно требованиям пункта 9.5. СП 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита», утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.07.2011 № 107, в медицинских организациях, дошкольных организациях и общеобразовательных учреждениях, летних оздоровительных организациях детей, не имеющих сведений об иммунизации против полиомиелита, не привитых против полиомиелита или получивших менее 3-х доз полиомиелитной вакцины, разобщают с детьми, привитыми оральной полиомиелитной вакциной в течение последних 60 дней, на срок 60 дней с момента получения детьми последней прививки ОПВ. Указанный правовой акт не вводит запрет на посещение образовательной организации непривитым ребенком, учитывая право родителя на отказ от профилактических прививок. Принудительные меры к применению профилактических прививок законом не предусмотрены.

Ограничение прав на образование и охрану здоровья в случае отказа от прививок при буквальном толковании положений закона касается лишь случаев угрозы эпидемий или возникновения массовых инфекционных заболеваний. Отказывая гражданам в приеме их детей в образовательные организации по причине отсутствия прививки от полиомиелита, руководители образовательных организаций ставят в зависимость возможность посещения образовательной организации ребенком от проведения мер профилактического характера по осуществлению иммунопрофилактики, что представляется неправильным с точки зрения соответствия Федеральному закону от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», где указано, что иммунопрофилактика в России проводится в добровольном порядке. Кроме того, статья 41 Конституции РФ определяет, что каждый гражданин имеет право охрану здоровья. Данная конституционная норма также содержит принцип добровольности и исключает принудительный характер принятия мер по осуществлению действий по охране здоровья.

Термин «разобщение» в СП 3.1.2951-11 не уточнен, но в п. 9.4. упомянутых санитарных правил есть определение, что детей нельзя госпитализировать в одну палату. Таким образом, в Правилах есть опосредованное понятие разобщения – дети могут находиться в одном здании, одновременно пользоваться общественными помещениями: общим коридором, столовой. Чтобы внести ясность в данную ситуацию, родителями из г. Рыбинска, которые также столкнулись с проблемой недопуска детей в школу, сделали запрос в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека с просьбой уточнить термин «разобщение». Им были даны официальные разъяснения, что «в дошкольных организациях, где дети находятся в тесном и длительном контакте, руководство детского учреждения должно предложить родителям перевод не привитого ребенка в другую группу, где иммунизация оральной полиомиелитной вакциной не проводилась, либо в другой детский сад. В стационарах лечебных учреждений не допускается госпитализация непривитых и недавно (в течении последних 60 дней) привитых детей в одну палату. В школах контакт детей менее тесный, в связи с чем риск возникновения вакциноассоциированного полиомиелита у непривитого ребенка значительно ниже, чем в детском саду или палате лечебного учреждения. В период иммунизации живой полиомиелитной вакциной в общеобразовательном учреждении для исключения тесного контакта рекомендуется рассадить непривитых и прививающихся детей за разные парты, усилить дезинфекционный режим, особенно в местах общего пользования, проинформировать учащихся о соблюдении мер личной гигиены». Несмотря на вышеизложенные доводы и ответы, руководители образовательных организаций

по-прежнему понимают термин «разобщение» как невозможность находиться в одном здании непривитых и недавно (в течение последних 60 дней) привитых детей.

Отсутствие единого алгоритма действий по разобщению привитых и непривитых детей во время вакцинации ставит по угрозу права всех участников образовательного процесса: руководителей образовательной организации, родителей и детей.

Родители требуют принять непривитых детей в образовательную организацию при обязательном соблюдении мер личной гигиены и усилении дезинфекционного режима; в свою очередь, у руководителей образовательных организаций остались вопросы, как разобщить детей, если, например, здание школы спроектировано и введено в эксплуатацию давно и в нем отсутствуют свободные помещения для разобщения детей, а встреча детей возможна в общешкольных помещениях – столовой, рекреации, санитарной комнате, лестничных проемах, и не приведет ли такой контакт привитых и непривитых детей к заражению полиомиелитом.

Так, к Уполномоченному обратилась директор одной из школ с перечнем вопросов, указывающих на то, что руководители образовательных организаций не бездействуют и ищут пути разобщения детей, но не всегда для этого имеются все возможности. Руководитель учреждения просила дать разъяснения, касающиеся неясностей в формулировках и указаниях, применяемых Роспотребнадзором: например, касательно путей самостоятельной оценки реальной угрозы заражения учащихся полиомиелитом, путей разобщения детей в виде перевода в другие школы или корпусы при отсутствии таковых.

Санитарные правила являются едиными и обязательными для исполнения всеми гражданами на территории Российской Федерации. Однако их применение невозможно при отсутствии четкого и единообразного подхода к терминам, применяемым и используемым в этих документах. Необходимо исключить неопределенные, взаимоисключающие требования путем устранения пробелов и коллизий в нормативных актах.

Действующим федеральным законодательством не предусмотрен и механизм разобщения непривитых и привитых детей при вакцинации от полиомиелита. Правовая неопределенность в данном вопросе усложняет его решение образовательными организациями, создает конфликтные ситуации между родителями (законными представителями) и руководителями образовательных организаций.

Последний такой случай произошел в г. Данилово, где из-за несогласия матери первоклассника, непривитого от полиомиелита, перейти на семейную форму образования, ее привлекли к административной ответственности по части 1 статьи 5.35 КоАП РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Согласно данным, указанным в административном протоколе, «мать несовершеннолетнего ребенка с 31 января по

настоящее время ненадлежащим образом занимается воспитанием, обучением, содержанием своей несовершеннолетней дочери 2008 г.р., что выражается в том, что она не привила свою дочь от полиомиелита и, несмотря на это, продолжает каждый день водить ее в 1-й класс образовательной организации, где обучаются привитые дети, и невозможно разобщить учащихся должным образом, т.к. условий для этого в школе нет, школа старой постройки, имеет общую столовую, рекреацию, санитарные комнаты. Законный представитель не выбирает альтернативное обучение, в виде семейного образования (вне школы), тем самым подвергает опасности здоровье (заражение ВАПП) своего ребенка». Административный протокол составлен на основании ходатайства директора средней школы направленного в адрес начальника ОМВД России по Даниловскому району.

Мама обратилась за защитой своих прав к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области. Исследовав все имеющиеся в деле доказательства и оценив их в совокупности, Уполномоченный пришел к выводу о незаконности и необоснованности вменяемого правонарушения, и направил официальное мнение по данному вопросу комиссии. В настоящее время родителям оказана помощь в ходе обжалования данного административного материала, подготовлен проект жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

Уполномоченный считает, что на федеральном уровне должен быть разработан перечень мероприятий по разобщению детей на уровне образовательной организации.

Из инструкции по применению вакцины полиомиелитной пероральной 1,2,3 типов следует, что для ограничения циркуляции вакцинного вируса среди лиц, окружающих привитого ребенка, следует разъяснять родителям необходимость соблюдения правил личной гигиены ребенка после прививки (отдельная кровать, горшок, отдельное от других детей постельное белье, одежда и необходимость изоляции привитого ребенка в семье от больных иммунодефицитом, ВИЧ-инфицированных и лиц, получающих химиотерапию). Соответственно, соблюдение этих правил сводит риск возникновения ВАПП практически к нулю. Значит ли это, что «разобщение» должно происходить на уровне соблюдения правил личной гигиены и т.п.?

В случае с изданием в одной из школ г. Ярославля приказа, предполагающего директивное указание применить в качестве разобщения перевод непривитых детей на иную форму образования, Уполномоченный, пришел к выводу, что в данном случае директором образовательной организации не было предпринято достаточных мер для реализации права детей на образование, не были рассмотрены с участием родителей иные формы продолжения обучения. Допустимым вариантом решения проблемы была бы, например, организация учебного процесса в отдельных классах или в другое время.

Таким образом, единоличное решение директора школы о переводе детей на обучение вне

школы не способствует эффективной защите прав детей на образование. Обучение детей вне образовательной организации должно рассматриваться лишь как последняя мера при абсолютной невозможности иным образом организовать их обучение в школе и только по желанию родителя и ребенка.

Уполномоченный указал на то, что издание приказов руководителями образовательных организаций, в соответствии с которыми дети, не привитые против полиомиелита, должны получать образование вне организации, осуществляющей образовательную деятельность, являются недопустимыми и противоречащими федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Статьей 3 указанного закона определены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования: обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования и свободы выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования.

Статья 44 того же закона предусматривает права, обязанности и ответственность в сфере образования родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся: так, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования с учетом мнения ребенка, а также с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии (при их наличии) форму получения образования и форму обучения.

В соответствии с действующим законодательством у образовательной организации отсутствует право на самостоятельное изменение формы получения образования тем или иным учеником: издавая приказ о разобщении детей путем перевода непривитых детей на иную форму обучения без наличия соответствующего заявления со стороны родителей этих детей, руководитель образовательной организации нарушает и незаконно ограничивает права на образование.

По результатам рассмотрения данного коллективного обращения Уполномоченным было направлено Заключение о восстановлении нарушенных прав и законных интересов ребенка и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем. По итогам рассмотрения Заключения приказ директора школы «О разобщении учащихся» был отменен, руководителю образовательного учреждения указано на недопустимость принятия локальных нормативных актов,

нарушающих право детей на образование. Дети продолжили обучение в школе.

Кроме того, Уполномоченный по правам человека обратился в адрес руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека - Главного государственного санитарного врача Российской Федерации за содействием. В своем запросе он обратил внимание на необходимость внесения дополнений в действующее санитарное законодательство в части определения понятия «разобщение» и утверждения порядка разобщения непривитых и привитых детей.

До внесения соответствующих изменений в санитарные правила Уполномоченным указано на необходимость дать разъяснения о том, каким образом должна происходить процедура «разобщения», на что необходимо обратить внимание руководителям образовательных организаций при разработке механизма разобщения, чтобы в дальнейшем, не предпринимая репрессивных мер по отношению к родителям, четко соблюсти требования санитарного законодательства и не нанести вред здоровью ребенку.

Схожая ситуация складывается и в части реализации права на образование детей, которым не проведена туберкулинодиагностика. В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области стали поступать обращения родителей, чьи дети могут быть отстранены от посещения образовательных организаций в связи с отсутствием пробы Манту. Уполномоченным в адрес директора регионального департамента образования, директора регионального департамента здравоохранения и фармации, руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Ярославской области, руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ярославской области направлялось Заключение о восстановлении нарушенных прав и законных интересов ребенка и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем. Но проблема с отстранением детей от занятий не решена.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин К. с жалобой на то, что его несовершеннолетнего сына не допускают к занятиям в школе по причине отсутствия справки от врача-фтизиатра об отсутствии заболевания туберкулезом.

В другом обращении граждане сообщают, что столкнулись с такой же проблемой при посещении детского сада.

В адрес омбудсмена поступило обращение гражданки В., сын которой был длительное время отстранен от посещения детского сада. Поводом для отстранения послужило направление ребенка к фтизиатру с диагнозом «отказ от Манту». Заявительница отказалась от туберкулинодиагностики - реакции Манту и противотуберкулезной помощи - осмотров врачами - фтизиатрами в связи с тем, что признаков заболевания у ребенка туберкулезом не было обнаружено, ее семья

является благополучной и контактов с больными туберкулезом не имела.

После этого ребенка фактически не допустили в детский сад, однако письменного уведомления об отстранении выдано не было. Тогда заявительница обратилась к врачу-фтизиатру за получением соответствующего заключения, однако из-за отказа заявительницы от профилактической противотуберкулезной помощи врач-фтизиатр не смог диагностировать туберкулез и выписал справку о том, что диагностировать туберкулез невозможно.

В данной ситуации граждане считают действия руководства образовательных организаций незаконными, поскольку при этом нарушается их право как родителей на добровольное согласие на медицинское вмешательство, а также нарушаются права детей на получение образования.

Предъявляя требования о возложении на родителей обязанности по проведению туберкулинодиагностики несовершеннолетнему, либо по предоставлению заключения врача-фтизиатра об отсутствии заболевания, работники образовательной организации ссылаются на необходимость соблюдения родителями требований Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3114-13 «Профилактика туберкулеза», согласно которым в целях раннего выявления туберкулеза у детей туберкулинодиагностика проводится вакцинированным против туберкулеза детям с 12-месячного возраста и до достижения возраста 18 лет. Внутривенную аллергическую пробу с туберкулином (далее - проба Манту) ставят 1 раз в год, независимо от результата предыдущих проб. Ежегодный охват пробой Манту детей до 14 лет включительно должен составлять не менее 95%. В обязательном порядке обследуются дети из социально неблагополучных семей и проживающие на территории Российской Федерации дети иностранных граждан, прибывшие из неблагополучных по туберкулезу стран. Дети, направленные на консультацию в противотуберкулезный диспансер, родители или законные представители которых не представили в течение 1 месяца с момента постановки пробы Манту заключение фтизиатра об отсутствии заболевания туберкулезом, не допускаются в детские организации. Дети, туберкулинодиагностика которым не проводилась, допускаются в детскую организацию при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии заболевания.

Однако указанные санитарно-эпидемиологические правила не содержат обязанности в недобровольном порядке проводить несовершеннолетним туберкулинодиагностику либо обследование врача-фтизиатра. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» проведение туберкулинодиагностики, обследование врачом-фтизиатром являются одним из видов медицинского вмешательства.

Федеральный закон от 17.09.1998 года № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», федеральный закон от 18.06.2001 года № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» предусматривают медицинское вмешательство с согласия родителей (законных представителей) несовершеннолетних, которые также имеют право отказаться от медицинского вмешательства или потребовать его прекращения. Медицинское вмешательство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя допускается, если оно необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека, и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители. Поскольку в рассматриваемых ситуациях не установлено каких-либо обстоятельств, свидетельствующих о наличии у несовершеннолетних признаков туберкулеза или наличия контактов с больным туберкулезом, то не усматривается оснований для отстранения детей от посещения образовательной организации.

В связи с распространенностью данной проблемы в Ярославской области Уполномоченный направил письмо в адрес Министра здравоохранения Российской Федерации с просьбой дать подробные разъяснения по вопросу посещения детьми, чьи родители воспользовались предоставленным законом правом отказа от проведения медицинского вмешательства в форме проведения туберкулинодиагностики их детям или отказа от осмотра ребенка фтизиатром, образовательных учреждений.

Реорганизация школ

В сфере права на доступное образование родители детей в своих обращениях к Уполномоченному также периодически поднимают вопросы защиты этого права в связи с ведущейся реорганизацией общеобразовательных учреждений. Это касается не только их слияния или закрытия, но и наименования образовательных организаций.

Так, к Уполномоченному обратились родители обучающихся специальной школы № 8 открытого типа г. Переславля-Залесского Ярославской области. Заявители настаивали на том, что согласно п. 6 ч. 5 ст. 108 Федерального закона от 29.12.2012 № 73-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» наименование школы должно быть изменено. В настоящее время школа является специальным учебно-воспитательным учреждением для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением. По мнению родителей, данная формулировка фактически навешивает на их детей ярлык преступников. В реальности же в школе учатся не только дети с общественно опасным поведением. Понятие девиации шире, чем противоправное поведение.

В ходе рассмотрения обращения и изучения нормативной правовой базы было установлено, что п. 6 ч. 5 ст. 108 Закона об образовании, уста-

новивший обязанность по изменению наименования образовательных учреждений на «специальное учебно-воспитательное учреждение для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением», действительно нарушает конституционное право детей на достоинство (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ). Уполномоченный посчитал необходимым внести изменения в федеральное законодательство об образовании, в частности - исключить из наименования образовательных организаций словосочетание «общественно опасное поведение». В связи с этим Уполномоченным были направлены: запрос в департамент образования Ярославской области о целесообразности изменения наименования образовательной организации; информация о нарушении прав обучающихся указанного образовательного учреждения в Прокуратуру Ярославской области; обращение к председателю Ярославской областной Думы о рассмотрении возможности направления от лица Ярославской областной Думы запроса в Конституционный суд РФ о соответствии Конституции норм, предусмотренных п. 6 ч. 5 ст. 108 и п. 7 ч. 5 ст. 108 Закона об образовании, а также о рассмотрении возможности обращения в Государственную Думу с законодательной инициативой об исключении из Закона об образовании данных положений; информация о нарушении прав обучающихся указанного образовательного учреждения Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

Комитетом Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи принято решение направить письмо в Государственную Думу РФ с предложением о внесении изменений в Закон об образовании, исключив п. 6 и 7 ч. 5 ст. 108 Закона.

В ходе рассмотрения обращения от родителей обучающихся специальной школы №8 открытого типа г. Переславля-Залесского Ярославской области поступило второе обращение – на этот раз речь шла в принципе о сохранении школы №8, которую решили реорганизовать посредством присоединения к общеобразовательной школе №3.

Уполномоченный по данному вопросу обратился с запросами в управление образования г. Переславля-Залесского, в Прокуратуру Ярославской области. Управление образования г. Переславля-Залесского рассматривало два варианта дальнейшего функционирования школы №8: первый – сохранить школу, второй – провести ее реорганизацию в форме присоединения. Благодаря предпринятым действиям Уполномоченного по правам человека в Ярославской области специальная школа № 8 была сохранена.

В другом обращении к Уполномоченному – на сей раз из города Ярославля – родители детей также жаловались на то, что реорганизация школы может привести к ухудшению условий получения детьми образования.

Заявители указывали, что мэрия г. Ярославля, департамент образования мэрии г.

Ярославля выступают за реорганизацию МОУ СОШ №7 путем присоединения данной школы к МОУ СОШ №44. Родители в своем заявлении сделали особый акцент на том, что школа №7 имеет спортивный уклон, поэтому данные действия могут привести к нарушению специального режима учебных занятий в этой школе. Кроме того, все это может в перспективе привести к тому, что Ярославская область лишится целого поколения спортсменов.

Уполномоченный по данному вопросу обратился с запросами в департамент образования Ярославской области, в департамент образования мэрии города Ярославля. По информации департамента образования Ярославской области, от мэрии г. Ярославля поступило письмо об отзыве из комиссии документов о реорганизации МОУ СОШ №7 путем присоединения школы к МОУ СОШ №44. В настоящее время вопрос решен: школы объединять не будут.

Уполномоченный по правам человека призывает органы государственной власти более внимательно относиться к принятию решений по реорганизации образовательных учреждений, тщательно взвешивать все перспективы и последствия этих мер, ориентируясь не столько на государственные интересы с точки зрения экономики бюджета и оптимизации кадров, сколько на неукоснительное соблюдение прав детей на получение доступного образования.

Права ребенка в семье

Как обычно, немалая доля вопросов возникает в сфере защиты прав детей в семейных правоотношениях. 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. Одной из самых частых тем, затрагиваемых в обращениях, являются темы, связанные с семейными правоотношениями и их урегулированием, особенно когда супруги находятся в разводе и имеют общих детей. Отцы жалуются, что матери не дают детям общаться с ними под разными предлогами, например, выдумывая болезни и занятость детей, настраивают детей против отцов. Матери жалуются, что отцы часто приходят на встречу с детьми в состоянии алкогольного опьянения или абстинентного синдрома, а также не соблюдают установленный график общения с детьми, интересуются ими лишь время от времени.

Так, например, в адрес Уполномоченного обратилась женщина, по вопросу отказа ее матери (бабушки ребенка) вернуть ей ее 11-летнюю дочь. Заявительница после развода с мужем нашла хорошее место работы в Ярославле и переехала сюда жить вместе со своей матерью и дочерью. Впоследствии женщина собралась вступить в брак повторно, а ее мать при этом приняла решение на некоторое время уехать обратно в родной город вместе с внучкой, чтобы уладить имущественные дела и «посмотреть на семейную

жизнь дочери со стороны». В итоге бабушка вывезла девочку в другой город и стала препятствовать общению внучки с матерью и ее новым супругом.

Омбудсмен в данной ситуации исходил из того, что в соответствии со ст.ст. 54-57 Семейного кодекса РФ каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. Каждый ребенок также имеет право на общение с обоими родителями, дедушками, бабушками, братьями, сестрами и другими родственниками. Расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка. Также ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их замещающих). Данный конфликт протекал между взрослыми людьми. Для того, чтобы максимально соблюсти интересы ребенка, Уполномоченным было предложено разрешить его в досудебном порядке. Это можно сделать путем обращения за помощью в центры медиации. Медиация – это способ урегулирования споров при содействии независимого третьего лица (посредника, медиатора) на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения. При этом медиатор не является арбитром, он не вправе предлагать сторонам конкретные решения проблемы, а лишь создает для этого необходимые предпосылки: выясняет действительные мотивы сторон, помогает наладить диалог, выработать решение, которое будет устраивать каждую из сторон.

В отношении семей, в которых воспитываются дети, в том числе приемные, государство должно всегда проявлять должное внимание в случае попадания семьи в сложную ситуацию.

В Ярославской области в 2016 году произошла страшная трагедия – при пожаре в многоквартирном доме в одном из сельских поселений погибли 4 ребенка, младшим из которых не было и одного года. Уполномоченный все время был в тесном контакте с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка и с региональными властями по вопросу устранения последствий трагедии и в целях соблюдения прав граждан, пострадавших при пожаре. Но особое внимание было уделено именно факту гибели детей.

Сразу же после случившейся трагедии Следственным управлением СК РФ по Ярославской области была инициирована доследственная проверка деятельности должностных лиц органов и учреждений системы профилактики, а также органов местного самоуправления в части своевременного выявления факторов, способствовавших совершению преступления и надлежащего соблюдения требований законодательства по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в которой принял участие и региональный омбудсмен. В результате расследования причиной трагедии было признано аварийное состояние дома. Его давно должны были расселить, но в связи с нехваткой средств в местном бюджете этого не было сделано.

В квартире дома по данному адресу, с согласия основного квартиросъемщика, проживала гражданка С. со своими несовершеннолетними детьми. При этом семья зарегистрирована по месту жительства по другому адресу. Решением Рыбинского районного суда Ярославской области от 30.03.2010 года, вступившим в законную силу, С. лишена родительских прав в отношении своего старшего сына, который с ней не проживал на момент трагедии. Основаниями для лишения родительских прав послужили уклонение матери от воспитания сына: мать оставила сына на попечение бабушки, материально не содержала, проживала с сожителем в г. Рыбинске. В итоге мальчик был передан на воспитание в приемную семью. Он состоит на учете в органе опеки и попечительства Рыбинского муниципального района.

Таким образом, данную семью необходимо было признать находящейся в социально опасном положении. Все дети были от разных отцов. Сама С. и отцы ее детей нигде не работали. Проживать по основному месту жительства в благоустроенной трехкомнатной квартире С. с детьми не могла, так как им просто не хватало места – там жила мать С. и другие ее родственники. Именно поэтому женщина с четырьмя малолетними детьми оказалась в чужой квартире без каких-либо правовых оснований на проживание там. Сама С. выжила при пожаре, так как в момент трагедии находилась не в квартире, она ушла в магазин. Дети находились дома с ее сожителем.

Фактически семья С. не была отнесена к категории семей, нуждающихся в государственной поддержке, т.к. не находилась в социально опасном положении. Вместе с тем, согласно Постановлению правительства Ярославской области от 12.09.2012 № 865-П «О Порядке межведомственного взаимодействия по сопровождению семей с детьми, нуждающихся в государственной поддержке», к семьям с детьми, нуждающимся в государственной поддержке, относятся не только семьи, находящиеся в социально опасном положении, но и семьи с несовершеннолетними детьми, находящиеся в трудной жизненной ситуации, объективно нарушающей их жизнедеятельность (социальные, бытовые, медицинские, психологические, педагогические, правовые и иные проблемы), которую они не могут преодолеть самостоятельно.

Есть основания полагать, что с учетом вышеизложенных критериев семья С. все же могла быть отнесена к семьям с детьми, нуждающимися в государственной поддержке, что обеспечило бы непрерывное сопровождение данной семьи компетентными органами и уменьшило бы риски возникновения чрезвычайных обстоятельств.

Право ребенка на медицинскую помощь

Часть обращений к Уполномоченному по правам человека 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. В одном из обращений заявительница поставила вопрос оказания ее детям медицинской помощи в поликлинике.

К Уполномоченному обратилась гражданка М., которая пожаловалась на то, что в районной детской поликлинике ее детям отказывают в постоянной медицинской помощи, на ее заявление о «прикреплении» детей именно к этой поликлинике руководство учреждения не дает согласия. Медицинская организация мотивирует свой отказ тем, что в настоящее время количество детей, прикрепленных к поликлинике, столь велико, что возможности увеличить нагрузку на участковых педиатров не имеется. К тому же, заявительница и ее дети зарегистрированы по месту жительства в другом субъекте Российской Федерации, а регистрация по месту пребывания у семьи оформлена в другом районе города Ярославля, адрес регистрации не входит в зону обслуживания данной поликлиники.

Заявительнице было разъяснено, что порядок прикрепления к медицинской организации определен приказом Минздрава России от 26.04.2012 №406н. Для выбора медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь, граждан обращается в выбранную им медицинскую организацию с письменным заявлением. Решение вопроса о прикреплении либо об отказе в прикреплении пациентов, проживающих вне территории обслуживания медицинской организации, осуществляется руководителем медицинской организации с учетом рекомендуемой численности прикрепленного населения в случае отказа врачей-педиатров участковых выполнять дополнительную нагрузку. Средняя численность детей на участке поликлиники, в которую обратилась М., составляет 925 человек при рекомендуемой норме 800. С учетом дефицита кадров фактическая численность прикрепленного населения на 1-го участкового врача-педиатра по состоянию на 01.01.2017 составляет 1023 ребенка. Положение о том, что граждане могут выбирать медицинскую организацию и врача, в реальных обстоятельствах сталкивается с тем, что возможность такого выбора может быть объективно ограничена: в силу территориального местоположения, загруженности, назначения и объемов целевого бюджетного финансирования соответствующего медицинского учреждения. Указанные обстоятельства, влияющие на качество и принципиальную возможность оказания гражданам надлежащей медицинской помощи, подлежат обязательному учету при разрешении вопроса о возможности выбора гражданином конкретного медицинского учреждения. Сложно себе представить, чтобы большинство жителей города выбрали одну и ту же медицинскую организацию и прикрепилась к ней. В таком случае в этом учреждении нагрузка на врачей будет практически непосильной, в то время как в других учреждениях будет нехватка пациентов. Очевидно, что при реализации права выбора врача и медицинской организации необходимо руководствоваться принципами соразмерности нагрузки

на врачей и разумности.

В результате работы по данному обращению все же удалось решить вопрос хотя бы частично: с учетом того, что прием пациентов, требующих экстренной и неотложной медицинской помощи, осуществляется без предварительной записи, вне общей очереди, независимо от прикрепления пациента к амбулаторно-поликлиническому учреждению, такая помощь детям М. будет оказываться в данном медицинском учреждении без оформления прикрепления. В случае необходимости в связи с заболеванием вызвать врача на дом для ребенка, участковый педиатр данной медицинской организации также придет для оказания медицинской помощи. В настоящее время так и происходит: дети М. получают медицинскую помощь в полном объеме как при обращении в поликлинику, так и при вызове врача на дом.

Права ребенка в иных сферах

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

К Уполномоченному по правам человека поступали и обращения с просьбой о содействии в защите прав детей на социальное обеспечение – в них 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 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 и муниципальной власти должным образом полномочий, касающихся защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

По результатам анализа положения детей в Ярославской области региональным Уполномоченным по правам человека были подготовлены соответствующие предложения.

Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы об обеспечении основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка

1. В сфере образования:

Родители детей, избравшие семейную форму получения образования, обеспокоены недостаточным нормативно-правовым обеспечением данного процесса, у них возникают вопросы по организации различных форм обучения детей. Необходимо разработать нормативный правовой акт, в котором определить права и обязанности родителей и образовательных организаций при возникновении образовательных отношений, если законные представители ребенка выбрали альтернативные школьному (очному) формы получения образования (в семейной форме, в форме самообразования). Необходимо не только согласовать порядок, который фиксировал бы заинтересованность сторон, но и четко определить зоны их ответственности.

Нерешенным пока остается вопрос, связанный с выплатой компенсации за обучение. Министерство образования и науки Российской Федерации (письмо от 15.11.2013 № ИТ–1139/08 «Об организации получения образования в семейной форме») рекомендовало регионам ввести для родителей, выбирающих семейное образование, возмещение затрат как меру социальной поддержки. В ряде регионов РФ компенсационные выплаты были введены. Необходимо рассмотреть вопрос о возможности компенсационных выплат на территории Ярославской области.

Кроме того, необходимо:

- начать работу по созданию во всех образовательных организациях служб школьной медиации;

- развивать деятельность Уполномоченных по правам участников образовательного процесса в образовательных организациях области;

- исследовать вопрос обеспечения доступности учреждений дополнительного образования для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;

- исследовать вопрос обеспечения доступности учреждений образования для детей-мигрантов;

- провести мониторинг вопросов организации получения образования в семейной форме и в форме самообразования, а также обучения и воспитания по основным образовательным программам обучающихся, находящихся на лечении в медицинских организациях;

- разработать порядок действий сотрудников медицинских и образовательных организаций в период проведения вакцинации воспитанников/обучающихся с целью недопущения нарушений прав детей;

- разработать порядок организации горячего питания на основе принципов лечебного пита-

ния в дошкольных образовательных организациях (неспециализированных) для детей, имеющих диагноз фенилкетонурия, сахарный диабет, аллергии и т.п.;

- составить интерактивную карту дополнительного образования в Ярославской области;

- открыть в организациях, осуществляющих спортивную подготовку, отделения по адаптивной физической культуре.

2. В сфере здравоохранения:

- создать целостную систему медицинской и социальной помощи семьям, в которых члены семьи имеют редкие заболевания;

- увеличить финансирование на безбелковые продукты питания нелечебного назначения для детей, больных фенилкетонурией;

- развивать технологии комплексной диагностики и ранней медико-социальной помощи детям с отклонениями в развитии здоровья, а также систему оказания необходимой помощи их семьям;

- создать региональный регистр детей с редкими заболеваниями с последующим анализом необходимых ресурсов для обеспечения их жизнедеятельности;

- расширить сеть центров реабилитации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;

- открыть на базе реабилитационных центров для детей-инвалидов отдельные места для родителей этих детей для совместного нахождения с ребенком на условиях частичного финансирования за счет средств областного бюджета.

3. В сфере недопущения травматизма:

- провести обследование объектов незавершенного строительства, строек на предмет исключения возможности доступа на них несовершеннолетних;

- провести обследование детских, игровых и спортивных площадок на предмет их безопасности, и провести ремонтные работы в случае необходимости;

- организовать социальную рекламу, посвященную профилактике детского травматизма: об опасности выпадения детей из окон, отравления лекарственными препаратами, оставления детей одних в машине и т.д.

4. В сфере преодоления социального сиротства:

- создать кризисные центры для женщин с детьми при комплексных центрах социального обслуживания, где предоставлять не только временный приют, но и необходимую юридическую, психологическую, социальную помощь;

- создать единую многоуровневую систему профилактики, работающую на сохранение семьи для ребенка. Сегодня помощь семьям и детям группы риска по социальному сиротству осуществляется различными ведомствами разрозненно, по разным критериям и основаниям, и из-за отсутствия эффективного взаимодействия

не представляет собой единого комплекса;

- принять действенные меры по развитию служб экстренной психологической помощи семьям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, социальных служб по ранней профилактике семейного неблагополучия, социального сиротства;

- усилить работу специализированных учреждений для несовершеннолетних по разрешению хронических семейных кризисов, наряду с профилактической деятельностью по их предупреждению;

- разработать программу действий по включению детей группы риска по социальному сиротству в систему дополнительного образования и досуговую деятельность.

5. По профилактике случаев суицидов среди несовершеннолетних:

- разработать систему мер по предотвращению подросткового суицида, включая подготовку психологов для работы с детьми и подростками с суицидальными наклонностями, а также организацию проведения в образовательных учреждениях профилактической работы с детьми, родителями и социальным окружением ребенка;

- направить предложения в федеральные органы власти о введении официальных форм для предоставления сведений о попытках самоубийств (незавершенных суицидов) детей и подростков, о создании единой федеральной системы учета завершенных случаев и попыток суицида детей и подростков с разбивкой по возрастным группам. До принятия федеральной системы учета определить орган исполнительной власти Ярославской области, ответственный за сбор такой информации на территории области;

Кроме того, необходимо:

- рассмотреть вопрос о создании на территории области центров по противодействию суицидам для оказания специализированной помощи детям;

- проанализировать режим работы центров психолого-медико-социального сопровождения детей на территории области. Предусмотреть изменение режимов работы центров, с учетом возможности обращения населения в вечернее время, в выходные дни;

- предусмотреть при обучении педагогов общеобразовательных учреждений, воспитателей дошкольных учреждений, врачей-педиатров, других специалистов, работающих с детьми и подростками, реализацию специальных программ по овладению навыками раннего выявления у детей признаков суицидального поведения, закономерностей психического развития, возрастных психических особенностей у детей;

- разработать для педагогов и родителей памятки с информацией о том, как распознать острые кризисные состояния у детей, что делать, если ребенок высказывает суицидальные намерения;

- провести собрания для родителей в об-

щеобразовательных учреждениях, на которых рассмотреть вопросы: особенности психологического, физического и интеллектуального развития детей и подростков; обучение умениям конструктивного общения и разрешения конфликтов с детьми; предупреждения самоубийств среди детей;

- принять меры по сохранению и укреплению кадров психологов в образовательных учреждениях;

- принять дополнительные меры по информированию родителей и учащихся образовательных учреждений о действующих в области службах экстренной психологической помощи для детей и подростков (телефонов доверия), психолого-педагогических, медико-социальных службах, кризисных центрах помощи семье и детям. Провести анализ наглядности и доступности имеющейся информации в учреждениях для детей;

- формировать у несовершеннолетних мотивацию на получение помощи психолога в проблемной ситуации;

- ставить на учет семьи, где были попытки суицида среди несовершеннолетних, на патронаж в социально-защитные учреждения, с оказанием помощи в решении психологических, правовых, внутрисемейных проблем ненасильственным методом;

- разработать схему взаимодействия служб, заинтересованных в профилактике суицида и реабилитации суицидентов.

6. По розыску пропавших детей:

- размещать фотографии пропавших детей на мониторах залов ожидания на вокзалах, на городских мониторах;

- привлекать специально ориентированные некоммерческие организации для проведения занятий в образовательных организациях области по правилам поведения в лесу, в городе и т.д. Обучать родителей действиям, которые необходимо предпринять в случае пропажи ребенка.

7. По защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей:

- провести обучение сотрудников органов опеки и попечительства с целью повышения ответственности при проведении проверок условий жизни и здоровья опекаемых и усыновленных детей. Как показывает практика, зачастую осуществление проверок сводится к формальному заполнению актов проверки жилищно-бытовых условий;

- обеспечить соответствие специалистов органов опеки и попечительства профессиональному стандарту, проводить обучение и повышение квалификации сотрудников опеки;

- включить в систему защиты таких детей НКО, имеющие положительный опыт работы в этой сфере;

- проанализировать причины отказа в постановке на учет нуждающихся в предоставлении

специализированного жилого фонда детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей;

- проанализировать причины повторных отказов от детей, оставшихся без попечения родителей, и разработать комплекс эффективных мер, позволяющих исключить или минимизировать случаи отказов опекунов и попечителей. Исключить отказы от заключения договоров о приемной семье с бабушками и дедушками;

- разъяснять детям-сиротам и лицам из их числа, а также опекунам и попечителям возможности оказания бесплатной юридической помощи;

- разработать и ввести модульные правовые курсы, направленные на социально-правовую адаптацию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, формирование у них навыков правомерного поведения, умения на практике реализовывать и защищать свои права;

- реформировать сеть и перепрофилировать деятельность учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в строгом соответствии с Постановлением Правительства РФ № 481 от 24.05.2014 г.

8. По защите детей от жестокого обращения и в части помощи пострадавшим детям:

В Ярославской области необходима программа по защите детей от насилия. Целесообразно:

- создать единую информационную базу данных несовершеннолетних и семей, оказавшихся в социально-опасном положении, в органах и учреждениях системы профилактики;

- обеспечить единый подход субъектов профилактики к оценке ситуации в семье и путем ее разрешения;

- создать единую межведомственную информационную базу семей с высоким риском жестокого обращения с детьми;

- объединить возможности всех ведомств в отношении каждого потенциального и свершившегося случая жестокого обращения;

- разработать и утвердить стандарты услуг по предотвращению жестокого обращения и помощи детям (их семьям), пострадавшим от жестокого обращения;

- разработать четкий алгоритм действий специалистов разных ведомств по выявлению и реагированию на случаи жестокого обращения, по организации работы с детьми и их ближайшим социальным окружением с целью профилактики случаев жестокого обращения;

- развивать многопрофильную инфраструктуру услуг для детей (их семей) с высоким риском жестокого обращения;

- содействовать созданию и развитию эффек-

тивных форм общественного контроля за соблюдением прав детей на информационную безопасность;

- осуществлять мониторинг средств массовой информации, социальных сетей на предмет упоминания о возможных фактах жестокого обращения с детьми в семьях, религиозных организациях, учреждениях различной принадлежности, их нахождения в социально опасном положении и т.п.

Учитывая, что в последнее время вопрос профилактики преступлений в отношении детей и несчастных случаев с ними приобрел особую актуальность, проблема требует разрешения, в том числе путем принятия законов, направленных на повышение родительской ответственности.

Необходимо начать разработку закона Ярославской области «Об ответственном родителе», который должен стать мощным инструментом профилактики преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних. В законе необходимо описать обязанности родителей по содержанию, обучению, воспитанию, сохранению здоровья ребенка и систематизировать комплекс мер, направленных на создание условий для ответственного родительства.

На уровне региона не создан механизм, позволяющий эффективно защитить права несовершеннолетних, признанных потерпевшими в рамках уголовного судопроизводства, который позволил бы гарантировать предоставление юридической, психологической, социальной и иных видов помощи детям, оказавшимся жертвами преступлений. На уровне Ярославского региона необходимо принятие закона, регулирующего защиту детей, пострадавших от насилия. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации - в Вологодской, Воронежской области, Ставропольском крае - несовершеннолетним, признанным потерпевшими в рамках уголовного судопроизводства, оказывается бесплатная квалифицированная юридическая помощь.

9. Общее:

Необходимо провести мониторинг с целью получения от населения достоверной информации по соблюдению конституционных прав детей – инициировать проведение социологических исследований по темам: соблюдение прав детей в образовательных организациях; соблюдение прав детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; соблюдение прав детей в семье. По результатам социологических исследований направить материалы главам муниципальных районов и городских округов, руководителям ведомств и учреждений, депутатам и др. для обсуждения и принятия мер.

16. Результаты социологического исследования 2016 года «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области»

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Ярославской области при реализации задач, возложенных на него, оценивает состояние прав и свобод человека в регионе и сигнализирует об имеющихся проблемах в части нарушения прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, Уполномоченный информирует население Ярославской области 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, используются 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, отделенных населенных пунктов и закрытых учреждений. Отдельным аспектом изучения сферы прав и свобод граждан для омбудсмена 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 информативны, но не всесторонне отражают сферу прав и свобод: к омбудсмену обращаются чаще всего тогда, когда считают свои права нарушенными. Анализ обращений отражает «негативный» срез общественного мнения. Что касается СМИ, то там чаще всего 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 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 исследование мнения самих жителей Ярославской области путем проведения социологического исследования. Именно с помощью социологического исследования можно сделать всестороннюю оценку мнения граждан о том, как соблюдаются, защищаются и восстанавли-

ваются 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.

Уполномоченным по правам человека проведено уже четыре исследования общественного мнения по вопросам прав человека в Ярославской области. В 2016 году практика проведения социологических исследований по вопросам защиты прав и свобод была расширена: помимо ставшего уже традиционным исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» было проведено два тематических социологических опроса - «Влияние коррупции на реализацию прав и свобод человека в Ярославской области» и «Избирательные права граждан в оценках жителей г. Ярославля». Результаты тематических социологических исследований отражены в разделах Доклада «Защита прав граждан в Ярославской области: антикоррупционный аспект» и «Политические права», соответственно.

Результаты социологического исследования учитываются Уполномоченным в работе, помогают сформулировать рекомендации для органов государственной власти по совершенствованию защиты прав и свобод человека, а также позволяют ознакомить общественность с оценкой и восприятием жителями региона прав и свобод человека и гражданина. За счет этого идет популяризация, распространение информации о правах человека, правового просвещения граждан, формирования объективной информационной картины о состоянии этой сферы.

Социологическое исследование «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» в 2016 году

Целью проведенного исследования было выявление общественного мнения населения региона по оценке эффективности деятельности органов государственной власти по вопросам обеспечения и 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 уровня субъективного восприятия защищенности/неза-

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. Так ответили 77,7% опрошенных, что превышает соответствующий показатель 2015 года – чуть более 68% – и подтверждает положительную тенденцию, наметившуюся за последние три года: повышение правовой культуры жителей Ярославской области, формирование сознательного отношения к конституционным правам человека и гражданина. Лишь для 13% права человека – всего лишь некая абстрактная идея, «пустые слова» (рис. 8). Значительное снижение частоты таких ответов по сравнению с 2015 годом, когда так ответил каждый четвертый респондент, подтверждает вышеуказанную тенденцию изменения общественного мнения, либо связано с активизацией данного дискурса с помощью СМИ и специализированных институтов.

В единичных случаях под правами человека подразумевают: «защиту интересов», «набор обязанностей и возможностей», «обладание привилегиями, их использование», «то, что гарантирует защиту», «уверенность». Исключение составляют только респонденты Переславля-Залесского, среди которых свыше

щипченности конституционных прав и свобод жителями Ярославской области; 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 области такого правозащитного института, как Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, и его роли в правозащитной сфере; оценка динамики изменения восприятия сферы защиты прав и свобод человека и гражданина жителями Ярославской области; оценка перспектив состояния сферы прав и свобод граждан в Ярославской области.

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

Общий объем выборочной совокупности составил 1000 человек, пропорционально распределенных по 13 муниципальным образованиям Ярославской области (Таб. 5).

Метод сбора социологической информации – телефонное интервью по формализованной анкете. По итогам опроса формировался общий массив данных в формате специализированной статистической программы SPSS.

Социально-демографические характеристики респондентов	Доля опрошенных	
	Мужчины	Женщины
Половозрастной состав респондентов	44,2	55,8
Социально-профессиональный состав респондентов		
Рабочие сфер промышленности, строительства, транспорта, связи	15,8%	
Инженерно-технические специалисты	7,5%	
Работники сферы торговли, обслуживания, общественного питания	15,5%	
Работники бюджетной сферы (здравоохранение, образование, культура)	17,1%	
Военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов или охраны	3,1%	
Предприниматели, руководители предприятия	3,9%	
Государственные или муниципальные служащие	3,5%	
Студенты, учащиеся	18,3%	
Пенсионеры, инвалиды	9,7%	
Безработные, домохозяйки	5%	
Иное	0,6%	
Итого	100,0	

Таблица 5 – Социально-демографические характеристики респондентов

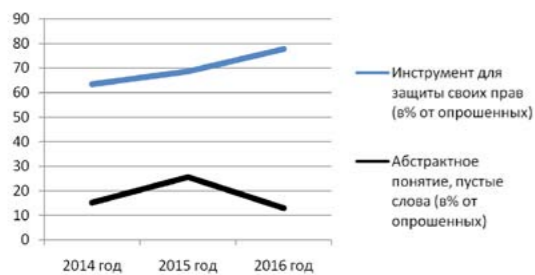


Рис. 8. Оценка динамики представлений о правах человека (в % от числа опрошенных)

половины указали, что права человека для них являются абстрактным пустым понятием. Значимых различий по полу, возрасту и месту проживания в понимании респондентами прав человека не выявлено.

Только 6,4% опрошенных ничего не знают о своих правах, 18,8% скорее не знают, примерно о половине прав знают 38,3%, скорее осведомлены о правах 24,2%, и 6,4% полагают, что знают свои права очень хорошо. Суммарно доля тех, кто в той или иной степени знает о своих правах составила около 70% опрошенных. Таким образом, уровень осведомленности можно оценить как средний, с небольшим смещением в сторону лучшей осведомленности.

Уверенность респондентов в том, что защищенность прав человека зависит в наибольшей степени от знания законов, имеет тенденцию к повышению: если в 2015 году так считало 28% опрошиваемых, то в 2016 году - 39%. В сравнении с предыдущими годами отмечаются некоторые изменения представлений граждан о том, какие факторы могут влиять за защищенность прав и свобод. Так, если в 2014 и 2015 годах такими факторами были знание законов и деятельность органов власти, то в 2016 году к этим факторам добавилась деятельность правоохранительных органов. Несколько ослабил свои позиции такой фактор как деньги (рис. 9).



Рис. 9. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, от чего в наибольшей степени зависит защищенность прав человека?» (в % от числа опрошенных)

опрошенных (51,4%) в той или иной степени уверены, что смогут защитить свои права. Анализ динамики уверенности граждан в защите своих прав и свобод показывает, что за период с 2014 по 2016 годы на треть увеличилась доля тех, кто скорее уверен в возможности защитить свои права, по остальным позициям наблюдается нестабильность мнений.

Это может быть связано с изменениями в правовой культуре населения или с работой правозащитных институтов и СМИ в регионе, нестабильностью политической ситуации в стране, законодательными новациями, высоким уровнем коррупции, дисфункциями правовых и политических институтов.

Для сохранения указанной тенденции необходимо и далее развивать работу по правовому просвещению населения и по расширению возможностей оказания бесплатной юридической помощи населению.

Уровень защищенности конституционных прав и свобод в субъективных оценках граждан

В целом опрошенные считают, что права граждан в регионе соблюдаются достаточно хорошо: в отношении почти всех прав более половины опрошенных заявили о том, что эти права соблюдаются. Анализ средних показал, что усредненный балл оценки соблюдения прав человека составил, по мнению опрошенных, 7 баллов из 10. Причем территориальных или демографических различий в оценках населением положения дел с правами человека нет.

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 жизнь (91,7% ответов), право на выбор языка общения (85,6%), право на свободу совести и вероисповедания (85,3%), право на образование (85,1%), право на свободу передвижения и гражданство (83,9%), право частной собственности и свобода распоряжаться ею (83,9%). Данный перечень соблюдаемых наилучшим образом прав и свобод с небольшими колебаниями в процентных показателях остается практически неизменным на протяжении последних трех лет.

Хуже всего, как следует из результатов исследования 2016 года, соблюдаются такие права и свободы человека, как право на благоприятную окружающую среду (53,9% респондентов назвали это право, как наиболее часто нарушаемое), право на доступ к правосудию (59,7%), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (67,3%).

Таким образом, региональным органам власти стоит уделить внимание тому, что является причиной несоблюдения прав человека в таких сферах, как медицинское обслуживание населения и сохранение окружающей среды.

В целом исследование подтвердило стабильную положительную динамику в сфере соблюдения прав человека с 2014 по 2016 гг. Кроме того, большинство опрошенных в той или иной мере удовлетворены ситуацией с соблюдением прав человека в регионе (58,5%), неудовлетворенность высказали чуть более одной пятой опрошенных; примерно такое же количество затруднились оценить ситуацию (рис. 10). Несколько более удовлетворены ситуацией горожане, коэффициент сопряженности показывает наличие умеренной статистически значимой связи между параметрами места проживания и удовлетворенностью на уровне значимости 0,001. Статистически значимых различий по демографическим характеристикам респондентов в отношении таких оценок не выявлено.

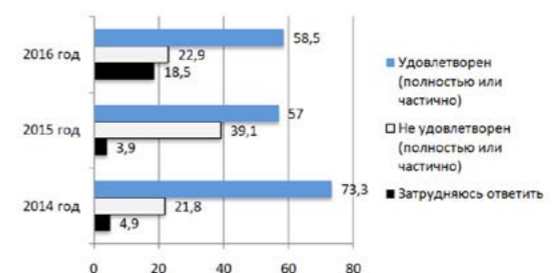


Рис. 10. Динамика удовлетворенности ситуацией с соблюдением прав человека (в % от числа опрошенных)

Средний балл удовлетворенности ситуацией с соблюдением прав и свобод гражданина составил 2,2 балла по 4х-балльной шкале. Анализ динамики удовлетворенности ситуации с соблю-

Органы власти, структуры и ведомства	2013 г.	2013 г.	2015 г.	2016 г.
Руководители предприятий и организаций	39,9	21,0	37,5	33,8
Органы местного самоуправления муниципальных образований региона	48,6	28,6	35,2	29,5
Сотрудники правоохранительных органов (полиция)	45,3	24,6	30,0	29,6
Депутаты Ярославской областной Думы	25,4	26,3	20,8	20,2
Правительство и должностные лица Ярославской области	35,5	23,0	20,6	19,0
Суды	18,5	17,1	17,6	11,4
Прокуратура	19,1	15,1	13,1	9,9
Управление Федеральной службы судебных приставов	8,5	10,9	12,7	6,1
Управление Федеральной службы исполнения наказаний региона (УФСИН)	6,9	9,2	10,0	3,5
Следственный комитет	13,3	11,3	9,0	4,7
Управление Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков	5,8	9,5	6,6	3,9
Управление по вопросам миграции	6,9	8,2	5,5	3,8
Управление Федеральной службы безопасности региона (УФСБ)	10,1	7,9	5,0	4,5
Другие структуры и ведомства	нет данных	7,5	1,7	1,2
Затруднились ответить	нет данных	28,6	26,5	22,3

Таблица 6 – Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы полагаете, какие органы власти, структуры и ведомства допускают нарушение прав и свобод человека в Ярославской области?» (в % от числа опрошенных)

дением прав человека показывает, что доля в некоторой степени удовлетворенных соблюдением прав человека респондентов остается стабильной, однако, отмечается серьезное сокращение числа полностью удовлетворенных ситуацией. Это может быть связано с нестабильностью политической ситуации в последние годы (смена власти на региональном и местном уровне), неэффективной работой правозащитных институтов в регионе, что формирует у опрошенных опасения в отношении своей защищенности.

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.

Стоит также отметить, что результаты проведенного исследования демонстрируют в целом невысокий уровень доверия к различным государственным и муниципальным органам и институтам, ответственным за соблюдение, защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина (Таб. 6). По итогам опроса, наиболь-

шее количество нарушений прав человека предполагается со стороны руководства предприятий и организаций (33,8%), органов местного самоуправления (29,5%), сотрудников правоохранительных органов (29,65), Депутатов областной думы (20,2%), чиновников Правительства области (19,0%).

Подавляющее большинство опрошенных (81,5%) не имеют опыта обращений в компетентные органы для защиты своих прав. Скорее всего, это связано с низким уровнем доверия к государственным органам: большинство этих людей показывают одновременно низкие показатели

тальный результат: проблема решалась у 5,7% от всех опрошенных, что составляет крайне малозначимый процент в целом по массиву.

Парадоксально, но обращаться за помощью в защите своих прав и свобод люди готовы именно в те органы, которые, по их мнению, допускают нарушения этих прав и свобод, а именно в органы местного самоуправления (19,2%), правоохранительные органы (18,3%). Практически единственной альтернативой является обращение в судебные органы – 33,8% опрошенных видят в судах гарантию защиты своих прав (Таб. 7).

Органы власти, структуры и ведомства	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Сотрудники правоохранительных органов (полиция)	25,3	25,7	18,1
Прокуратура	17,9	22,7	13,5
Суды	14,1	16,3	33,8
Органы местного самоуправления муниципальных образований региона	9,2	9,5	19,2
Депутаты Ярославской областной Думы	5,0	3,1	2,2
Правительство и должностные лица Ярославской области	0,9	2,1	2,6
Следственный комитет	0,9	0,9	0,6
Руководители предприятий и организаций	0,7	0,8	1,2
Управление Федеральной службы безопасности региона (УФСБ)	0,7	0,5	2,2
Управление по делам миграции	0,0	0,1	0,0
Управление Федеральной службы исполнения наказаний региона (УФСИН)	0,1	0,1	0,2
Управление Федеральной службы судебных приставов	0,1	0,1	0,2
Другие структуры и ведомства	5,5	5,7	1,3
Затруднились ответить	10,9	12,6	5,7

Таблица 7 – Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, куда, в первую очередь, Вы обратитесь в случае нарушения Ваших прав?» (в % от числа опрошенных)

доверия и невысокую уверенность в возможности защитить свои интересы. Статистически значимых различий по демографическим и территориальным характеристикам респондентов в отношении активности обращений не выявлено.

Анализ динамики обращений в различные органы с жалобой на нарушение своих прав показывает, что подавляющее большинство опрошенных не обращается за защитой своих прав, и их число растет (80,5% в 2016 году в сравнении с 67,2% в 2015 году). Это может быть связано как с низкой эффективностью работы таких институтов, так и с незначительным количеством поводов для обращений. Причинами небольшого количества жалоб, в частности, может стать правовая неграмотность людей, когда они не видят нарушения своих прав; их общая гражданская пассивность, недоверие органам власти, правозащитным институтам. Снизилось в 2 раза и число указавших, что жалоба принесла положи-

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. Опрошенные оценивают эффективность деятельности государственных органов, органов государственной власти Ярославской области, органов местного самоуправления в сфере защиты прав человека как среднюю, однако, существует дифференциация оценок в зависимости от уровня власти.

Наиболее эффективной представляется опрошенным работа федеральной власти (79,1%

опрошенных в той или иной степени считает ее эффективной), наименее эффективна – местная власть (49,3%).

Средний балл эффективности федеральной власти составляет 1,87 балла по 4х-балльной шкале. Средний балл эффективности региональной власти составляет 2,33 балла по 4х-балльной шкале. Средний балл эффективности местной власти составляет 2,43 балла по 4х-балльной шкале. Общий средний балл для всех уровней власти составил 2,2 балла по 4х балльной шкале

При этом, как показал анализ данных, оценка власти различного уровня имеет определенные закономерности: те респонденты, кто оценивает достаточно высоко эффективность федеральной власти, достаточно хорошо оценивает и эффективность власти более низкого уровня.

Также существует статистически значимая связь между местом проживания респондентов и оценками эффективности власти. Так, в частности, жители городов (кроме Ярославля), склонны более оптимистично оценивать деятельность власти всех трех уровней, чем жители сел и областного центра.

Анализ динамики оценок эффективности власти различного уровня показывает, что опрошенные отмечают незначительный рост эффективности федеральной власти в сфере защиты прав человека. Также наблюдаются колебания оценок в отношении региональной и местной власти. В отношении федеральной власти устойчивый медленный рост происходит на фоне укрепления доверия Президенту, также он может быть связан с федеральными антикоррупционными сюжетами, эпизодами работы правозащитных институтов на федеральном уровне. В отношении региональной и местной власти колебания оценок относятся, как правило, к высоким, но не умеренным оценкам эффективности.

Уровень осведомленности населения об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области

Большее половины опрошенных жителей Ярославской области (58,4%) знают о существовании регионального института Уполномоченного по правам человека. Статистически значимых различий по демографическим характеристикам респондентов в отношении таких оценок не выявлено. В территориальном отношении специфичен Переславль-Залесский: свыше 60% опрошенных в этом городе указали, что им неизвестно о существовании такого института.

Анализ динамики осведомленности об институте Уполномоченного по правам человека в Ярославской области демонстрирует, что показатель информированности постепенно повышается, в то время как неосведомленность о данном институте снижается.

Основными источниками информации о данном институте является близкое окружение (25,6% ответов) и телевидение (28,2%), суммарно составляющие свыше половины всей информации. Существуют некоторые особенности получения информации в зависимости от территории проживания респондента. Ростовчане и жители Рыбинска достаточно часто используют ресурсы органов местного самоуправления для получения информации об Уполномоченном. Жители районов области чаще используют в качестве источника информации радио и телевидение (особенно жители Переславского и Угличского районов), жители городов – информацию от друзей, знакомых.

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

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области оценивается опрошенными как достаточно значимый институт: средняя оценка его значимости по 10-балльной шкале составила 4,99 балла, при дисперсии 8,88, показывающей при этом достаточно большой разброс оценок. В большей степени данный институт представляется значимым для горожан.

Большая часть респондентов говорит о необходимости данного института (свыше 83% ответивших в той или иной степени признают его необходимость, большая часть из них – горожане). Статистически значимых различий по демографическим характеристикам респондентов в отношении таких оценок не выявлено.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека опрошенные видят отстаивание им гражданских прав (69% опрошенных дали такой ответ), прав в сфере трудовых отношений (39,2%), жилищного законодательства (36,4%), защиту лиц, не способных действовать самостоятельно (25,8%), а также защиту прав в сфере экономики (23,5%). Анализ таблиц сопряженности ответов на вопрос о приоритетных направлениях деятельности уполномоченного по правам человека и на вопрос об осведомленности о данном институте, показывает приблизительно одинаковое распределение ответов: примерно равные доли респондентов, знающих и не знающих о данном институте выбирают одни и те же приоритетные направления для его работы. Это может свидетельствовать о выраженном общественном запросе на такого рода деятельность.

Анализ динамики представлений о приоритетных сферах деятельности Уполномоченного по правам человека Ярославской области показывает, что вышеуказанная пятерка приоритетных направлений деятельности Уполномо-

ченного за последние 3 года остается в целом неизменной. Несколько возросла потребность в защите прав граждан в области административных процедур (14,5%).

Динамика изменения восприятия сферы защиты прав и свобод человека и гражданина жителями Ярославской области

Большинство опрошенных считают, что в последнее время состояние данной сферы не изменилось (57,6% ответивших).

Более четверти опрошенных затруднились в оценке, что свидетельствует о том, что данная тема крайне слабо актуализирована в сознании жителей: люди не задумываются о наличии прав и свобод, не анализируют эффективность механизмов их защиты, не испытывают потребности в информации СМИ по этим вопросам. Это же подтверждается и ответами на вопрос о фактах нарушения прав за последний год. За последние три года эти оценки практически не претерпевают изменений (рис. 11).

Анализ динамики оценок частоты наруше-

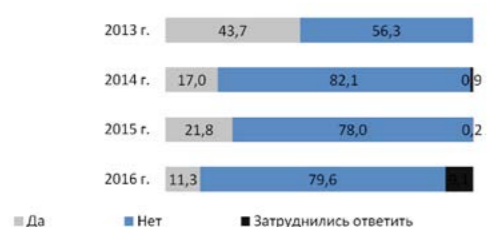


Рис. 11. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Скажите, пожалуйста, за последний год были ли случаи, когда нарушились Ваши права и свободы?» (в % от числа опрошенных)

ний прав позволяет отметить, что фиксируется снижение числа отмечающих факты нарушения прав человека в 2016 году по сравнению с 2013-2015 годами. Статистически значимые различия по социально-демографическим и территориальным критериям в отношении нарушений отсутствуют. Единственное исключение составляют респонденты Переславля-Залесского, где почти равные доли опрошенных (около 40%) отметили как отсутствие, так и наличие нарушений прав человека.

Среди наиболее часто нарушаемых прав были названы права на охрану здоровья и медпомощь и на благоприятную окружающую среду, однако, в целом люди не могут конкретизировать ситуации нарушения прав: многие нарушения прав отмечены с частотой менее статистической погрешности.

Практически отсутствуют нарушения по таким правам и свободам человека в регионе, как право на жизнь, право на свободу передвижения и гражданство, право на свободу совести и вероисповедания (Таб. 8).

Основные выводы по результатам исследования

Результаты проведенного социологического исследования позволяют сделать следующие основные выводы:

1. Сравнение с результатами предыдущих лет показывает неизменность общественного мнения о том, что права человека – это, прежде всего, инструмент для защиты своих интересов.

Права	Частота нарушений
Право на жизнь	1,3
Право на жилище	4,9
Право на личную неприкосновенность	6,5
Право на личную и семейную тайну	5,3
Право на защиту чести и доброго имени	3,9
Право на свободу передвижения и гражданства	1,8
Право на охрану здоровья и медпомощь	11,4
Право на социальное обеспечение	6,5
Право на свободу совести и вероисповедания	1,3
Право на выбор языка общения	1,5
Право на образование	2,1
Право на труд	5,8
Право на доступ к правосудию	2,8
Право избирать и быть избранным	2,5
Право частной собственности и свобода распоряжаться ею	2,4
Право на свободу получения и распространения информации	4,9
Право заниматься предпринимательской деятельностью	1,8
Право на государственную защиту	1,9
Право на свободу собраний	2,3
Право на благоприятную окружающую среду	11,1

Таблица 8 – Частота нарушений прав за последний год (в % к числу опрошенных)

2. Чуть более трети опрошенных оценивают знание своих прав, закрепленных Конституцией РФ и законами РФ как среднее, и треть полагает, что знает их достаточно хорошо.

3. Среди жителей региона укрепляется мнение, что защищенность прав рядовых граждан зависит от деятельности правоохранительных органов, а также сохраняется устойчивое убеждение, что главными факторами защищенности выступают знание законов и работа органов власти.

4. Более половины опрошенных жителей Ярославской области оказались в той или иной степени удовлетворены положением дел с правами человека в регионе.

5. Имеется общая тенденция снижения числа случаев нарушения прав человека в Ярославской области. Наиболее часто нарушаются следующие права и свободы человека: доступ к правосудию, право на благоприятную окружающую среду. Редко встречаются нарушения по таким правам и свободам человека в регионе, как право выбора языка общения, на свободу совести и вероисповедания, на свободу передвижения и гражданство, на частную собственность, на жизнь, на образование.

6. Чаще всего, по словам опрошиваемых, нарушение прав и свобод человека допускают руководители предприятий и организаций, органы

местного самоуправления муниципальных образований региона, сотрудники правоохранительных органов (полиция).

7. Лишь пятая часть опрошенных когда-либо обращалась 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. Половина опрошенных оценивает работу властей в сфере защиты прав и свобод граждан на областном и муниципальном уровне как в целом эффективную, но подавляющее большинство отмечает эффективность федеральной власти.

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 от своего социального окружения (знакомых, друзей, коллег), по телевидению, из сети Интернет.

10. По-прежнему сохраняется мнение жителей региона о том, что институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области необходим. Основной задачей регионального Уполномоченного по правам человека, по мнению ярославцев, является защита гражданских прав, прав в области трудовых отношений, жилищного законодательства и административных процедур.

17. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области по внесению изменений в нормативные правовые акты с целью совершенствования механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области

В разделах Доклада, посвященных отдельным категориям конституционных прав, предложены и особо подчеркнуты практические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления в части конкретных действий, шагов и мер, необходимых для совершенствования механизмов защиты прав и свобод граждан.

Однако реализация многих практических мер невозможна без соответствующего нормативного регулирования. В этой связи в 2016 году Уполномоченным были подготовлены и направлены Предложения по внесению изменений в действующие федеральные и региональные нормативные правовые акты.

1. Уполномоченный по правам человека обратился в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением законодательного установления минимального размера пенсии, подлежащего сохранению за должником-гражданином при обращении на нее взыскания в порядке принудительного исполнения судебных актов. Минимальный размер пенсии, на который нельзя обратиться взыскание по исполнительным документам, может быть установлен законодателем путем внесения соответствующих изменений в гл. 11 Федерального закона от 2 октября 2007 г.

№ 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», определяющую порядок обращения взыскания на заработную плату и иные доходы должника-гражданина и порядок исчисления размера удержания из заработной платы, пенсии и других доходов должника-гражданина (ст. 98-99). В настоящее время указанное предложение находится на доработке в профильном комитете ГД РФ.

2. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился к Губернатору Ярославской области и в Ярославскую областную Думу с предложениями по совершенствованию механизма защиты прав реабилитированных граждан, проживающих в Ярославской области. Поскольку на протяжении 10 лет в бюджете Ярославской области не предусматривается такая статья расходов, как обеспечение жилыми помещениями государственного жилищного фонда реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий, Уполномоченным предложено при доработке проекта Закона Ярославской области «Об областном бюджете Ярославской на 2016 год и плановые периоды 2017 и 2018 годов» предусмотреть расходы по обеспечению реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, жилыми помещениями государственного жилищного

фонда Ярославской области, предоставляемыми по договору социального найма. Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился с предложением внести изменения в Закон Ярославской области от 19.12.2008г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» в части предоставления дополнительных мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий.

3. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился в **Ярославскую областную Думу** с предложением по внесению изменений в федеральное законодательство в части закрепления в Федеральном законе от 18.07.2006 №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» нормы, предписывающей **обязательность получения принимающей стороной согласия на регистрацию по месту пребывания иностранного гражданина в жилом помещении от нанимателя и всех совместно проживающих с ним членов его семьи**, в том числе временно отсутствующих членов его семьи, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда; **а также от собственников жилых помещений** (в том числе в коммунальных квартирах). Поскольку для регистрации по месту пребывания граждан Российской Федерации такое согласие обязательно, законодательное закрепление указанной нормы будет способствовать обеспечению конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, при осуществлении регистрации их по месту пребывания в жилых помещениях.

4. С целью соблюдения прав граждан на социальную поддержку, достоверного правового информирования граждан об имеющихся у них средствах социальной поддержки, правомерного предоставления мер социальной поддержки, а также исключения двоякого толкования правовых актов, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился в **Ярославскую областную Думу** с предложением проработать вопрос о внесении изменений в ч. 4 ст. 58 Закона Ярославской области от 19.12.2008г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области»: помимо перечисления категорий граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, одновременно перечислить **ограничительные либо отлагательные условия предоставления указанных мер поддержки для определенных категорий граждан** (например, достижение ими возраста, дающего право на получение пенсии по старости).

5. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился в **Ярославскую областную Думу** с предложением о внесении изменений в действующее законодательство, касающееся **прав и обязанностей граждан при осуществлении иммунопрофилактики**. Предлагается исключить работу в организациях, осуществляющих образовательную деятельность,

из Перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок (утв. постановлением Правительства РФ от 15 июля 1999 г. № 825), ввиду отсутствия объективных причин считать указанный вид работ связанным с высоким риском заболевания инфекционными болезнями. Это позволит гражданам, осуществляющим педагогическую деятельность, проходить иммунопрофилактику только при получении их добровольного информированного согласия.

6. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился в **Ярославскую областную Думу с предложением о внесении изменений в Закон Ярославской области от 1 октября 2012 года № 41-з «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области»**, позволяющих усовершенствовать работу по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и сделать ее более доступной для населения Ярославской области. В частности, предлагается включить в Перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, следующие категории граждан:

неработающие инвалиды третьей группы;

многодетные семьи;

неработающие пенсионеры;

лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигших 23-х летнего возраста и старше.

Предлагается дополнить Закон Ярославской области от 1 октября 2012 года № 41-з «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области» статьей, предоставляющей право гражданам, имеющим право на получение бесплатной юридической помощи, на представительство в судах, расширив перечень исков, указанных в федеральном законе.

Предлагается включить возможность оказания бесплатной юридической помощи истцам (заявителям) при рассмотрении судами дел:

а) об отказе работодателя в заключении трудового договора, нарушающем гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, о восстановлении на работе, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула, о компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;

б) об оказании малоимущим гражданам государственной социальной помощи, предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

в) об обжаловании решений бюро медико-социальной экспертизы;

г) об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения.

Заключение

В Ежегодном Докладе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2016 год представлен общий анализ сферы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в регионе. Основываясь на статистических данных, сведениях, полученных из обращений граждан, результатах проведенных социологических исследований, а также на данных мониторинга соблюдения прав человека и гражданина в регионе, проверок и инспекций, выездных приемов, информации СМИ и результатах взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, общественными организациями и объединениями, удалось определить как «болевы точки», так и перспективные направления в сфере соблюдения и защиты конституционных прав жителей Ярославской области.

В соответствии со статьей 8 Закона Ярославской области от 2 апреля 2013 года № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» Уполномоченный направляет в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о совершенствовании деятельности по осуществлению защиты прав и свобод граждан, а также обращается с предложениями об изменении федерального законодательства, законодательства Ярославской области либо

о восполнении пробелов в федеральном законодательстве, законодательстве Ярославской области в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Деятельность Уполномоченного по правам человека, согласно действующему законодательству, является одним из средств защиты прав и свобод человека и гражданина и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих в соответствии с действующим законодательством защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Вместе с тем, закон устанавливает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, организации, получившие заключения и рекомендации Уполномоченного, обязаны рассмотреть их и уведомить Уполномоченного о принятых мерах.

В этой связи Уполномоченный призывает органы государственной власти и органы местного самоуправления Ярославской области, территориальные подразделения федеральных структур и ведомств, общественные организации и объединения, в адреса которых направлен настоящий Доклад, максимально внимательно отнестись к содержащимся в нем рекомендациям и предложениям Уполномоченного, учесть их в своей работе в 2017 году. В свою очередь, Уполномоченный будет признателен за информацию о выполнении своих рекомендаций и предложений.

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, 20 марта 2017 года**