



**Уполномоченный по правам человека
в Ярославской области**

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД
Уполномоченного по правам человека
в Ярославской области
за 2017 год**

Ярославль, 2018

УДК 34С
ББК 67.99(2)
Б12

Бабуркин С. А.

Б 12

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2017 год / С. А. Бабуркин. — Ярославль, 2018. — 134 с. [12 с. ил.].

УДК 34С
ББК 67.99(2)

© Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, 2018

Содержание

1. Введение	4
2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области	5
3. Социальные и экономические права	21
3.1. Право на жилище	21
3.2. Право на социальное обеспечение	36
3.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	45
3.4. Право на образование	59
3.5. Право на труд	70
4. Гражданские и политические права	77
4.1. Право на доступ к правосудию	77
4.2. Право на обращение	85
4.3. Право на свободу передвижения и гражданство	86
4.4. Право на свободу слова и доступ к информации	93
4.5. Право на свободу собраний	95
4.6. Избирательные права	97
5. Право на благоприятную окружающую среду	104
6. Права человека в местах принудительного содержания	111
7. Защита прав несовершеннолетних	122
8. Противодействие коррупции и защита прав человека	127
9. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан, направленные в органы государственной власти и органы местного самоуправления в 2017 году	132

1. 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». В докладе содержатся качественные и количественные показатели, характеризующие результаты деятельности Уполномоченного и состояние дел в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области в 2017 году.

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

В докладе представлена статистическая информация об обращениях граждан к Уполномоченному, приведены сведения об основных направлениях и результатах деятельности регионального омбудсмана, предложены рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления на территории Ярославской области по совершенствованию работы в сфере соблюдения и восстановления нарушенных прав граждан. В тексте доклада рассматриваются конкретные примеры работы с поступившими обращениями и результаты проведенных проверок. 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 и взаимодействии Уполномоченного с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных структур и ведомств, а также с действующими в регионе общественными организациями и объединениями, в том числе правозащитной направленности, 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.

При подготовке доклада использовались следующие источники информации:

- обращения граждан, как индивидуальные, так и коллективные;
- встречи Уполномоченного с гражданами на личном приёме;
- сведения, собранные в ходе рабочих поездок в учреждения социального обслуживания, места принудительного содержания, учреждения здравоохранения, образовательные организации, производственные предприятия, иные учреждения;
- переписка Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления;
- статистические данные о работе органов государственной власти и местного самоуправления, прокуратуры и органов внутренних дел, иных служб и ведомств;
- публикации в средствах массовой информации;
- результаты социологических исследований по вопросам прав и свобод граждан в Ярославской области;
- мониторинг публичных мероприятий.

Доклад, в соответствии со ст. 9 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области», 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, в прокуратуру Ярославской области, в комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области.

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в полном объеме размещается на официальном сайте Уполномоченного в сети Интернет: www.up76.ru

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

*«Где бы ни проживал гражданин России,
у каждого должна быть возможность
защиты своих прав через институт уполномоченных.*

*Это особая структура, которая независима от органов власти
и наделена государством высокой миссией —
поддерживать и отстаивать права человека».*

Президент Российской Федерации В. В. Путин

Основными задачами Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, в соответствии с действующим законодательством, 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 и информирование населения Ярославской области по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;

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

Уполномоченный в ходе выполнения возложенных на него задач обеспечивает противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Содействие соблюдению на территории Ярославской области прав и свобод человека и гражданина, восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина

Содействие людям в защите их прав — ключевой аспект работы регионального омбудсмена.

Основным механизмом выполнения этой задачи является работа с обращениями граждан.

Работа с обращениями граждан: статистика

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области за 2017 год, составило 2212. С 2013 по 2017 годы наблюдается неуклонный рост числа обращений к омбудсмену — с 274 в 2013 году до 2212 в 2017 году. Увеличение этого показателя почти в 10 раз свидетельствует о все большей востребованности института Уполномоченного в регионе.

ступило по вопросам защиты и восстановления права на жилище, на благоприятные условия проживания; три обращения с достаточно большим числом подписавших их заявителей (55, 50 и 21 человек, соответственно) поступили по вопросам восстановления трудовых прав; коллективные обращения поступали по вопросам защиты права на землю, по отдельным аспектам социального обеспечения, по защите права на участие в управлении делами государства (права избирать и быть избранным).

Динамика количества обращений, поступающих к Уполномоченному

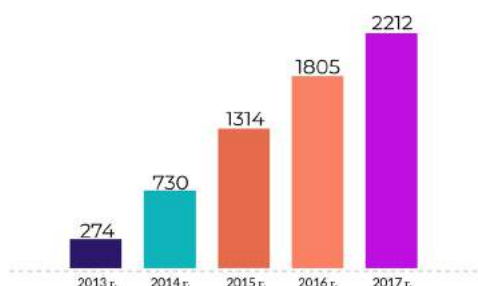


Рисунок 1. Динамика количества обращений, поступающих к Уполномоченному

Часть обращений были коллективными, их в 2017 году принято 25. Наибольшее число коллективных обращений к Уполномоченному по

С учетом коллективных обращений, к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году обратились 2954 человека, что существенно превышает аналогичные показатели за предыдущие годы. Так, за 6 месяцев 2013 г. к Уполномоченному обратились 388 человек, в 2014 г. — 1348 человек, в 2015 г. — 1709 человек, в 2016 г. — 2497 человек. Всего за период с 2013 по 2017 гг. количество обратившихся к региональному омбудсмену составило 8 896 человек.

71 обращение граждан в 2017 году было рассмотрено в рамках работы Общественно-правового центра при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области.

545 обращений дополнительно к общему списку были приняты и рассмотрены в общественных приёмных Уполномоченного в муниципальных образованиях области.

Количество граждан, обратившихся к Уполномоченному

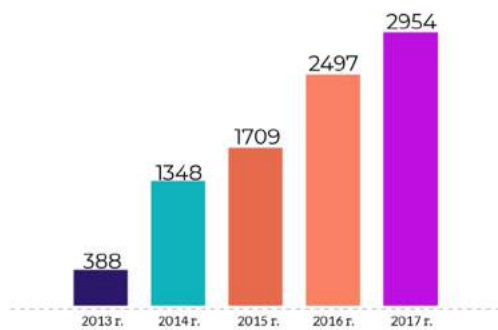


Рисунок 2. Количество граждан, обратившихся к Уполномоченному

Самый распространенный способ подачи обращений Уполномоченному — это обращение на личном приёме. Процент обращений, принятых Уполномоченным по правам человека на личном приёме, из года в год значительно превышает число обращений, направленных по почте, принятых по телефону, по электронной почте и в сети Интернет. Количество людей, лично обратившихся к Уполномоченному и получивших его поддержку, также стабильно растёт. В 2017 году было организовано и проведено 42 личных приёма Уполномоченного по правам человека и 193 приёма в Аппарате Уполномоченного. Всего за 2017 год Уполномоченным в ходе личных приёмов было принято 1021 обращение, что составляет 46,2% от общего числа.

Количество обращений, принятых на личном приеме

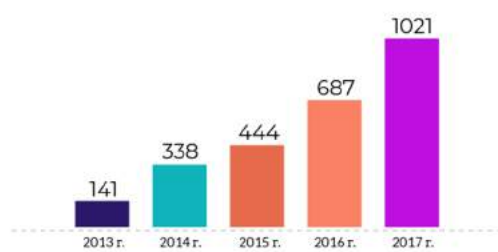


Рисунок 3. Количество обращений, принятых на личном приеме

Уполномоченный осуществляет регулярные выездные приёмы граждан. Такие приёмы проводятся, в частности, в муниципальных образованиях области в рамках «Дней Уполномоченного» (всего в 2017 году в рамках «Дней Уполномоченного» было организовано и проведено 20 приёмов граждан), в местах принудительного содержания (в 2017 году было проведено 50 личных приёмов в местах лишения свободы и 18 приёмов в изоляторах временного содержания), в Центре временного содержания иностранных граждан УВМ УМВД России по Ярославской области (в этом учреждении было проведено 5 личных приёмов).

Хорошо зарекомендовала себя практика совместных приёмов с органами государственной власти, государственными органами, общественными организациями и объединениями, партнерами по соглашениям. Таких приёмов в 2017 году было проведено 19. В рамках сотрудничества с юридической клиникой опорного ВУЗа Ярославской области ЯрГУ им. П. Г. Демидова было организовано и проведено 30 совместных юридических консультаций.

Наконец, в ноябре 2017 года состоялся совместный приём граждан с Уполномоченным по правам человека в РФ Т. Н. Москальковой в режиме видеоконференцсвязи. Следует подчеркнуть, что Ярославская область стала одним из «пилотных» регионов, где был проведен приём граждан в этом новом формате, и организация приёма получила высокую оценку на региональном и федеральном уровнях.

В письменной форме к омбудсмену поступило 621 обращение (28%). Это обращения, присланные по почте, направленные по электронной почте, поступившие на официальном сайте Уполномоченного www.up76.ru и на официальных страницах омбудсмена в социальных сетях. По телефону было принято 570 (25,7%) обращений.

Способ подачи обращения	Количество обращений
На личном приёме	1021
Письменно	621
По телефону	570

Таблица 1. Способы подачи обращений в 2017 году

Информация, содержащаяся в обращениях, которые поступили в 2017 году к Уполномоченному, даёт представление о том, на нарушения каких конституционных прав граждане жаловались чаще всего. Это, во-первых, право на жилище (вопросы предоставления жилья, качества вводимого в эксплуатацию жилья, благоприятных условий проживания в жилище, тарифов за коммунальные услуги, и т.п.). Во-вторых, это право на социальное обеспечение (вопросы пенсионного обеспечения, вопросы инвалидности, обеспечения доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья, предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям населения, и т.п.). Третье место занимает право на доступ к правосудию (право на судебную защиту, право на справедливое разбирательство по делу, на вынесение справедливого судебного решения и его своевременное исполнение).

Эти три категории прав на протяжении пяти лет удерживают лидирующие позиции с точки зрения числа жалоб граждан на их нарушение.

Тематика поступивших обращений охватывает практически весь спектр определенных Конституцией РФ прав и свобод граждан.

- 24,4% обращений поступили по вопросам обеспечения права на жилище, в том числе на благоприятные условия проживания в жилище (540 обращений);

- 18,6% — доля жалоб и обращений по правам на различные виды социального обеспечения (412 обращений);

- 13,6% от общего числа составили обращения и жалобы в сфере права на доступ к правосудию (301 обращение);

- 6,8% (150 обращений) касались вопросов обеспечения права на охрану здоровья и получение медицинской помощи;

- 6% (133 обращения) относились к сфере свободы передвижения и гражданства. Подавляющее число обращений в этой категории поступило из Центра временного содержания иностранных граждан УВМ УМВД России по Ярославской области;

- 5,8% (129 обращений) касались вопросов соблюдения права на личную неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни;

- 4,5% (98 обращений) составили заявления о защите прав и законных интересов ребёнка;

- 3,9% (87 обращений) относились к вопросам защиты права на труд;

- 3,0% от общего числа (67 обращений) составили жалобы на нарушение права частной собственности, в том числе в ходе взаимоотношений граждан с кредитными организациями;

- 2,9% (64 обращения) содержали информацию о нарушении права на обращение в государственные и муниципальные органы;

- 2,4% (54 обращения) поступили по вопросам защиты права на землю;

- 2,3% (51 обращение) поступило по вопросам защиты права на образование;

- 2% от общего числа (44 обращения) составили обращения по вопросам участия граждан в управлении делами государства, включая вопросы избирательных прав;

- 0,9% (20 обращений) затрагивали вопросы, связанные правом граждан на благоприятную окружающую среду;

- 0,8% (18 обращений) касались реализации гражданами права на получение юридической помощи, в том числе бесплатной;

- 0,5% (11 обращений) поступило по вопросам соблюдения гарантий государственной защиты прав и свобод человека;

- 0,5% (10 обращений) поступило по вопросам обеспечения права на доступ к информации;

- 0,5% (10 обращений) касались защиты прав предпринимателей;

- 0,2% (5 обращений) касались вопросов свободы мысли и слова;

- 0,2% (5 обращений) поступило по вопросам свободы совести и вероисповедания;

- 0,1% (2 обращения) поступило по вопросам защиты достоинства личности;

- 0,1% (1 обращение) поступило по вопросу реализации права на объединение.

Соотношение обращений к Уполномоченному по правам человека в 2017 году по категориям нарушенных прав представлено на рисунке 4.

На нарушение каких прав жаловались граждане



Рисунок 4. На нарушение каких прав жаловались граждане

В качестве объектов жалоб граждан на первом месте оказались органы местного самоуправления — недовольство их действиями или бездействием содержалось в 15,5% от общего числа обращений.

Немного меньше жалоб (15%) поступило на учреждения УФСИН России по Ярославской области.

7,3% обращений содержали жалобы на физических лиц, чуть меньше (7,1%) — на коммерческие организации.

Предметом 6,6% от общего числа обращений являлось несогласие с решениями, принятыми судами различных инстанций, или же жалобы на судей.

лоб на конкретный орган или инстанцию: люди просили разъяснений и консультаций по способам защиты нарушенных прав в различных сферах, обращались с просьбами и предложениями по совершенствованию работы государственных и муниципальных органов.

Рисунок 5. На кого жаловались граждане



На нарушение прав граждан органами государственной власти (законодательными и исполнительными) Ярославской области граждане жаловались в 6,5% обращений. На федеральные органы власти жалоб поступило 5,7% от общего числа.

Правоохранительные органы стали объектом 5,7% жалоб.

Жалобы на региональное Управление Федеральной службы судебных приставов составили 5,5%.

Жалобы на государственные и муниципальные учреждения присутствовали в 4,7% обращений.

На нарушение прав со стороны миграционной службы поступило 2,7% от общего числа обращений.

Жалобы на работодателей были высказаны в 2,6% обращений граждан.

При этом 13,1% обращений не содержали жа-

Статистика распределения обращений по муниципальным образованиям Ярославской области в целом сопоставима с данными предыдущих лет: большинство жалоб и обращений поступили из областного центра, остальные — из других городов и муниципальных районов области. Однако доля обращений, поступивших из г. Ярославля, значительно сократилась — с 68,6% в 2013 году до 57% в 2017 году.

В 2017 году к региональному Уполномоченному по правам человека поступили обращения из всех без исключения муниципальных районов и городских округов. Несколько увеличилась, по сравнению с 2016 годом, доля обращений, поступивших из городского округа г. Рыбинска, г. Переславля-Залесского, из Гаврилов-Ямского, Даниловского, Переславского, Пошехонского, Рыбинского, Тутаевского, Ярославского муниципальных районов, а также из иных субъектов РФ.

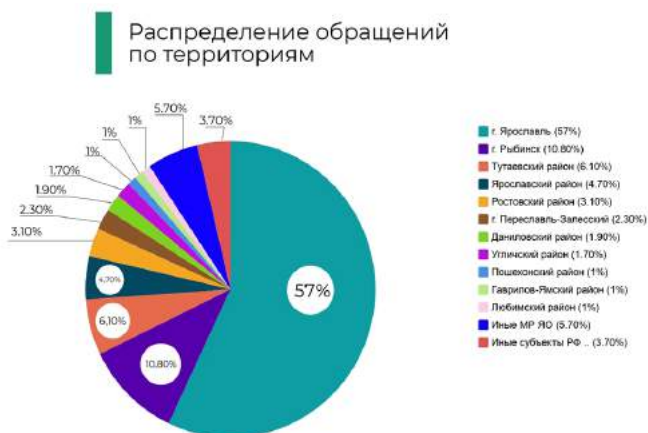


Рисунок 6. Распределение обращений по территориям

По поступившим обращениям заявителей о нарушении прав в 2017 году было проведено 2206 проверок, совершено 107 выездов в социальные учреждения, учреждения закрытого типа, места принудительного содержания и т.д. (в среднем 2–3 выезда каждую неделю).

Актуальные вопросы работы с обращениями граждан

Обращения граждан—это сигналы о проблемах, о неблагополучии, о необходимости принятия мер в конкретных ситуациях. В то же время они являются уникальным материалом для анализа и выявления системных проблем и тенденций, что крайне важно при выработке механизмов совершенствования государственной правозащиты.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в мае 2017 года в г. Ярославле была проведена межрегиональная научно-практическая конференция «Работа с обращениями граждан: опыт, проблемы, перспективы»; участие в ней приняли омбудсмены и сотрудники аппаратов уполномоченных из 22 субъектов Российской Федерации, расположенных в 6 федеральных округах. Целями мероприятия стали обмен опытом работы с обращениями, обсуждение дискуссионных вопросов, коллективный анализ имеющихся проблем, выработка общих подходов к совершенствованию деятельности по защите и восстановлению конституционных прав и свобод.

Отрадно, что инициатива проведения этой уникальной и важной конференции была поддержана в Ярославской области на самом высоком уровне—Председателем Ярославской областной Думы и Главным федеральным инспектором по Ярославской области.

Деятельное участие в обсуждении актуальных проблем рассмотрения жалоб и обращений приняли представители прокуратуры Ярославской области, Управления Минюста России по Ярославской области, СУ СК России по Ярославской области, УФССП России по Ярославской области, УФСИН России по Ярославской области, региональной нотариальной палаты, а также Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ярославской области, Уполномоченный по правам ребёнка в Ярославской области и экспертное сообщество—региональное отделение общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и опорный вуз Ярославской области ЯрГУ им. П. Г. Демидова.

Доклады представителей государственной правозащиты из различных субъектов Российской Федерации были посвящены тем аспектам, которые требовали рассмотрения и обсуждения именно в межрегиональном контексте (алгоритм работы с обращениями граждан на личном приёме, проблема работы с неконструктивными заявителями, вопросы реализации уполномоченными по правам человека в ряде субъектов РФ права законодательной инициативы, вопросы расширения компетенций уполномоченных, и др.)

В 2017 году Уполномоченным было подготовлено 30 заключений о нарушении прав граждан и необходимости их восстановления, которые направлены органам государственной власти, государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам.

По итогам обсуждения были выработаны предложения и рекомендации, направленные во все субъекты Федерации. В полном объеме они доступны на официальном сайте Уполномоченного www.ur76.ru.

В частности, опыт работы с обращениями граждан к региональным уполномоченным по правам человека выявил необходимость совершенствования законодательства. Налицо две проблемы: отсутствие специализированного федерального закона, который определил бы единые рамки процесса рассмотрения обращений региональными омбудсменами, а также наличие во многих регионах установленного законодательством обязательства для уполномоченных рассматривать обращения в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ от 02.05.2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», работа по которому не всегда позволяет подойти к сложной ситуации с позиций, соответствующих предназначению института государственной правозащиты.

Кроме того, в настоящее время требуется доработка положений Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ либо издание нового федерального закона о порядке работы с обращениями граждан, который определял бы все возможные формы обращений граждан, порядок рассмотрения таких обращений в зависимости от их формы, применение современных технологий направления и обработки обращений, проведения мониторинга обращений и опубликование его итогов, а также результатов рассмотрения обращения конкретного гражданина, создание системы эффективного общественного контроля за работой по рассмотрению обращений граждан. Возможны изменения в самой процедуре рассмотрения обращения, в том числе путем сокращения сроков промежуточных процедур (например, срок, определяемый на регистрацию поступившего обращения, может быть снижен с трех до одного дня), введение запретов на переадресацию обращения органами общей компетенции (например, Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами власти регионов, если решение данного вопроса отнесено к компетенции подведомственной им структуры исполнительной власти), а также другие новации, направленные на повышение эффективности работы с обращениями и защиту прав граждан.

Работа с обращениями граждан к Уполномоченному не будет эффективной в условиях несформированности в регионах системы реагирования органов власти на обращения и ходатайства Уполномоченного по восстановлению

нарушенных прав. Так, например, в Пермском крае постановлением Правительства № 556-п в 2015 году утверждён регламент реагирования правительства на рекомендации Уполномоченного, согласно которому ежегодно до 1 апреля краевое правительство обязано разработать План мероприятий и согласовать его с Уполномоченным, исполнители мероприятий плана обязаны отчитываться Уполномоченному об исполнении дважды в год. С 2017 года там же начал действовать регламент реагирования на рекомендации Уполномоченного по правам человека Администрации Губернатора края. Опыт Пермского края может быть заимствован другими субъектами РФ, т.к. исполнение рекомендаций Уполномоченного, как правило, позволяет решить системные проблемы соблюдения прав человека.

Кроме того, в ежедневной практике уполномоченных существуют и более узкие проблемы, требующие решения. Это, например, проблема с получением «обратной связи» от заявителя, озвученная Уполномоченным в Тульской области: *«не всегда ясно, насколько заявитель удовлетворён результатами работы, соответствовали ли полученные результаты его ожиданиям. Такие данные помогли бы совершенствовать работу Уполномоченного, выстраивать стратегию и тактику его действий на будущее. Очень часто заявитель после рассмотрения его жалобы прекращает общение, и нам непонятно, удовлетворён ли он результатами рассмотрения его жалобы».*

Омбудсмен Калужской области обратил внимание на проблему рассмотрения жалоб на коммерческие организации. Действительно, такие обращения нередки, а в «рейтинге» инстанций, на которые граждане жаловались Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, коммерческие структуры находятся на четвертом месте. *«В соответствии с законом, — отметил Калужский омбудсмен, — Уполномоченный не должен рассматривать такие жалобы. К примеру, это жалобы на незаконное увольнение или невыплату заработной платы.*

Мониторинг соблюдения прав и свобод граждан

Важная часть правозащитной деятельности омбудсмана — мониторинг соблюдения прав и свобод. В 2017 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области осуществлял мониторинг в следующих формах:

- социологические исследования, социологические и экспертные опросы жителей области по актуальным вопросам защиты прав и свобод. Начиная с 2013 года, под эгидой Уполномоченного по правам человека в Ярославской области проводятся ежегодные социологические исследования восприятия жителями области своей правовой защищенности. В 2017 году было проведено пятое по счету социологическое исследование «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области». В ходе исследования

Когда гражданину разъясняешь, что он должен обратиться в суд (государственную инспекцию труда, жилищную инспекцию и т.д.), задаётся вопрос: «А вы для чего существуете? Чем Вы мне можете помочь?». Мы же можем лишь дать ему форму искового заявления, объяснить порядок обращения в суд, в прокуратуру и другие органы. Но этого мало для заявителя, и он может уйти неудовлетворённым».

Наконец, общим волнующим участников конференции вопросом стал «моральный аспект» работы Уполномоченного по правам человека.

«Чем же является работа с обращениями граждан? — резюмировал Уполномоченный по правам человека в Ярославской области. — Это и целая гамма чувств и переживаний: от боли и горечи за сломанные людские судьбы, разочарования от ограниченности своих возможностей в восстановлении прав, до искренней радости за человека, которому все же удалось помочь. Это ежедневный тяжёлый труд. За него не стоит ждать благодарности, но, вместе с тем, он даёт уникальный материал для размышления, анализа и определения тех направлений, в которых может совершенствоваться наша система защиты гарантированных Конституцией прав и свобод. Это бесценный опыт, который мы, как государственные правозащитники, должны и будем использовать во благо людей».

Таким образом, в части работы с обращениями даже в рамках существующих законодательных ограничений институт уполномоченных должен организационно и по духу отличаться от иных инстанций. В первую очередь — с точки зрения открытости, доступности для человека, скорости отклика на проблему, с которой пришел заявитель: пусть не с формально-юридической точки зрения, но хотя бы в формате простого человеческого сочувствия, участия, проявления заинтересованности в судьбе гражданина. Необходимо, помимо этого, определенная гибкость реагирования, позволяющая избегать формализма, бюрократизма и привлекать самые оптимальные и эффективные в сложившейся ситуации способы защиты прав человека.

оценивались осведомленность респондентов об имеющихся у них правах и свободах, уровень субъективного восприятия защищенности либо незащищенности конституционных прав и свобод, уровень доверия населения к различным органам и институтам, ответственным за соблюдение, защиту и восстановление прав, специфика восприятия института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, его роли в правозащитной сфере, мнения респондентов о перспективах состояния сферы прав и свобод граждан в Ярославской области. Для проведения исследования была использована многоступенчатая, комбинированная (квотно-случайная) выборка. Она составила 1000 человек в возрасте старше 18 лет, постоянно проживающих в Ярославской области. Отбор респондентов прово-

дился с помощью датчика случайных чисел. Методом сбора социологической информации являлось телефонное интервью по формализованной анкете. В 2017 году было также проведено третье ежегодное социологическое исследование «Влияние коррупции на реализацию прав и свобод граждан». Результаты этих двух фундаментальных исследований традиционно представлены в материалах Ежегодного доклада Уполномоченного. Кроме того, в 2017 году были проведены социологические опросы среди студентов юридических факультетов, представителей адвокатского сообщества региона и граждан-посетителей сайта Уполномоченного на тему «Суд как механизм защиты прав граждан: доверие, доступность, открытость»;

- мониторинг СМИ и социальных медиа

Подготовка предложений по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан в Ярославской области

В 2017 году Уполномоченным по правам человека в Ярославской области было подготовлено и направлено 18 предложений в адрес федеральных и региональных органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан в Ярославской области, в том числе — по внесению изменений в нормативные правовые акты.

Предложения направлялись:

- Губернатору Ярославской области,
- в Ярославскую областную Думу,
- в Правительство Ярославской области,
- главам администраций городских округов и муниципальных районов Ярославской области,
- Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации,
- Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка,

Правовое просвещение и информирование граждан

Правовое просвещение и информирование граждан — важный компонент содействия реализации прав и свобод человека и гражданина и определенная законом задача Уполномоченного по правам человека. Нарушения прав граждан нередко связаны с низкой правовой грамотностью населения: люди зачастую или не знают о своих правах и способах их защиты, или неправильно используют предусмотренные Конституцией инструменты самозащиты. В рамках

Подготовка и публикация ежегодных и специальных докладов Уполномоченного

В 2013–2017 гг. было подготовлено и издано пять Ежегодных докладов общим объемом материала более 700 страниц. Ежегодные доклады за 2013, 2014, 2015, 2016 гг. размещены на сайте Уполномоченного www.up76.ru, направлены в библиотеки школ, средних специальных и высших учебных заведений области,

(проводится ежедневно, результаты мониторинга отражаются в ежегодных и специальных докладах Уполномоченного, а часть собранной информации становится объектом проверок Уполномоченным фактов нарушения прав человека);

- мониторинг массовых публичных акций с целью контроля за соблюдением прав жителей Ярославской области на свободу собраний;
- мониторинг соблюдения прав граждан в ходе судебных разбирательств (23 посещения судов различных инстанций Уполномоченным и сотрудниками аппарата Уполномоченного в 2017 г.);
- мониторинг соблюдения избирательных прав граждан в ходе избирательных кампаний.

- в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации,

- в Министерство образования Российской Федерации,

- в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации,

- в Министерство здравоохранения Российской Федерации,

- в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

14 предложений обратиться в суд с заявлением о защите и восстановлении нарушенных прав и свобод были направлены в прокуратуру Ярославской области.

Системные предложения по совершенствованию нормативной правовой базы с целью совершенствования механизма защиты прав и свобод граждан представлены в заключительном разделе настоящего Доклада.

правового просвещения основной целью является предоставление как можно более широкому кругу лиц необходимой информации о совокупности их прав, а также о способах и механизмах их защиты, реализации и восстановления.

Правовое просвещение и информирование ведётся Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в следующих направлениях:

а также в библиотечную систему города Ярославля. Специальные доклады Уполномоченного публикуются по актуальным проблемам защиты прав и свобод. В 2017 г. был подготовлен специальный доклад Уполномоченного «Суд как механизм защиты прав граждан: доверие, доступность, открытость».

Реализация просветительского проекта «Месяц правового просвещения»

Проект «Месяц правового просвещения» приурочен к Международному дню прав человека. Он осуществляется под эгидой Уполномоченного уже не первый год — как правило, с 10 ноября по 10 декабря. В 2017 году в рамках «Месяца правового просвещения» проводились правовые марафоны с социально незащищенными категориями граждан (пожилые люди, инвалиды и т.д.), встречи-лекции с молодежью и студенчеством на правозащитную тематику, просве-

дительские встречи-лекции в муниципальных районах с привлечением общественных помощников. В 2017 году темами лекций стали вопросы поддержки малоимущих и предоставления бесплатной юридической помощи населению), выставки «Знай свои права!» в библиотеках Ярославля и области, интеллектуальные игры и диалоговые площадки для молодежи с участием НКО правозащитной направленности.

Сотрудничество со средствами массовой информации

Правовое просвещение и информирование граждан невозможно без сотрудничества с региональными и федеральными средствами массовой информации — радио, телевидением, печатными периодическими изданиями, информационными агентствами, интернет-ресурсами. Взаимодействие с «четвертой властью» является важным механизмом привлечения внимания общественности к правозащитной тематике. Кроме того, СМИ являются помощником в формировании знаний об институте Уполномоченного по правам человека — о его возможностях и задачах, о месте и роли в правозащитной среде.

С 2014 года продолжается совместный медийный проект Уполномоченного и «Радио России — Ярославль» — авторская радиопрограмма «Имеем право!». Программа выходит в прямом эфире, каждый выпуск посвящён актуальному вопросу защиты прав и свобод, приглашенными гостями выступают представители органов власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, экспертного сообщества, общественных организаций и объединений, других структур гражданского общества. У радиослушателей имеется возможность задавать вопросы и получать правовую консультацию в прямом эфире. В 2017 году в эфир вышло 22 выпуска радиопрограммы «Имеем право!».

С 2017 года реализуется совместный проект Уполномоченного с радиостанцией «Эхо Москвы — Ярославль» — «Час правозащитника». Программа также выходит в прямом эфире с возможностью прямого общения с омбудсменом. В 2017 году в эфир вышло 14 выпусков радиопрограммы.

В 2015 году на федеральном телеканале «Общественное телевидение России» был запущен просветительский телевизионный проект «Права человека» в качестве рубрики в программах «Большая страна» и «Отражение». В режиме прямого эфира обсуждается широкий спектр вопросов, касающихся соблюдения прав человека в России. В 2015 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области стал одним из первых уполномоченных, выступающих в качестве экспертов федерального телепроекта. С его участием вышло 5 эфиров программы, в 2017 году он дважды участвовал в программах ОТР.

На постоянной основе, начиная с 2013 года, осуществляется информационное сотрудничество с региональными телевизионными каналами — «Россия 1. Ярославль», «Россия 24. Ярославль», «Первый Ярославский» («НТМ»), а также с муниципальными телевизионными каналами — «Городской телеканал», «Рыбинск-40», телеканал «Переславль» и др.

Просветительская и информационная работа проводится и в формате интервью, правовых рубрик, правовых консультаций и комментариев по острым и злободневным проблемам соблюдения и защиты прав и свобод в печатных СМИ г. Ярославля, Ярославской области и отдельных муниципальных образований. Партнерами по этой работе в 2017 году являлись региональные издания «Комсомольская правда», «Аргументы и факты», «Северный край», муниципальные газеты «Городские новости», «Северянка», «Рыбинская неделя», «Ростовский вестник», «Ростовская неделя», «Переславская неделя», «Брейтовские новости», «Вперед!», «Призыв», «Вестник муниципальных образований» и др.

Продуктивным является и формат проведения брифингов и пресс-конференций для заинтересованных СМИ по актуальным вопросам. В 2017 году было организовано и проведено 3 пресс-конференции Уполномоченного.

Важная площадка для осуществления работы по правовому просвещению и информированию — интернет-порталы и информационные агентства. Можно констатировать, что по состоянию на конец 2017 года выстроено постоянное информационное сотрудничество Уполномоченного с ведущими интернет-порталами и информационными агентствами области, как-то: информационное агентство «Интерфакс — Центр», информационное агентство «Ярновости», информационное агентство «REGNUM», портал «76.ru», портал «Ярославский регион», «Агентство социальной информации» и др. Кроме того, информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области размещается на интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (в разделах «Новости» и просветительском интернет-проекте «Правозащитная карта России»), а также в издании «Бюллетень Уполномоченного по правам человека в РФ».

Просвещение и информирование населения на интернет-ресурсах Уполномоченного

С мая 2013 г. по июнь 2017 г. правовое информирование населения Ярославской области велось на интернет-странице Уполномоченного по правам человека в Ярославской области на официальном портале органов государственной власти Ярославской области: www.yagregion.ru/depts/pravacheloveka/. На данном ресурсе размещалась информация о деятельности Уполномоченного, международном, федеральном и региональном законодательстве в области соблюдения и защиты прав и свобод граждан, актуальная правовая информация для жителей Ярославской области, консультации в рубриках «Имеем право!» и «Истории из жизни», полезные ссылки на сайты правозащитных организаций и институтов, анонсы мероприятий, пресс-релизы, ссылки на радио- и телевизионные эфиры с участием Уполномоченного, информационно-просветительские материалы и пр. С июля 2017 г. официальным интернет-ресурсом Уполномоченного является сайт www.up76.ru. На сайте предусмотрено не только знакомство граждан с информацией в сфере соблюдения

и защиты конституционных прав и свобод, но и возможность получения «онлайн» правовой консультации по вопросам защиты и восстановления прав и свобод. Кроме того, правовое информирование ведется через официальные страницы Уполномоченного в социальных сетях «Фейсбук» и «ВКонтакте», подписчиками которых являются более 2000 человек. На страницах в социальных сетях дублируется вся правозащитная и просветительская информация с сайта Уполномоченного. Просветительские материалы активно распространяются среди пользователей социальных медиа посредством «репостов» (повторной публикации пользователями). Так, например, памяткой для несовершеннолетних «Что делать, если ты стал свидетелем или жертвой насилия или жестокого обращения?», сопровождаемой комментарием Уполномоченного, поделились более 80 пользователей. При этом фактическая аудитория сообщения за считанные дни выросла с 1500 до 26000 пользователей, а по состоянию на 31.12.2017 она составляла уже 37000 пользователей.

Образовательная и методическая деятельность в сфере правового просвещения

Личный, прямой контакт с гражданами, живое, а не опосредованное, через СМИ и сеть Интернет, общение имеют крайне важное значение в процессе осуществления омбудсменом правового просвещения и информирования жителей области.

Особую значимость персональное просветительское общение имеет для молодежи. В 2017 году было проведено 13 лекций и встреч Уполномоченного со школьниками, студентами средних специальных и высших учебных заведений Ярославской области.

Некоторые встречи проводились в необычных форматах. Одним из таковых можно считать интеллектуальную игру по правовой грамотности для школьников и молодых активистов Ярославля, а также открытую диалоговую площадку «100 вопросов взрослому».

Второй, впервые опробованный в регионе формат — «Правозащитный диктант», проведенный Уполномоченным в ноябре-декабре 2017 года и представляющий собой тестирование школьников старших классов и студентов, направленное на выявление объема их общих знаний о правах и свободах человека и гражданина, о международных правовых нормах, Конституции РФ, а также иных нормативных документов, определяющих и гарантирующих права и свободы граждан. С заданиями «Правозащитного диктанта» справились 96,6% написавших его учащихся. 92% прошедших тест знают, что «все должны обладать равными правами» и что высшей ценностью в России, согласно Конституции РФ, является человек, его права и свободы. 83% протестированных понимают, зачем в России создана должность Уполномоченного по правам человека. Одним из самых сложных оказался вопрос о том, когда отмечается

Международный день прав человека: вместо правильного ответа «10 декабря» респонденты часто указывали 12 декабря — День Конституции. Вместе с тем, результаты «Правозащитного диктанта» позволяют сделать вывод о том, что в основной массе школьники и студенты осведомлены о своих правах, а также об обязанности соблюдать и уважать чужие права; в целом участники теста показали достаточно высокий уровень правовой грамотности.

Более широким форматом просветительской деятельности являются, без сомнения, крупномасштабные и широко представленные научно-образовательные мероприятия, каковыми можно считать научно-практические конференции. В 2017 году Уполномоченным по правам человека в Ярославской области было организовано и проведено две конференции такого формата.

В апреле 2017 года состоялась научно-практическая конференция «Избирательные права граждан: социально-политические и правовые аспекты», организованная в сотрудничестве с ЯГПУ им. К. Д. Ушинского, опорным ВУЗом Ярославской области ЯрГУ им. П. Г. Демидова и Избирательной комиссией Ярославской области. В мае 2017 года силами Уполномоченного и его аппарата была организована и проведена упомянутая выше межрегиональная научно-практическая конференция «Работа с обращениями граждан: опыт, проблемы, перспективы».

Наконец, 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.

В 2017 году продолжилось сотрудничество Уполномоченного с библиотечной системой Ярославля и библиотеками области, в рамках

которого было организовано более 200 выставок «Знай свои права» для посетителей библиотек.

Просветительские материалы, изданные Уполномоченным по правам человека в Ярославской области

С 2013 года Уполномоченный публикует собственные материалы для правового просвещения и информирования граждан. В 2017 году опубликованы два сборника научно-методических материалов по итогам проведенных конференций: “Избирательные права граждан: социально-политические и правовые аспекты” и “Работа с обращениями граждан: опыт, проблемы, перспективы”. Публикуются правозащитные справочники-брошюры, информационные памятки и листовки. В 2017 году было подготовлено и опубликовано 12 информационных памяток и листовок, в частности — «Нет коррупции!», «Охрана здоровья граждан: действие “антитабачного” закона», «Что делать при наложении ареста на социальные выплаты», «Капитальный ремонт: право пожилых людей на компенсацию», «Право помогать: что полезно знать о благотворительности», «Общественные помощники Уполномоченного в муниципальных районах», «Что делать, если ты стал свидетелем или жертвой жестокого обращения», «Как

реализовать право на бесплатную высокотехнологичную медицинскую помощь» и др.

Правовое просвещение и информирование о деятельности Уполномоченного крайне важно для повышения осведомленности граждан о данном правозащитном институте как инструменте защиты и восстановления прав и свобод. Согласно данным социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» осведомленность жителей региона об институте Уполномоченного по правам человека в 2017 году составила 69,8%, что означает, что подавляющее большинство опрошенных жителей области осведомлены о существовании института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. Основными источниками информации об институте омбудсмана являются интернет-ресурсы, телевидение, суммарно составляющие свыше половины всей информации, а также личное окружение респондентов и печатные издания.

Источники информации о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области (в % к числу ответивших)

Источники информации	Показатель осведомленности в%
Официальный сайт Уполномоченного	6,9
Печатные издания	14,3
Официальная интернет-страница УПЧ ЯО	7,2
Телевидение	27,7
Сеть Интернет	21,8
Радио	3,7
Сайты органов местного самоуправления	4,3
Знакомые, близкие, коллеги	13,9
Другое (университет, библиотека, данная анкета и пр.)	1,4
Затрудняюсь ответить	3,3

Таблица 2. Источники информации о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области (по данным социологического исследования)

Развитие межрегионального и международного сотрудничества

В рамках развития межрегионального сотрудничества Уполномоченный по правам человека в Ярославской области осуществляет коммуникацию и взаимодействие с уполномоченными по правам человека в других субъектах РФ. Кроме того, ведется работа по обмену информацией в сфере защиты прав и свобод человека, расширения просветительской миссии уполномоченных с различными российскими и зарубежными организациями, осуществляющими деятельность в области правозащиты.

Рабочее сотрудничество с региональными Уполномоченными дает реальный положительный результат при рассмотрении обращений граждан, работа с которыми требует получения информации или документов за пределами области, а также при решении правозащитных проблем, имеющих межрегиональный характер. Наиболее активно сотрудничество осуществлялось с коллегами во Владимирской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Костромской, Липецкой, Московской, Свердлов-

ской, Тверской, Тульской областях, в Алтайском и Пермском краях, г. Москве и г. Санкт-Петербурге, в Ямало-Ненецком автономном округе, а также в Республике Крым.

Важнейший механизм межрегионального сотрудничества омбудсменов — работа Координационного совета российских уполномоченных по правам человека и Координационного совета уполномоченных по правам человека в ЦФО.

В 2017 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие во всех заседаниях Координационного совета российских уполномоченных по правам человека и двух заседаниях координационного совета уполномоченных в субъектах ЦФО, в том числе, выступив с предложениями по совершенствованию механизмов правозащиты. В мае 2017 года заседание координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Центрального федерального округа по инициативе Уполномоченного было проведено в г. Ярославле и подготовлено силами его Аппарата.

Важное значение с точки зрения развития межрегионального сотрудничества уполномоченных, обмена опытом и выработки совместных рекомендаций по актуальным вопросам организации работы омбудсменов с обращениями граждан имела организованная Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в 2017 году межрегиональная научно-практическая конференция «Работа с обращениями граждан: опыт, проблемы, перспективы», в которой приняли участие омбудсмены и сотрудники их аппаратов из 22 субъектов РФ, расположенных в 6 федеральных округах. По сути, конференция стала уникальной дискуссионной площадкой для обсуждения одного из ключевых видов деятельности омбудсменов, «стержня» их работы.

Правозащитная инфраструктура Уполномоченного

Реализация возложенных на Уполномоченного правозащитных задач требует квалифицированной правовой поддержки, экспертной оценки, привлечения общественности к обсуждению острых правовых проблем, массовых случаев нарушения прав человека, а также осуществления оперативной коммуникации с отдаленными территориями, входящими в состав региона. Для более эффективного содействия соблюдению на территории Ярославской области прав и свобод человека и гражданина, восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина была сформирована правозащитная инфраструктура Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. Под этим термином следует понимать систему из нескольких элементов: это Аппарат Уполномоченного по правам человека в Ярославской области как государственный орган, призванный обеспечивать деятельность Уполномоченного, созданные при Уполномоченном общественно-консультативные и экспертно-консультативные органы, Общественно-правовой центр при Уполномо-

Обмен опытом и информацией между государственными правозащитниками из различных регионов страны в формате научно-практических конференций — хорошо зарекомендовавший себя механизм межрегионального сотрудничества. В 2017 году региональный омбудсмен принял участие в организованных в субъектах РФ межрегиональных и всероссийских научно-практических конференциях, посвященных вопросам защиты прав населения сельских территорий, прав ребёнка, права на образование, права на доступ к правосудию и механизмов правовой защиты в условиях заключения, а также вопросам противодействия коррупции и формирования антикоррупционных стандартов.

В августе 2017 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие в заседании Координационного совета Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах ЦФО, организованном Уполномоченным по правам ребёнка в Ярославской области.

В вопросах, требующих международного взаимодействия, в 2017 году продолжилось конструктивное сотрудничество с уполномоченными по правам человека в странах СНГ. В основном совместных правозащитных усилий требовала проблематика восстановления и защиты прав в связи с трудовой и нелегальной миграцией в Россию граждан этих государств (Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан, Молдова). По ряду обращений Уполномоченным велась совместная работа с омбудсменами Грузии и Украины. Установлены рабочие контакты и обмен информацией с международной организацией «Европейский институт омбудсмана», Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

ченном и систему общественных приёмных в муниципальных образованиях области.

Аппарат Уполномоченного (существует как государственный орган с 2016 года в соответствии с изменениями к Закону Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» от 28.12.2015) осуществляет, в соответствии со статьёй 12 указанного Закона, организационное, информационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного.

Общественный совет при Уполномоченном — постоянно действующий консультативный орган, сформированный в 2013 году на основании «Положения об Общественном совете при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области». Совет состоит из представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, территориальных подразделений федеральных структур, общественных,

некоммерческих организаций и объединений, средств массовой информации. В 2017 году было проведено четыре ежеквартальных заседания Совета по актуальным правозащитным проблемам, включающим вопросы защиты избирательных прав граждан, проблемы правового просвещения и информирования, вопросы соблюдения прав и свобод иностранных студентов в учебных заведениях Ярославской области. На заседаниях Совета представляется Ежегодный доклад Уполномоченного, происходит экспертное обсуждение специальных докладов и просветительских материалов.

Конструктивной практикой можно считать проведение расширенных заседаний Совета с приглашением общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях, внешних экспертов, представителей академического, научного сообщества, а также гражданских активистов, желающих высказаться по волнующим их вопросам защиты прав и свобод в Ярославской области. В 2017 году на расширенных заседаниях Совета с докладом о соблюдении избирательных прав граждан в период подготовки к Единому дню голосования выступал председатель Избирательной комиссии Ярославской области; активисты студенческого сообщества представили доклад о соблюдении прав студентов-иностранцев; о правозащитных проблемах в муниципальных районах области рассказывали общественные помощники Уполномоченного.

В соответствии с принципами открытости и публичности деятельности Уполномоченного протоколы заседаний Общественного совета, состоявшихся в 2017 году, размещены для ознакомления на официальном сайте Уполномоченного www.ur76.ru.

Экспертные рабочие группы при Уполномоченном по актуальным вопросам защиты прав и свобод граждан — новая и перспективная форма экспертного обеспечения деятельности омбудсменов, набирающая популярность в системах государственной правозащиты субъектов РФ. Целями экспертных групп являются оперативное и качественное реагирование на острые проблемы в отдельных сферах защиты прав, выработка предложений по разрешению этих проблем. Экспертные рабочие группы при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, в состав которых включены представители органов власти, научного сообщества, высококвалифицированные специалисты-практики, общественники, правозащитники, гражданские активисты, созданы по вопросам соблюдения и защиты прав участников образовательного процесса, соблюдения и защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также по вопросам правового просвещения и гражданского образования.

В 2017 году состоялись заседания всех трех созданных при Уполномоченном экспертных рабочих групп.

Участники заседания экспертной группы по соблюдению и защите прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в апреле 2017 года обсудили актуальные для региона вопросы оказания гражданам медицинской помощи с учетом материалов Ежегодного доклада Уполномоченного, вопросы защиты прав и законных интересов граждан при проведении вакцинации от полиомиелита и туберкулинодиагностики, а также проблемы в сфере обеспечения лекарственными препаратами отдельных категорий граждан.

На заседании экспертной группы по защите прав участников образовательного процесса, состоявшемся в мае 2017 г., были подняты проблемы зачисления несовершеннолетних в первые классы образовательных организаций, а также вопрос соблюдения особых прав граждан при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных организаций высшего образования для обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Члены экспертной группы по правовому просвещению и гражданскому образованию на октябрьском заседании обсудили мероприятия «Месяца правового просвещения» Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, отдельные вопросы правового просвещения социально незащищенных категорий граждан, а также проведение Единого урока «Права человека» в образовательных организациях области в 2017 г.

По итогам всех заседаний 2017 года были сформированы согласованные экспертные мнения членов экспертных рабочих групп по обсуждаемым вопросам, составлены обстоятельные рекомендации, направленные для рассмотрения в компетентные инстанции. В соответствии с принципами открытости и публичности деятельности Уполномоченного протоколы заседаний групп размещены для ознакомления на официальном сайте Уполномоченного www.ur76.ru.

Общественно-правовой центр при Уполномоченном создан в 2014 году в соответствии с «Положением об Общественно-правовом Центре при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» и призван способствовать профессиональной и бесплатной юридической поддержке при работе с обращениями граждан. В Центре идет прием заявителей, гражданам оказывается содействие в подготовке документов для их последующего обращения в различные инстанции, в адрес Уполномоченного предоставляются аналитические и статистические материалы о количестве, тематике и характере поступивших обращений. Важно, что Центр функционирует на общественных началах; таким образом, его можно считать аналогом негосударственного центра бесплатной юридической помощи и, соответственно, частью негосударственной системы бесплатной юридической помощи. В 2017 году в Обществен-

но-правовом центре было принято 71 обращение граждан. В основном заявители обращались в Общественно-правовой центр по вопросам доступа к правосудию, законности и безопасности, проблемам в сфере ЖКХ, за защитой социально-экономических прав (на жилище, социальное обеспечение, труд, здравоохранение).

Институт общественных помощников и сеть общественных приёмных Уполномоченного в муниципальных образованиях Ярославской области были полностью сформированы к концу 2014 года.

Благодаря работе общественных помощников для жителей разных, даже отдалённых от областного центра, муниципальных образований расширяются возможности защиты и восстановления прав и свобод. Кроме того, общественные помощники помогают решить ряд проблем местного характера без выхода на региональный уровень, содействуют обратившимся в оформлении заявлений на имя Уполномоченного, помогают в организации «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях области, аккумулируют информацию локальных СМИ и сообществ для последующего её обобщения и представления на координационных совещаниях.

Социальный и профессиональный состав общественных помощников Уполномоченного — адвокаты, предприниматели, активисты ветеранского движения, руководители НКО, педагоги. Объединяет их неравнодушие, активная гражданская позиция и готовность взять на себя обязательства стоять на защите прав человека в своем муниципальном образовании, работать в тесной взаимосвязи с Уполномоченным по правам человека, содействовать правовому просвещению на местах.

За 2017 г. в общественных приёмных Уполномоченного в муниципальных образованиях области было принято 545 обращений граждан дополнительно к общему числу обращений к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области. Из этого количества больше всего обращений (152) поступило из Ростовского муниципального района, на втором месте — Рыбинский муниципальный район и городской округ город Рыбинск (108 обращений), на третьем — г. Ярославль (92 обращения), на четвертом — Первомайский муниципальный район (42 обращения), на пятом — Гаврилов-Ямский муниципальный район (34 обращения).

В 2017 году Уполномоченным по правам человека было проведено 4 координационных совещания общественных помощников. По итогам года благодарственными письмами Уполномоченного «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан» были награждены общественные помощники в Гаврилов-Ямском, Даниловском, Первомайском, Ростовском, Рыбинском, Ярославском муниципальных районах.

Анализ ежеквартальной отчетности общественных помощников позволяет заключить, что в каждом муниципальном образовании, при на-

личии общих для региона правозащитных проблем, продолжает сохраняться своя специфика с точки зрения защиты прав и свобод граждан.

Так, типичными почти для всех муниципальных образований можно считать проблемы расселения ветхого жилья, предоставления жилья нуждающимся, благоприятных условий проживания, вопросы предоставления услуг ЖКХ, проблемы реализации права на землю, состояние дорог.

Вместе с тем, для разных муниципальных районов на первое место в 2017 году выходили разные проблемы. В Рыбинске, например, неожиданно большое число обращений к общественному помощнику поступило по вопросу несанкционированных свалок; в Даниловском муниципальном районе актуальным был вопрос платежей за ОДН в деревянных жилых домах; в Гаврилов-Ямском муниципальном районе граждане обращались к общественному помощнику по вопросам доступа к правосудию, миграции, права на труд и права на качественную медицинскую помощь; в Мышкинском муниципальном районе жителей заботили, по сообщению общественного помощника, проблемы качества питьевой воды, плохое освещение городских территорий в вечернее время; в Переславском муниципальном районе заявители жаловались на плохую работу общественного транспорта (низкий уровень обслуживания, ветхий автопарк), на отсутствие квалифицированных специалистов в медицинских учреждениях, на проблемы с горячим водоснабжением ряда микрорайонов; жители Первомайского района оказались традиционно озабоченными проблемой газификации отдельных территорий; заявители, обращавшиеся к общественному помощнику в Любимском муниципальном районе, как и в прошлом году, жаловались на нарушение права собственности, прав потребителей различных услуг.

Общественные помощники Уполномоченного, оказывая содействие в правовом информировании жителей муниципальных образований, сотрудничают с муниципальными СМИ — телевизионными каналами, печатными изданиями. В 2017 году деятельность общественных помощников освещалась в таких печатных муниципальных изданиях, как «Ярославский агрокурьер», «Ростовский вестник», «Провинция», «Рыбинская неделя», на ряде муниципальных телевизионных каналов. Один из общественных помощников по собственной инициативе ведет правовую просветительскую рубрику «Государство и право» на независимом онлайн-телеканале «Новый вестник. Ярославль».

Кроме того, как указывалось выше, в рамках «Месяца правового просвещения» общественные помощники выступали перед заинтересованными гражданами с публичными лекциями по актуальным вопросам защиты прав и свобод.

Анализируя деятельность своих помощников в муниципальных образованиях, Уполномочен-

ный получает дополнительную информацию об особенностях правозащитной ситуации и настроений людей в областном центре, малых городах, селах и деревнях. Это уникальное 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.

«Я работаю недавно, и в СМИ свою деятельность не освещала, — рассказывает общественный помощник в Переславском муниципальном районе и г. Переславле-Залесском. — Однако люди стали обращаться ко мне в просьбами

даже при встрече на улицах. Прошу их придти ко мне на приём с документами, но не все доходят. Хватает совета при встрече».

А к общественному помощнику в Рыбинском муниципальном районе люди могут обратиться по телефону даже в выходные и праздничные дни. На вопрос «Что ты делаешь, зачем работаешь в праздники, людей принимаешь?» она отвечает: «Бывает, что человеку больше некуда в праздник пойти, кроме как ко мне, все инстанции закрыты, а проблема острая и неотложная».

Таким образом, общественные помощники Уполномоченного в муниципальных образованиях области способствуют расширению возможностей мониторинга соблюдения прав человека по всей области и облегчают гражданам реализацию одного из ключевых прав — права на обращение.

Система межведомственного взаимодействия

Для более эффективной реализации мониторинга правозащитной сферы, содействия соблюдению и защите прав и свобод, правового просвещения и информирования граждан Уполномоченным организована система межведомственного взаимодействия.

Важный нормативный элемент этой системы — заключенные соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с государственными органами, территориальными органами федеральных структур, общественными организациями, образовательными организациями. Соглашения предполагают обмен информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина между омбудсменом и ведомствами, взаимодействие по вопросам совершенствования законодательства, осуществление совместного приёма граждан, а также совместные действия по восстановлению нарушенных прав, правовому просвещению и информированию граждан.

В 2017 году было подписано 5 соглашений о сотрудничестве и взаимодействии: с ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области» Министерства труда и социальной защиты РФ; Общественной палатой Ярославской области; Ярославской областной нотариальной палатой; с Молодежной палатой Ярославской области; Ярославским региональным отделением общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание».

В рамках уже действующих соглашений продолжается взаимодействие с Прокуратурой Ярославской области, с региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации, с УМВД России по Ярославской области, региональным отделением Ассоциации юристов России, с УФСИН России по Ярославской области, с Объединением организаций профсоюзов, с региональным отделением «Ассамблеи народов России», с Управлением Федеральной миграционной службы России

(ныне — Управление по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области), с Адвокатской палатой Ярославской области, с региональным Управлением Федеральной службы судебных приставов и региональным Управлением Минюста России, с Избирательной комиссией Ярославской области, со Следственным Управлением СК РФ по Ярославской области, с Северо-Западным следственным управлением на транспорте СК РФ.

Всего, начиная с 2013 года, Уполномоченным по правам человека в Ярославской области заключены 22 соглашения о сотрудничестве и взаимодействии, в рамках которых проводятся совместные приёмы граждан, (в том числе выездные), проверки по обращениям, мероприятия правозащитной и просветительской направленности (круглые столы, семинары, конференции, пресс-конференции), взаимное участие в коллегиальных органах — общественных советах, коллегиях, рабочих и экспертных группах.

В 2017 году совместные приёмы проводились с такими партнерами по соглашениям, как УФС-СП по Ярославской области, УФСИН России по Ярославской области, Управление по вопросам миграции УМВД по Ярославской области, Юридическая клиника опорного ВУЗа Ярославской области ЯрГУ им. П.Г. Демидова, региональным отделением Фонда социального страхования РФ.

Межведомственные совещания, рабочие встречи, информационно-просветительские мероприятия — второе направление сотрудничества с партнёрами по соглашениям. В 2017 году они проводились совместно с региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации, УМВД России по Ярославской области, УФСИН России по Ярославской области, региональным Объединением организаций профсоюзов, ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области», Общественной палатой Ярославской

области, Ярославской областной нотариальной палатой, Адвокатской палатой Ярославской области, прокуратурой Ярославской области, Избирательной комиссией Ярославской области.

За активное взаимодействие с Уполномоченным в деле содействия соблюдению и восстановлению конституционных прав и свобод партнеры омбудсмена по соглашениям были удостоены благодарственных писем «За вклад в дело защиты прав и свобод граждан». В 2017 году такими письмами были награждены, в частности, Адвокатская палата Ярославской области и региональное отделение «Ассоциации юристов России». Кроме того, руководство и представители организаций и ведомств — партнеров Уполномоченного по соглашениям получили персональные благодарственные письма омбудсмена «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан». Персональные благодарности омбудсмена получили: главный судебный пристав Ярославской области, заместитель начальника отдела организации работы участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних УМВД России по Ярославской области, заместитель председателя Общественной палаты Ярославской области, сопредседатель Ярославского регионального отделения Ассамблеи народов России.

Вместе с тем, межведомственное взаимодействие Уполномоченного выходит далеко за рамки обязывающих к сотрудничеству нормативных документов.

Так, в 2017 году совместные приёмы граждан проводились не только с партнерами по соглашениям, но и, по мере возникновения ситуаций, требующих межведомственного взаимодействия, с иными ведомствами, инстанциями, организациями — в частности, с Общественной приёмной Губернатора области и Приёмной Правительства области (по всему спектру защиты и восстановления прав), с Отделением по Ярославской области Главного управления Центрального банка РФ по ЦФО (по вопросам защиты прав потребителей услуг на финансовом рынке), с ИПК «Конверсия» (по вопросам защиты прав в местах лишения свободы).

За сотрудничество и взаимодействие в деле защиты прав и свобод благодарностями Уполномоченного в 2017 году были награждены руководитель Общественной приёмной Губернатора Ярославской области, руководитель регионального отделения благотворительного общественного фонда «Российский Фонд милосердия и здоровья», председатель коллегии адвокатов «Академия правовой защиты», руководитель общественной добровольческой организации «Добровольцы Ярославии», председатель Общественной наблюдательной комиссии Ярославской области в 2012–2017 гг., директор Централизованной библиотечной системы г. Ярославля, ведущий радиостанции «Эхо Москвы — Ярославль», а также ярославская городская детская общественная организация «Молодой Ярославль».

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в качестве постоянного члена принимает участие в работе Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области, Комиссии по вопросам помилования на территории Ярославской области, Антинаркотической комиссии Ярославской области.

В ноябре 2017 года Уполномоченный принял участие в заседании Губернаторского совета по реализации стратегии социально-экономического развития региона «10 точек роста», тема которого — социальная защита населения области — одна из наиболее часто поднимаемых заявителями в обращениях к омбудсмену. Уполномоченный подчеркнул, что работа с гражданами в течение 5 лет показала повышенный уровень чувствительности ярославцев к любым изменениям в сфере обеспечения гарантий социальной поддержки, предусмотренной законодательством. В этой связи совершенно очевидна необходимость дальнейшей межведомственной координации усилий с органами государственной власти и формируемыми при них экспертно-консультативными органами: только так может быть реализован должный контроль за соблюдением прав жителей области в части предоставляемых государством мер социальной поддержки.

Следующее направление межведомственного взаимодействия — сотрудничество с контролирующими ведомствами: такими, например, как Росздравнадзор по Ярославской области и Росприроднадзор по Ярославской области. Публичные обсуждения правоприменительной практики и деятельности этих инстанций традиционно проходят при участии Уполномоченного по правам человека; руководитель Росздравнадзора по Ярославской области входит в состав профильной экспертной группы при Уполномоченном и оказывает экспертную и организационную помощь при рассмотрении сложных случаев нарушения прав граждан на оказание медицинской помощи.

В работе омбудсмена очень важную роль играет сотрудничество с общественными, благотворительными организациями и объединениями. В 2017 году с участием Уполномоченного и представителей Аппарата Уполномоченного состоялось более 20 мероприятий различных форматов, организованных региональными благотворительными и общественными организациями и посвященных проблемам защиты прав инвалидов, охраны семьи, материнства и детства, предоставления поддержки и благотворительной помощи социально уязвимым категориям граждан, защиты трудовых прав, оказания бесплатной юридической помощи, защиты культурных ценностей, защиты прав потребителей финансовых услуг, вопросам миграции.

Наконец, в сфере государственной правозащиты Уполномоченному по правам человека, безусловно, не обойтись без координации действий со специализированными уполномоченными по защите прав отдельных категорий граждан. Это,

в первую очередь, Уполномоченный по правам ребёнка в Ярославской области и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ярославской области.

18 декабря 2017 года в Ярославской области был впервые реализован уникальный опыт проведения совместного приёма граждан Уполномоченным по правам человека в Ярославской области и специализированными омбудсменами по защите прав ребёнка и прав предпринимателей под эгидой Ярославской областной Думы. Граждане получили возможность обратиться к омбудсменам по вопросам защиты различных конституционных прав, получить правовую поддержку. В рамках оперативного взаимодействия между Уполномоченными обратившиеся смогли получить комплексную помощь в разрешении вопросов, которые касались реализации сразу нескольких прав: например, если права ребёнка смыкались с реализацией прав его родителей на социальное обеспечение и на жилище, либо же в ситуации, когда при проблемах с вводом в эксплуатацию жилья пострадали не только об-

манутые дольщики, но и предприниматели — застройщики.

Таким образом, 2017 год стал важным этапом на пути развития и укрепления института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области как регионального государственного органа, обеспечивающего дополнительные гарантии соблюдения и защиты конституционных прав человека и гражданина. Он ознаменовался расширением арсенала средств и инструментов, позволяющих эффективно содействовать защите и восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан. Результаты работы Уполномоченного в 2017 году подтвердили востребованность обществом этого института государственной правозащиты, зарекомендовавшего себя, в том числе, как один из действенных дополнительных механизмов гармонизации отношений между гражданином и государством.



Работа с обращениями граждан – одно из основных направлений деятельности омбудсмена



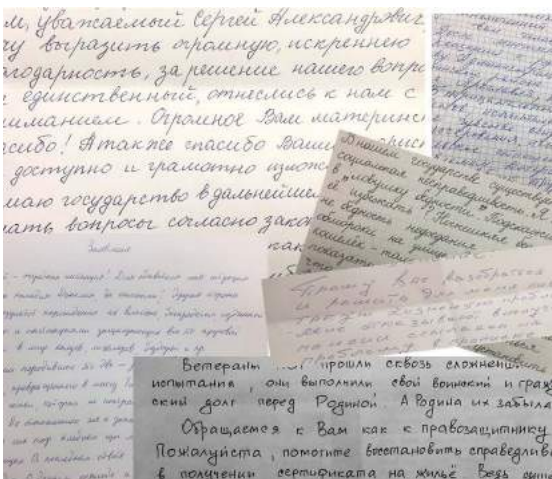
Личный выездной прием в закрытом учреждении



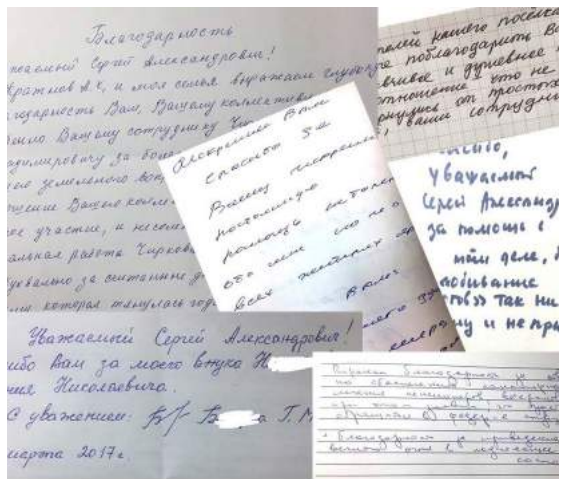
Личный прием граждан



Личный приём в учреждении социального обслуживания



Выдержки из обращений граждан



Выдержки из обращений граждан



Правовое просвещение молодежи: на встрече со студентами колледжа



Сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в акции «Агроманья» и передали книги для сельских библиотек области



На конференции Ассоциации жертв политических репрессий «Знать и помнить!»



Авторская программа Сергея Бабуркина «Имеем право!» на «Радио России. Ярославль» выходит в прямом эфире начиная с 2014 года



На регулярной основе проводятся пресс-конференции Уполномоченного для региональных СМИ



Сотрудничество с прокуратурой Ярославской области играет важную роль в защите и восстановлении нарушенных прав граждан



Межрегиональная конференция «Работа с обращениями граждан: опыт, проблемы, перспективы» собрала в Ярославле уполномоченных из 22 субъектов РФ, шести федеральных округов



В межрегиональной конференции «Работа с обращениями граждан: опыт, проблемы, перспективы» принял участие председатель Ярославской областной Думы М.В. Боровицкий



На заседании общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области



Награждение благодарственным письмом общественного помощника в Рыбинском муниципальном районе



Заседание экспертной рабочей группы по защите прав участников образовательного процесса



Подписание соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с ярославским отделением общества «Знание»



Подписание соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Молодежной палатой Ярославской области



Подписание соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Общественной палатой Ярославской области



Программа «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы – Ярославль»



Пресс-конференция по итогам совместного приема граждан Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по правам ребенка и Уполномоченным по защите прав предпринимателей

3. Социальные и экономические права

Согласно статье 7 Конституции РФ, Российская Федерация—это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека... В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Социальная функция государства включает в себя справедливое распределение материальных благ, борьбу с безработицей, материальную поддержку социально уязвимых слоев населения, а также создание для граждан надлежащих условий труда, отдыха, оздоровления. Социальная защищенность гражданина, иными словами, предполагает обеспечение для каждого члена общества минимально необходимого жизненного уровня.

Вопросы содействия соблюдению и защите социальных и экономических прав граждан занимают особое и очень весомое место в дея-

ствами, из 1000 опрошенных жителей области 675 человек сочли, что региональные органы власти и органы местного самоуправления в целом исполняют свои обязанности по социальной защите населения. Вместе с тем, большинство респондентов-участников исследования признали, что отстаивание и защита трудовых, экономических, жилищных прав граждан, а также защита социально незащищенных категорий населения должны оставаться в числе приоритетных направлений деятельности и основных задач Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, находиться в зоне пристального внимания государственной правозащиты.

На протяжении всего периода работы Уполномоченного эта группа прав располагается на лидирующих позициях с точки зрения количества обращений граждан. В 2017 году к омбудсмену поступило 1361 обращение по социально-экономической проблематике, что составляет самую значительную долю в общем количестве обращений—61,5%. Ниже в таблице продемонстрировано число обращений граждан к омбудсмену по отдельным категориям социальных и экономических прав, в абсолютном и процентном выражении, в порядке убывания.

Категория прав	Количество обращений	Процент от общего числа обращений
Право на жилище	540	24,4%
Право на социальное обеспечение (льготы, пособия, пенсии и пр.)	412	18,6%
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	150	6,8%
Право на труд	87	3,9%
Право частной собственности	67	3%
Право на землю	54	2,4%
Право на образование	51	2,3%

тельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. По данным проведенного в 2017 году социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», совокупная доля респондентов, ответивших, что права данной группы в Ярославской области соблюдаются, составила 67,5%. Иными

Таблица 3. Число обращений к омбудсмену по отдельным категориям социальных и экономических прав

Такое значительное количество обращений объясняется, в первую очередь, тем, что группа социально-экономических прав напрямую связана с качеством жизни населения, то есть с тем, что сегодня волнует граждан в первую очередь.

3.1. Право на жилище

Право на жилище—одно из основополагающих конституционных прав российских граждан. Ежегодно количество обращений с просьбой о защите именно права на жилище остается значительным. Из общего числа поступивших в 2017 году обращений к Уполномоченному четвертая часть (24,4%) касались вопросов нарушения прав в жилищной сфере. Этот показатель превзошел остальные. Данная ситуация остается неизменной на протяжении последних нескольких лет—жалобы на нарушение права на

жилище занимают лидирующие позиции в общем числе обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области. При этом в абсолютном выражении их количество с 2013 года значительно выросло: если в 2013 году было принято 88 обращений о защите права на жилище, в 2014 году—222, в 2015 году—325, в 2016 году—301, то в 2017 году таких обращений поступило уже 540.

В Ярославской области ситуация с обеспеченностью граждан жильем близка к средней по России. В 2017 году в Ярославской области введено в эксплуатацию 753,79 тысяч кв.м. нового жилья. Доля индивидуальных жилых домов составила 327,9 тысяч кв.м., и достигла 43,5% от общего ввода жилья, что выше аналогичных показателей 2016 года (291,34 тысяч кв.м. и 37% соответственно). Доля многоквартирных жилых домов — 425,89 тысяч кв.м., что составляет 56,5% от общего ввода жилья. Ввод жилой площади на одного жителя в среднем по области составил около 0,6 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 (721 тысяча кв.м.). Это 95% от общего объема ввода жилья, что существенно 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.

Плановый показатель по вводу жилья на 2017 год, установленный в рамках программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ярославской области» на 2014–2020 годы, перевыполнен на 11%. Ярославская область заняла 8-е место среди субъектов Центрального федерального округа РФ по объему построенного жилья. Уровень обеспеченности населения Ярославской области жильем вырос до 27,1 кв. м. на человека. За последние 4 года обеспеченность жильем увеличилась на 1,7 кв.м в расчете на человека.

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. Показатель снижения стоимости 1 кв.м. жилья на первичном рынке в процентном соотношении к 2012 году составил 29,9% (с учетом индекса дефлятора). В реальных цифрах средняя стоимость 1 кв.м. жилья на первичном рынке на территории области по итогам 2017 года составила 46 424 рубля. Ещё в 2013 она составляла 54 282 рубля за 1 кв.м.

Снижение цен на жилье и рост жилищного строительства на территории Ярославской области за последние 4 года привело к повышению доступности жилья. Коэффициент доступности жилья, определяющий число лет, в течение которых семья из 3-х человек может накопить на квартиру, в регионе за 2017 год составил 2,6 лет. Ещё в 2014 году этот коэффициент составлял 4,6 лет.

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.

В результате осуществления органами прокуратуры надзорных мероприятий в сфере соблюдения жилищных прав граждан, было выявлено свыше 1,5 тыс. нарушений.

По результатам проведенного в 2017 году социологического исследования, 68,4% опрошенных ярославцев считают, что в регионе в целом соблюдается право граждан на жилище. Это на 11,6% меньше, чем было в 2016 году, и примерно равно аналогичным показателям 2015 и 2014 годах. При этом в сравнении с другими конституционными правами право на жилище в оценках жителей Ярославской области не оценивается как нарушаемое — 4,2% респондентов назвали его таковым, что примерно равно уровню 2016 года, но практически в 5 раз меньше, чем соответствующий показатель в социологическом исследовании 2015 и 2014 годах. Об актуальности вопроса защиты данного права говорит то, что треть респондентов (31,5%) в качестве приоритетного направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области назвали именно защиту прав граждан в области жилищного законодательства.

Расселение ветхого и аварийного жилья

В сентябре 2017 года в регионе завершилась четырехлетняя региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 года, по которой расселено: 9 556 человек из 3 997 жилых помещений общей площадью 143,47 тыс. кв.м. По результатам завершения мероприятий программы Ярославская область заняла второе место в ЦФО и 12 место по России. Всего успешно завершили программу 56 субъектов Российской Федерации из 83 участвовавших.

Вместе с тем, проблема расселения ветхого и аварийного жилья остается в Ярославской области одной из актуальных в сфере реализации права на жилище. Наличие аварийного жи-

лищного фонда создает потенциальную угрозу безопасности и комфорту проживания граждан, негативно сказывается на качестве предоставляемых коммунальных услуг, сдерживает развитие городской инфраструктуры, ухудшает внешний облик населенных пунктов. Из граждан, которым положено внеочередное предоставление жилья, сформировалась своя очередь — «очередь внеочередников». Число таких граждан год от года только растет.

С учетом завершения сроков расселения аварийного жилья, признанного таковым до 1 января 2012 года, за соблюдением законодательства при реализации региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Ярославской области на

2013–2017 годы надзирают органы прокуратуры. В адрес Правительства области, органов местного самоуправления, застройщиков вносились представления в связи с несвоевременным финансированием программы, непринятием мер к заключению муниципальных контрактов на приобретение жилья, нарушением сроков ввода в эксплуатацию жилых домов, в которых приобретены жилые помещения для расселения граждан и т.д. Выявлялись факты передачи гражданам, ранее проживавшим в аварийных домах, жилых помещений ненадлежащего качества. В том числе благодаря принятым мерам прокурорского реагирования региональная программа исполнена; из 3997 жилых помещений общей площадью 143,47 тысяч кв.м. было переселено 9556 человек.

Обращения, в которых граждане просят содействовать расселению аварийных домов и получению жилья, поступают и к Уполномоченному по правам человека.

Жители Данилова, уже несколько лет проживающие в доме, признанном аварийным, просили омбудсмана содействовать защите их прав. В аварийном доме проживают семьи пенсионеров, в том числе — инвалиды. Городская администрация обращалась к региональным властям с просьбой о включении объекта в соответствующую областную программу, однако дом в нее включен не был. Состояние несущих конструкций здания межведомственной комиссией было оценено как аварийное, несущих — весьма ветхое. Комиссия также признала, что фундаменты, стены, несущие конструкции дома имеют разрушения и повреждения, существует опасность обрушения здания. В дом подведен природный газ, однако, стена, по которой проходит труба, по словам жильцов, «еле держится».

Уполномоченный провел проверку по обращению и выяснил, что дом был признан непригодным для проживания в 2013 году, состояние его действительно представляет опасность для жильцов. Омбудсмен обратился в прокуратуру Даниловского района с предложением выйти в суд с иском о защите прав жильцов аварийного дома. Надзорный орган счел доводы об угрозе обрушения дома обоснованными и направил в районный суд исковое заявление о возложении обязанности на администрацию городского поселения расселить дом с предоставлением людям жилья из маневренного жилищного фонда до фактического расселения.

Поступают и обращения с жалобами на бездействие со стороны управляющих компаний и органов местного самоуправления: сначала дом доводят до критического состояния тем, что не проводят своевременно капитальный ремонт здания, а потом дом отказываются признать аварийным, а жилище непригодным для проживания. Недопустимая ситуация сложилась с жильем инвалида I-й группы Г., проживающей в городе Рыбинске.

В защиту её интересов на личном выездном приёме обратилась её мать. Женщина выразила несогласие с заключением межведомственной комиссии по оценке жилых помещений, которое было выдано по результатам обследования «обрушающейся» квартиры её дочери. Многоквартирный дом давно нуждается в капитальном ремонте или признания жилого помещения, в котором проживает Г., непригодным для проживания. Летом 2017 года в квартире произошло обрушение потолка. Дом 1953 года постройки, крыша дома за это время ни разу не ремонтировалась. Актом осмотра жилого дома было выявлено, что «из-за многолетней протечки крыши обрушилась штукатурка на кухне, а также провисание потолочных балок, разрушение древесины балок. В ванной комнате провисание потолка, в комнате, когда идет дождь, течет по стене, в углах плесень от сырости».

По заявлению гражданки Г. межведомственной комиссией по оценке жилых помещений проводилось обследование её квартиры. В результате проведенного обследования комиссией сделаны выводы о необходимости принятия мер по приведению помещений общего пользования квартиры в надлежащее состояние. Но при оценке соответствия находящегося в эксплуатации помещения межведомственной комиссией не было проверено его фактическое состояние. Не проводилась оценка степени и категории технического состояния строительных конструкций и жилого дома в целом, степени его огнестойкости, условий обеспечения эвакуации проживающих граждан в случае пожара, санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов, содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ. При проведении комиссионного обследования дома какое-либо оборудование или специальные замеры комиссией не проводились, осмотр проводился визуально. Износ был оценен в 44%. На чердак члены комиссии даже не пошли, сказав: «Хотите, чтоб мы к вам в квартиру провалились?».

Заявительница не согласилась с заключением межведомственной комиссии и обратилась в органы прокуратуры. Прокуратура предложила ей самостоятельно обжаловать заключение в судебном порядке, однако Г. по состоянию здоровья не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, т.к. является инвалидом I группы и прикована к постели.

Уполномоченный обратился в Прокуратуру Ярославской области с просьбой разобраться в сложившейся ситуации и оказать содействие заявителю. В итоге областная прокуратура по результатам проверки фактов, изложенных в обращении, направила предписание в адрес управляющей организации и поставила на контроль устранение нарушений. В отношении управляющей компании (юридического лица и его директора) по результатам внеплановой выездной проверки возбуждены дела об административном правонарушении. В чердачном помещении проведены работы по замене пере-

крытий и усилению балок, над поврежденным участком сделан навес, в жилом помещении проведены работы по устранению последствий обрушения потолка.

Кроме того, областная прокуратура подтвердила выводы, сделанные Уполномоченным, в отношении наличия нарушений при проведении обследования жилых помещений и помещений общего пользования квартиры Г., что не позволило комиссии дать всестороннюю и объективную оценку состоянию жилого помещения. Были вынесены предписания в адрес руководителей соответствующих государственных органов, а также главы городского округа города Рыбинска.

К сожалению, это не единственный случай, когда при рассмотрении вопроса о признании жилого помещения непригодным для проживания органы местного самоуправления стараются «не заметить» реальную степень изношенности здания и его конструкций, покрывая тем самым в том числе бездействие управляющих компаний. Такой подход, как ни печально, объясняется тем, что именно муниципальной власти придется в случае признания дома ветхим и аварийным изыскивать возможности для предоставления нового жилого помещения гражданам. Для небольших муниципальных образований эта проблема стоит особенно остро. Решение её затруднено по причинам финансового характера.

В большинстве муниципальных образований также отсутствует свободный муниципальный жилой фонд для планомерного переселения граждан из условий, непригодных для проживания. На строительство нового жилья бюджетных средств зачастую не хватает, что приводит

к тому, что муниципальные образования не включались в программу софинансирования по государственной программе расселения ветхого и аварийного жилья.

Но все это не может оправдать факты нарушения прав граждан на жилище. Органам местного самоуправления следует рассмотреть все возможности по увеличению маневренного фонда жилья, куда можно было бы временно переселять граждан из ветхих и аварийных домов.

Ещё одной проблемой является снос домов. Наличие на территории муниципальных образований расселенных, но не снесенных аварийных домов создает угрозу безопасности и комфорту проживания граждан. В настоящий момент снесено всего 127 домов, расселенных в рамках реализации региональной адресной программы. Подлежат сносу ещё 448 домов в Ярославле, Ростове, Пошехонье и других населенных пунктах. Главам муниципальных образований области необходимо взять эту ситуацию под контроль и ускорить работу по сносу аварийных домов. Также необходимо повысить эффективность использования земельных участков, освободившихся после расселения аварийного жилищного фонда.

Таким образом, 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, выстраивания государственной политики в том же направлении — гражданам, проживающим в аварийном жилье, необходима дальнейшая государственная поддержка.

Предоставление жилья детям-сиротам

Особую группу обращений к Уполномоченному составляют жалобы о нарушении права на жилище детей-сирот и лиц, вышедших из числа детей-сирот. Численность детей-сирот и лиц из их числа, которые должны были быть обеспечены жильем, но не реализовали свое право в период с 2013 года по 2017 год, составляет 1125 граждан, достигших совершеннолетия.

В целях последующего предоставления жилых помещений детям-сиротам в 2017 году департаментом имущественных и земельных отношений Ярославской области были заключены государственные контракты на приобретение 334 жилых помещений, в том числе путем участия в долевом строительстве многоквартирных жилых домов со сроком передачи 188 квартир в 2018 году.

В соответствии с региональной программой «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области на 2011–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства области от 26.01.2011 № 9-п, планировалось обеспечить в 2017 году жилыми помещениями на территории Ярославской области 275 детей-сирот. Всего в 2017 году

уполномоченным органом было зарегистрировано право собственности Ярославской области на 201 квартиру. Из них 198 квартир — в целях последующего предоставления жилых помещений детям-сиротам, приобретенных в рамках исполнения государственных контрактов, заключенных в 2015–2017 годах.

По договорам найма детям-сиротам, проживающим на территории Ярославской области, было предоставлено 148 квартир. В связи с тем, что на темпы решения этого вопроса существенно повлияло позднее освоение Правительством области бюджетных средств, меры по защите прав граждан в этой сфере принимались органами прокуратуры. В результате их вмешательства в самом конце 2017 года, в декабре, были заключены государственные контракты на покупку ещё 188 квартир в строящихся домах в городе Ярославле.

В соответствии с Законом Ярославской области от 23 декабря 2013 г. № 73-з «О компенсации расходов по договору найма (поднайма) жилых помещений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей» с 2014 года предусмотрена такая мера социальной поддержки, как компенсация расходов по договору найма (поднайма) жилых помещений лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до фактического предоставления им жилого помещения. По состоянию на 01.11.2017 были заключены 257 договоров для компенсации расходов детей-сирот по договору найма (поднайма) жилых помещений на общую сумму почти 22 миллиона рублей.

Как видно из приведенных данных, на сегодняшний день государство фактически не справляется с возложенной обязанностью обеспечения жилыми помещениями детей-сирот — очередь на получение жилья движется крайне медленно. Известно, что проблема надления жильем по договору социального найма детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, остро стоит не только в нашем регионе. Случаи нарушения прав указанной категории граждан во многом типичны для всех субъектов Российской Федерации.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение заявительницы П., которая пожаловалась на то, что ей, как лицу, вышедшему из числа детей-сирот, органы государственной власти сначала предложили жилье, а потом неожиданно поменяли свое решение и отказали в предоставлении квартиры.

П. является лицом из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Она была включена в список лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, и ждала, когда региональные власти предоставят ей положенное жилье. П. после интерната не могла проживать в той квартире, где была зарегистрирована: на маленькой площади однокомнатной квартиры уже проживали семьи двух её братьев. Она нашла съемное жилье в соседнем районе, где аренда стоила дешевле и была возможность устроить детей в детский сад. В 2017 году департамент имущественных и земельных отношений направил в адрес П. уведомление о предоставлении жилого помещения, расположенного в одном из населенных пунктов по району её прописки. Когда же заявительница представила в орган государственной власти все необходимые документы, ей было отказано в предоставлении жилья по той причине, что в настоящее время она фактически проживает в другом муниципальном районе. При этом департаментом не было учтено ни то, что зарегистрирована П. по месту жительства по-прежнему в том муниципальном районе, где ей предложили квартиру, ни то, что снимать жилье в другом муниципальном районе её вынудили обстоятельства, ни то, что П. имеет на содержании двух малолетних детей.

Уполномоченный изучил документы и усмотрел в действиях органов государственной власти нарушение прав заявительницы. Согласно действующему законодательству, временное

отсутствие граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, по месту своего жительства не может служить основанием для снятия их с учета нуждающихся в жилых помещениях и не считается выездом на место жительства в другое муниципальное образование. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 56 ЖК РФ граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае их выезда на место жительства в другое муниципальное образование, за исключением случаев изменения места жительства в пределах городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Решая вопрос об обоснованности снятия граждан с учета по указанному выше основанию, суды исследуют обстоятельства, свидетельствующие о фактическом изменении места жительства граждан. В случае установления доказательств того, что непроживание граждан по месту их постоянного жительства носило временный характер, суды удовлетворяют требования о восстановлении граждан на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Омбудсмен обратился в областную прокуратуру с просьбой провести проверку указанных в обращении фактов и принять меры прокурорского реагирования, направленные на восстановление прав П. В результате прокуратура вышла в суд в защиту прав заявительницы. Судебное решение подтвердило, что права девушки на предоставление жилого помещения по месту её постоянной регистрации были нарушены, департамент имущественных и земельных отношений Ярославской области обязан предоставить ей жилье именно в муниципальном районе, где зарегистрирована П.

Схожая ситуация сложилась с братьями Р., о ней написали региональные средства массовой информации.

Два брата после смерти родителей воспитывались в детском доме. Все это время за ними была закреплена двухкомнатная квартира в доме, где они раньше проживали. Впоследствии молодые люди поступили в Суворовское училище, а потом — в Вологодский институт права и экономики ФСИИ России. Пока сироты получали высшее образование, их дом был признан непригодным для проживания, аварийным и подлежащим сносу. Перед выпуском из института молодые люди обратились в органы государственной власти с заявлениями о включении в список лиц детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями. Но получили отказ. Как пояснили в прокуратуре, департамент образования области подошел к вопросу формально и решил, что раз юноши учатся в Вологодской области, то жилье в Ярославле им не положено. Орган власти даже не выяснил намерения братьев. А они, когда получили дипломы, приехали работать в Ярославскую область и устроились работать в учреждения УФСИН России по Ярославской области.

Прокуратура установила, что братья имеют право на получение жилья, и вышла с иском в суд в защиту их прав. Суд искивые требования удовлетворил.

Иногда, как показывает практика работы Уполномоченного, речь идет не о плановом предоставлении жилья детям сиротам, а о нарушении прав детей-сирот в тех случаях, когда граждане не могут получить жилье вследствие того, что ранее были по тем или иным причинам сняты с регистрационного учета по месту жительства или не внесены своевременно в списки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей с целью предоставления жилья. Так произошло и с заявительницей Г.

Она пишет в своем обращении к Уполномоченному: «Я сирота, выпущена детским домом и никогда не имела собственного жилого помещения. У меня скоро родится второй ребёнок, бесконечные суды, я ничего до сих пор получить не могу, помогите мне, прошу вас очень».

Уполномоченный изучил ситуацию заявительницы. Как выяснилось, до настоящего времени Г. не реализовала свое право на льготное обеспечение благоустроенным жилым помещением и не была своевременно — до достижения ею возраста 23 лет — учтена в качестве нуждающейся в жилом помещении, хотя неоднократно обращалась с письменным заявлением в уполномоченные органы (в администрацию муниципального района) о постановке на жилищный учет и предоставлении в льготном порядке жилого помещения. Заявительница находилась на полном государственном обеспечении в связи с лишением родительских прав её матери, и проживала в детском доме в период времени с 1984 года по 1992 год. При определении девочки в детский дом за ней было закреплено жилое помещение. Позднее Г. оказалась в местах лишения свободы, за это время жилое помещение, в котором она имела регистрацию, было передано другим людям. Все дело в том, что в тот период ещё действовали положения части 1 и пункта 8 части 2 статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР, допускающие лишение гражданина (нанимателя жилого помещения или членов его семьи) права пользования жилым помещением в случае временного отсутствия, в том числе в связи с осуждением к лишению свободы. Судя по всему, Г. утратила право пользования жилым помещением на основании этих норм.

Однако, согласно ч. 1 ст. 40 Конституции РФ «каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища». В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ указано, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Указанные выше нормы ЖК РСФСР противоречат данным нормам Конституции РФ, на что обратил внимание Конституционный Суд

РФ. Согласно Постановлению от 23.06.1995 N8-П, ограничение права пользования жилым помещением может повлечь за собой такие действия нанимателя или членов его семьи, которые сопряжены со злоупотреблением ими своими правами или с невыполнением возложенных на них обязанностей и непосредственно нарушают при этом права и законные интересы других лиц. Временное непроживание лица в жилом помещении, в том числе в связи с осуждением его к лишению свободы, само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением». В нашем случае лишение права пользования повлекло за собой и лишение регистрации по месту жительства.

Из беседы с заявительницей выяснилось, что ею подавался иск о вселении в спорное жилое помещение и о признании приватизации спорного жилого помещения в 2003 году незаконной. Суд отказал в его удовлетворении по причине пропуска срока исковой давности. Но Уполномоченный счел, что причины пропуска сроков исковой давности следует признать уважительными: это слабая юридическая грамотность заявительницы, бездействие должностных лиц органов местного самоуправления и иных должностных лиц, к которым Г. обращалась за помощью. Эти обстоятельства могут носить исключительный случай пропуска исковой давности, поэтому возможно восстановить этот срок на основании ст. 205 ГК РФ.

Таким образом, в действиях местной администрации можно усмотреть нарушение требований Федерального закона № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В первоначальной редакции данного Федерального закона (от 21.12.1996 г.) указано, что «дети — сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства в течение трех месяцев равноценной ранее занимаемому ими (или их родителями) жилому помещению жилой площадью не ниже установленных социальных норм». Следует обратить внимание и на то, что закон обратной силы не имеет, поэтому возникшее субъективное право сироты Г. на предоставление ей равноценного жилого помещения не прекратило свое действие. Из данной нормы следует, что заявительница имела право на обеспечение равноценным жилым помещением

ем уже в 1996 г, когда она освободилась из мест лишения свободы.

Прокуратура в результате проверки выявила нарушения со стороны органов местного самоуправления в части ненадлежащего исполнения их сотрудниками обязанностей по регистрационному учету граждан: Г. была зарегистрирована по месту жительства с 1978 года и не снята с регистрационного учета по сегодняшний день, в то же время в ходе осуществления приватизации жилья третьим лицом в выписке из домовой книги не содержалась информация о том, что в жилом помещении зарегистрирована Г. В остальном прокуратура, к сожалению, лишь подтвердила позицию других органов: так как проверка не выявила доказательств того, что Г. обращалась с заявлением на постановку на учет в качестве нуждающейся в предоставлении жилья до достижения ею 23-летнего возраста, а впервые обратилась только в 29-летнем возрасте, сроки были упущены. В настоящее время, к сожалению, у заявительницы нет оснований претендовать на получение жилья во внеочередном порядке. Она встала на учет нуждающихся

в жилье как малоимущая, то есть квартиру получит в порядке общей очереди.

Непростой остается и общая ситуация с возможностями регионального бюджета по обеспечению детей-сирот жильем. Выделяемых средств явно недостаточно. Уполномоченный считает, что в регионе не в полной мере исполняются требования федерального законодательства: число детей-сирот, нуждающихся в жилье, с каждым годом растет, а объем бюджетных средств на эти цели падает.

Важно обеспечить неукоснительное соблюдение прав детей-сирот органами опеки в части своевременной постановки указанных лиц на учет для предоставления жилья в будущем. Необходимо проводить грамотную информационную работу с детьми-сиротами, разъясняя им весь механизм получения по достижению совершеннолетия жилья, оказывая правовую поддержку и т.п. В том возрасте, когда подрастающие дети-сироты вполне могут осознавать и понимать свои права, им должны разъясняться возможности защиты своих конституционных прав.

Предоставление жилья льготным категориям граждан

Вопрос обеспечения отдельных категорий граждан жильем уже не первый год находится в поле внимания Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. Так, в Ежегодном докладе за 2016 год уже описывалась ситуация с отказом в предоставлении единовременной денежной суммы на приобретение жилого помещения ветерану Великой Отечественной войны — гражданке Ч., которая является бывшим несовершеннолетним узником фашистских концлагерей.

Право ветерана, являющегося бывшим несовершеннолетним узником концлагерей, на предоставление мер социальной поддержки в виде выплаты единовременной денежной суммы на приобретение жилого помещения предусмотрено ст. 14 ФЗ № 5-ФЗ «О ветеранах» и не оспаривается органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Вместе с тем, на сегодняшний день отсутствует механизм реализации данного права. В соответствии с действующим законодательством, права ветеранов Великой Отечественной войны реализуются на основании Указа Президента РФ от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов». Однако сложность в том, что в этом Указе не поименована такая категория ветеранов, как несовершеннолетние узники концлагерей, в связи с чем их право на улучшение жилищных условий не может быть реализовано, так как отсутствует финансирование из федерального бюджета — оно не предусмотрено Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2005 г. № 614 об утверждении Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию передаваемых полно-

мочий Российской Федерации по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, которые определяют порядок предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях реализации мер социальной поддержки по обеспечению жильем в соответствии с Федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 г., а также вставших на учет ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны.

Заявительница Ч. обращалась к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области за защитой права на жилище. Она была сначала поставлена уполномоченными органами на учет в качестве нуждающейся в предоставлении жилья, а позднее была с этого учета снята. Органы власти мотивировали свое решение тем, что 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 счёт федерального бюджета во внеочередном порядке.

Уполномоченным было оказано содействие в предоставлении ветерану бесплатной юриди-

ческой помощи — делом занялся адвокат. Представитель Уполномоченного также присутствовал в суде и оказывал консультационную помощь заявительнице и её представителю. 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: суд обязал уполномоченные органы восстановить Ч. в списке ветеранов Великой Отечественной войны, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Предоставление жилья иным категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий

Улучшение жилищных условий ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов, вставших на жилищный учет до 1 января 2005 года, выполняется в Ярославской области за счёт 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 счёт средств федерального бюджета.

По состоянию на 31 декабря 2017 года 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, состоят 547 человек. Размер социальной выплаты на 1 человека составляет чуть более 668 тысяч рублей из расчета приобретения 18 кв.м. по цене 37124 рублей за 1 квадратный метр. В 2017 году оформлены меры социальной поддержки 35 гражданам из указанной категории.

Ещё 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

Но, к сожалению, механизмы реализации права заявительницы не выработаны. Органы государственной власти не могут оказать ей государственную поддержку, т.к. право есть, однако нормативная правовая база не позволяет направить бюджетные средства на его реализацию.

Решение вопроса восстановления прав бывших несовершеннолетних узников фашизма возможно только путем внесения изменений в один из действующих нормативных правовых актов на федеральном уровне:

— в Федеральный закон № 5-ФЗ «О ветеранах»;

— в Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов»;

— в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2005 г. № 614.

Ещё в 2012 году Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукиным было высказано мнение, согласно которому «дух и буква Закона, а также простой здравый смысл подсказывают, что несовершеннолетние узники фашизма должны обеспечиваться жильем на равных основаниях с ветеранами Великой Отечественной войны». Однако, к сожалению, эта проблема актуальна до сих пор.

условий многодетных семей» региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011–2020 годы на улучшение жилищных условий многодетных семей в 2017 году оформлены меры социальной поддержки 11 многодетным семьям на сумму 23,9 миллионов рублей. Улучшили жилищные условия 12 семей, в т.ч. 1 семья за счёт средств 2016 года (срок действия свидетельства 9 мес.), приобретено 774,0 кв. м. жилья.

В мэрию города Ярославля были перечислены денежные средства на улучшение жилищных условий граждан, уволенных с военной службы и приравненных к ним лиц, вставших на жилищный учет до 1 января 2005 года. В результате улучшили жилищные условия 29 семей. Также свидетельства на улучшение жилищных условий были выданы 35-ти инвалидам и ветеранам боевых действий, вставшим на жилищный учет до указанного срока.

В 2017 году к Уполномоченному по правам человека поступило обращение о нарушении прав ветерана боевых действий.

Во время выездного приёма Уполномоченного в Некоузском районе к нему обратился С., ветеран боевых действий в Афганистане, по вопросу предоставления жилья в специализированном Доме ветеранов, где жилые помещения

в порядке очереди предоставляются ветеранам, пожилым людям из отдаленных сельских территорий, людям с ограниченными возможностями. Мужчина имел право на получение квартиры в данном специализированном жилье. При этом заявление в администрацию района о предоставлении его семье жилья С. подал ещё в 2011 году.

Уполномоченный обратился с запросом о проведении проверки по обращению в прокуратуру Ярославской области. Как выяснилось, на сегодняшний день потребность в получении

жилья в этом доме намного превышает имеющиеся возможности. И все же, по информации прокуратуры области, администрация Некоузского района предоставила мужчине и его семье жилое помещение.

С учетом высокой социальной значимости вопроса предоставления жилья указанным льготным категориям граждан органы государственной власти не должны допускать нарушений в этой сфере; государственную поддержку по улучшению жилищных условий должны получать все граждане, для которых она предусмотрена действующим законодательством.

Долевое строительство

Долевое участие граждан в строительстве многоквартирных домов уже стало одной из эффективных форм реализации права на жилище. Но в то же время именно эта форма решения жилищного вопроса в итоге стала одной из основных причин нарушения этого права. Поэтому долевое строительство остается под пристальным вниманием государственных органов и Уполномоченного с точки зрения соблюдения прав граждан.

На конец 2017 года на территории Ярославской области количество многоквартирных жилых домов, строящихся с привлечением денежных средств граждан по договорам участия в долевом строительстве, составляло 325. Всего в долевом строительстве указанных объектов принимают участие порядка 9 тысяч граждан (заключены договоры на общую сумму около 24 миллиардов рублей). Проблемные объекты на конец 2017 года составляли 6,1% от общего количества объектов с долевым участием граждан в строительстве. В списке граждан, чьи права нарушены, числятся 1345 человек.

В течение 2017 года введены в эксплуатацию 16 объектов 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 1264 человека). На особом контроле у региональных властей остаются 20 объектов долевого строительства. 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.

Ситуация с обманутыми дольщиками в Ярославской области остаётся тревожной уже несколько лет. 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, потенциальные жильцы не-

достроенных квартир продолжают выплачивать кредиты. В случае, когда люди попадают в такую ситуацию, они даже не всегда представляют себе, куда им обращаться, где искать защиты, как правильно зафиксировать свой статус «обманутого дольщика». Непосредственно к Уполномоченному в 2017 году поступило девять обращений о нарушении прав дольщиков.

Так, к Уполномоченному обратилась заявительница К., которая в 2014 году заключила договор долевого участия в строительстве многоквартирного дома в Ярославском муниципальном районе. Дом должен был быть введен в эксплуатацию в 2016 году, но застройщик не выполнил своих обязательств. «Помогите отстоять право на жизнь! Научите меня, где и как мне жить», — пишет заявительница.

Как оказалось, женщина даже не обращалась в региональный департамент строительства, поэтому не была включена в реестр пострадавших участников долевого строительства, не знала о том, что дом уже находится в региональном реестре «проблемных» объектов. На момент обращения К. к Уполномоченному областной департамент строительства уже вел активную работу по решению сложившейся на объекте ситуации, шли переговоры по вопросу завершения строительства жилого дома с привлеченной Правительством Ярославской области организацией. Вопрос находится на контроле Правительства области до момента фактического исполнения обязательств по передаче квартир участникам долевого строительства.

Таким образом, случай К. ещё раз подтверждает недостаточную осведомленность граждан в вопросах участия в долевом строительстве. Граждане заключают договор, видят нарушение сроков его исполнения со стороны застройщика, но не знают, что в такой ситуации они могут искать защиту и помощь со стороны уполномоченных государственных органов. В этой связи необходимо расширять просветительскую работу с населением в отношении прав и обязанностей сторон долевого строительства, роли и задач государственного регулирования процесса строительства, механизмов защиты прав граждан в случае их нарушения застройщиком. Возможно, следует предусмотреть обязанность самого застройщика при заключении договоров

долевого участия в строительстве с гражданами вести разъяснительную работу, снабжать граждан информационными материалами о защите прав в случае их нарушения в процессе участия в договоре долевого строительства.

Другая ситуация сложилась у жителей города Ярославля, которые также участвовали в долевом строительстве.

Граждане обратились к Уполномоченному по правам человека за содействием в защите их прав, хотя уже имели даже решение суда в свою пользу. В коллективном обращении они написали, что в связи с тем, что в настоящее время на рынке жилья нередко встречаются недобросовестные застройщики, граждане очень ответственно подошли к участию в строительстве многоквартирного дома: при заключении договоров долевого участия они тщательно проверили разрешительную документацию застройщика, его права на земельный участок, заблаговременно обратились в городской департамент архитектуры и земельных отношений с целью получения достоверной информации о застройщике и получили ответ, что вся проектно-разрешительная документация застройщика полностью соответствует требованиям закона, земля является собственностью застройщика, разрешение на строительство жилого дома выдано в установленном порядке. Но уже после того, как застройщик приступил к строительству жилого дома, группа граждан, проживающих в близлежащих частных домах, обратились в Кировский районный суд с административным иском о признании недействительным разрешения на строительство нашего дома, признании недействительным градостроительного плана земельного участка. Суд встал на сторону застройщика. Но жители окрестных домов стали действовать через органы местного самоуправления. В итоге застройщику стали поступать убедительные просьбы сократить этажность дома в два раза и внести соответствующие изменения в проектную документацию. Но у граждан-участников долевого строительства возникают справедливые вопросы: за чей счёт будут произведены изменения проекта, как изменится стоимость наших квартир, кто будет нести ответственность за то, что в результате изменения этажности не будет построена часть квартир, на которые уже заключены договоры долевого строительства?

В связи с тем, что граждане обратились к Уполномоченному, уже имея на руках судебное решение, закрепляющее правоту застройщика и участников долевого строительства, вмешательства омбудсмена не потребовалось. Дальнейшее рассмотрение вопроса должно вестись исключительно в рамках независимой системы правосудия.

Но ситуация, которую описали заявители, подтверждает то, что формируется новая значимая проблема в сфере долевого участия в строительстве. Если прежде дольщики «об-

манывались» застройщиками, коммерческими структурами и предпринимателями, и эти ситуации всем хорошо известны, то сегодня речь идет о проблемах дольщиков, возникших в связи с непоследовательностью действий местных властей, изменениями «правил игры» по ходу строительства. Решая проблемы обманутых дольщиков, государство и органы местного самоуправления не должны создавать новые проблемы людям.

Так, к Уполномоченному поступило обращение от жителей города Углича — участников долевого строительства многоквартирного дома. На этапе строительства третьего этажа региональный департамент охраны объектов культурного наследия выдал предписание об отзыве разрешения на строительство по той причине, что земельные участки, на которых осуществлялось строительство, расположены в зоне регулирования застройки, допускающей новое строительство в 1–2 этажа, в то время как разрешение на строительство по каждому из домов выдавалось на строительство трех этажей.

В другом обращении из города Углича граждане писали: «Сотрудники областного департамента за столько лет не соизволили проверить законность действий местной администрации при выдаче разрешений на строительство. В последние годы в этой же зоне регулирования застройки, допускающей новое строительство не выше двух этажей, построено и введено в эксплуатацию огромное количество зданий, высота которых 3, 4 и 5 этажей!... Почему в результате неправомерных действий администрации и длительного бездействия департамента должны страдать мы?!».

Патовая ситуация сложилась из-за несогласованности действий структурных подразделений органов местного самоуправления — администрации Угличского муниципального района, которая выдала разрешение на строительство, и управления градостроительства той же администрации, которое обоснованно указало в градостроительном плане земельного участка, что существуют ограничения на этажность вводимых на этом участке объектов. То есть застройщик добросовестно получает в установленном порядке в органах местного самоуправления разрешение на строительство, но сталкивается с тем, что во время выдачи этого разрешения сам уполномоченный орган нарушает законодательство, что впоследствии приводит к отзыву разрешения.

Данное обращение находится на контроле как у Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, так и у регионального Уполномоченного по защите прав предпринимателей. В данной ситуации нарушаются не только права граждан-дольщиков, но и права предпринимателей, которые из-за того, что продолжать строительство запрещено, несут большие убытки.

В настоящее время спор рассматривается в арбитражном суде.

Аналогичное коллективное обращение граждан поступило из г. Ярославля.

Департаментом архитектуры и земельных отношений мэрии города Ярославля было выдано разрешение на строительство восьмизэтажного многоквартирного жилого дома. До ноября 2017 г. застройщиком выполнены фундаментные работы, возведен первый этаж, однако в настоящее время строительство приостановлено, поскольку в Кировском районном суде г. Ярославля рассматривается гражданское дело об оспаривании разрешения на строительство многоквартирного жилого дома.

Фактически, выдача органами местного самоуправления разрешений на строительство, которые уже изначально нарушают градостроительные нормы и потенциально легко оспоримы, ведет к увеличению количества «обманутых» дольщиков. Только субъектом неправомерных действий в таком случае становится не сам застройщик, как это бывало ранее, а органы местного самоуправления, которые по сути не являются стороной договора участия в долевом строительстве.

Меры законодательного и организационного характера по защите пострадавших участников долевого строительства осуществляются Правительством Ярославской области в соответствии с разработанным планом-графиком. В целях выработки механизма, позволяющего осуществить завершение строительства проблемных объектов, 12 апреля 2017 года был принят Закон Ярославской области № 9-з «Об отдельных вопросах поддержки граждан, чьи денежные средства привлечены для долевого строительства многоквартирных домов на территории Ярославской области и чьи права нарушены». Указанный Закон предусматривает предоставление в аренду юридическим лицам земельных участков для реализации масштабных инвестиционных проектов, предусматривающих обеспечение жилыми помещениями пострадавших участников долевого строительства, в соответствии с распоряжением

Губернатора Ярославской области, без проведения торгов.

Налажена работа с региональными застройщиками по участию в решении данной проблемы, в том числе в рамках процедуры банкротства. В рамках вышеуказанного Закона Правительством области заключены соглашения с инвесторами в целях завершения строительства по проблемным жилым домам, некоторых из которых уже введены в эксплуатацию.

В рамках Федерального закона от 30 декабря 2004 года №214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» уполномоченным органом в сфере контроля за долевым строительством ведется дифференцированный подход к выдаче разрешений застройщикам на право заключать договоры участия в долевом строительстве (заклучения о соответствии застройщика и проектной декларации требованиям закона). Число отказов в выдаче таких заключений увеличилось до 30%: в 2017 году было 59 заключений о соответствии и 39 отказов в выдаче такого заключения.

С учетом того, что за последние годы, несмотря на предпринимаемые региональными властями меры по восстановлению прав обманутых дольщиков, все же имеются факты нарушения прав граждан в долевом строительстве, 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.

Качество построенного жилья

Общей для многих граждан проблемой остается качество квартир в новых домах. Нередко в жилье, введенном в эксплуатацию, граждане сталкиваются с множеством недостатков, которые трудно устранить. Это и протечки крыши, и обрушение конструкций, и трещины в стенах и потолке, и промерзание стен, и т.д. Граждане вполне обоснованно не соглашаются с тем, что такое жилье может считаться благоустроенным. Жители обращаются во все инстанции и недоумевают, каким образом здания были введены в эксплуатацию, несмотря на такое количество недочетов. Но после того, как все документы по предоставлению квартиры подписаны, застройщик считает свою обязанность перед гражданином исполненной и зачастую не хочет заниматься решением тех проблем, с которыми столкнулись жильцы квартир, а то и вовсе становится банкротом. Указанная проблема является,

с точки зрения защиты прав граждан на жилище, не менее значимой, чем проблема «обманутых дольщиков».

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение Ш., в котором она пожаловалась на то, что новые квартиры, в которые въехала она и её соседи, не отвечают установленным законодательством требованиям. Разрешение на ввод в эксплуатацию трехэтажного жилого дома было выдано администрацией сельского поселения в 2014 году, квартиры жильцам переданы в третьем квартале 2015 года. Жильцы дома полагают, что их дом введен в эксплуатацию с грубыми нарушениями проектной документации, а также с нарушением технических и градостроительных регламентов. В результате

он имеет очень низкую энергоэффективность. Как результат—на третьем этаже здания с потолка дует холодный воздух. Деревянные перекрытия в чердачном помещении не обработаны огнезащитным составом. Кроме того, застройщик не заключил договор водоснабжения и водоотведения жилого дома.

Обращения аналогичного содержания неоднократно поступали в адрес Уполномоченного из различных муниципальных районов Ярославской области. Можно констатировать, что на сегодняшний день в вопросах градостроительной деятельности на территории Ярославской области складываются системные проблемы с вводом в эксплуатацию жилых домов, которые в соответствии с градостроительным законодательством не подлежат государственному строительному надзору (жилые дома не более 3-х этажей; иные здания не более 2-х этажей, площадью не более 1500 кв.м.). Как показывает практика, именно на этом этапе существует система недоработок, в частности, далеко не всегда представленный застройщиком в орган местного самоуправления акт приёма объекта капитального строительства (в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора) соответствует действительности. Так, в ответах органов местного самоуправления содержится указание на то, что при «вводе многоквартирного дома в эксплуатацию застройщиком был предоставлен пакет документов в соответствии с Градостроительным кодексом». Итогом подобной замены реального осмотра объекта на работу с пакетами документов, предоставленных застройщиком в органы местного самоуправления для выдачи разрешений на ввод в эксплуатацию многоквартирных жилых домов, стало массовое нарушение жилищных прав граждан. На сегодняшний день в Ярославской области имеются несколько многоквартирных домов, жители которых стали заложниками данной ситуации. Переданные им застройщиками жилые помещения не отвечают минимальным

требованиям к безопасности и благоприятным условиям проживания.

Самое тревожное, что многие жильцы таких домов—это социально уязвимые категории граждан: например, получившие свои долгожданные квартиры дети-сироты, многодетные семьи, переселенцы из аварийного жилья.

К региональному омбудсмену во время выезда в одно из муниципальных образований области поступило обращение от девушки, которая ещё в 2011 году получила жилье как сирота. Но жилье оказалось непригодным для проживания: на стенах образуется плесень, зимой постоянно возникают проблемы с отоплением. В этом доме квартиры получили ещё несколько детей-сирот. Уполномоченный намерен поставить вопрос об их обеспечении благоустроенным жильем перед региональными властями.

С введением в 2016 году новых требований в Градостроительный кодекс РФ процесс строительства указанной категории многоквартирных домов с участием бюджетных средств стал подпадать под государственный строительный надзор. Таким образом, данная норма позволяет повысить гарантии качества строящихся домов и вселяет надежды на тенденцию к лучшему соблюдению прав указанных категорий получателей жилья.

Уполномоченный, вместе с тем, считает необходимым разработать действенные механизмы реализации муниципального контроля, который должен осуществляться на завершающем этапе строительства путем составления акта реального осмотра объекта строительства органом, выдающим разрешение на ввод объекта жилищного строительства в эксплуатацию. Ещё более эффективной мерой станет расширение требований проведения обязательного государственного строительного надзора на все жилые многоквартирные дома высотой не более 3-х этажей.

Благоприятные условия проживания в жилище

В качестве одной из проблем, с которыми сталкиваются граждане при реализации жилищных прав, является отсутствие благоприятных условий проживания в своем жилище. Это право не выделено отдельно в Конституции РФ, однако является составной частью конституционного права на жилище. Так, часть 2 статьи 15 Жилищного кодекса РФ определяет жилище как «изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом, пригодное для постоянного, а не только временного проживания человека, отвечающее санитарным условиям, правилам и нормам, требованиям закона». Подобная норма содержится также в статье 161 Жилищного кодекса РФ, которая определяет требования к деятельности по управлению многоквартирным домом: оно должно «обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан».

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.

Обращения в защиту права на благоприятные условия проживания в жилище поступают не только непосредственно к Уполномоченному, но и к его общественным помощникам в муниципальных образованиях области.

Так, в марте 2017 года жильцы одного из домов в городском округе г. Рыбинска обратились к общественному помощнику Уполномоченного с проблемой отсутствия в доме отопления в течение более чем одного месяца. Жители безрезультатно обивали пороги управляющей компании и территориальной администрации. После того, как общественный помощник получила сигнал жителей о помощи, она, по её собственным словам, «начала обзванивать все инстанции: департамент жилищно-коммунального хозяйства, диспетчерскую службу

ЖКЖ, звонила на «горячую линию» по отоплению, и т. д.» В результате переговоров выяснилось, что предприятие, на территории которого расположена котельная, обеспечивающая дом теплом, по каким-то причинам не пускает на свою территорию поставщика тепла для устранения проблем. В сложившейся патовой ситуации общественный помощник Уполномоченного выступила как медиатор, переговоры с руководством и сотрудниками всех вовлеченных инстанций и убедив их в безусловном приоритете соблюдения права жителей на благоприятные условия проживания. В итоге на следующий день трубы стали теплыми, о чем жители с благодарностью сообщили.

В этом же районе в результате деятельности общественного помощника была отремонтирована крыша одного из жилых домов поселка Октябрьский; проблемные участки дорог, на состояние которых граждане жаловались общественному помощнику (в частности, дорога на поселок Глебово и г. Пошехонье), были включены в региональную программу «Решаем вместе!»; органами местного самоуправления начали приниматься меры по ликвидации некоторых несанкционированных свалок.

Одним из актуальных вопросов, который в Ярославской области требует решения, является обеспечение комфортных условий для дневного отдыха отдельных категорий граждан: малолетних детей, пожилых людей, больных и находящихся в периоде реабилитации после проведенного лечения. На установление так называемого «часа тишины» в середине светового дня есть запрос со стороны жителей региона и общественных организаций.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение Ярославской региональной общественной организации по содействию в поиске пропавших детей «ЯрСпас» с предложением поддержать введение на территории Ярославской области «дневного тихого часа». Общественники предложили увеличить период соблюдения тишины, установленный статьей 12 Закона Ярославской области от 03 декабря 2007 года № 100-з «Об административных правонарушениях», и ввести «дневной тихий час» с 13–00 ч. до 15–00 ч. в целях защиты прав граждан с малолетними детьми, которым требуется дневной сон. Данную инициативу «ЯрСпаса» поддержали представители Рыбинской городской общественной организации по защите интересов многодетных «Большая семья».

В настоящее время на территории Ярославской области действует Закон Ярославской области от 3.12.2007 № 100-з «Об административных правонарушениях», согласно статье 12 которого предусмотрена административная ответственность за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан в ночное время в местах их жительства и пребывания. К ночному времени отнесено время с 22–00 часов до 6–00 часов местного времени, а в период

с 1 июня по 31 августа — время с 23–00 часов до 6–00 часов местного времени. Однако временной период действия вышеуказанной нормы не в полной мере удовлетворяет потребности семей с детьми дошкольного возраста и, по сути, не обеспечивает действенной защиты их интересов в данной области: эмоциональное и физическое состояние ребёнка напрямую зависит от режима дня, одним из пунктов которого является дневной сон — «тихий час».

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области поддержал эту инициативу, так как она затрагивает очень важную тему — обеспечение прав жителей региона на благоприятные условия проживания. При этом речь идет об интересах разных категорий граждан, нуждающихся в отдыхе в дневное время, — и больных, и пожилых людей, и тех, кто работает в ночные смены, и малолетних детей. К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области неоднократно поступали обращения по вопросу нарушения тишины и покоя, в том числе и в дневное время. Опыт решения подобного рода вопросов путем договорённостей между соседями уже существует, но на основе локальных правил на уровне отдельного дома. Для достижения таких договорённостей необходимо проявление доброй воли со стороны всех возможных участников этих отношений, тогда как, по мнению Уполномоченного, выдвигание законодательной инициативы и тем более принятие соответствующего закона могло бы послужить ясным ориентиром и основой для урегулирования таких ситуаций.

Положительный опыт в этой сфере уже имеется во многих регионах России. Так, например, законом Московской области от 07 марта 2014 года № 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области» введен «период тишины» с 13.00 до 15.00 в целях защиты прав граждан с малолетними детьми, которым требуется дневной сон, и ограничения на шум, налагаемые законом Московской области от 07 марта 2014 года № 16/2014-ОЗ, касаются не только шумов, возникающих внутри домов в соседних квартирах, но и шумового фона извне, который возникает при проведении вблизи жилых домов работ по благоустройству, строительству и т. д.

Инициатива введения «тихого часа» в дневное время обсуждалась на заседании Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области и получила положительное заключение членов Совета. В итоге Уполномоченный обратился в Ярославскую областную Думу с предложением об изменении законодательства Ярославской области либо о восполнении пробелов законодательства Ярославской области в реализации прав на благоприятные условия проживания.

Другая проблема, о которой уже упоминалось в Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2016 год, свидетельствующая о необходимости корректив-

ровки законодательства с точки зрения защиты прав граждан на благоприятные условия проживания в своем жилище, — это содержание крупного рогатого скота и разведение пчёл.

К Уполномоченному все чаще поступают жалобы жителей сельских поселений, связанные с неудобствами, которые им причиняет разведение пчёл вблизи их места проживания. Люди считают, что нарушается их право на благоприятные условия проживания и на охрану здоровья. В некоторых случаях заявители даже не могут выйти на принадлежащие им приусадебные участки из-за риска быть ужаленными, при том, что у многих есть прямая угроза возникновения острых аллергических реакций на укусы пчелы.

В связи с отсутствием надлежащего правового регулирования вышеуказанных вопросов, налицо необходимость разработки Федеральных законов «О пчеловодстве» и «О содержании сельскохозяйственных животных». Проект федерального закона № 861659–6 «О пчеловодстве» 20.04.2017 был отклонен Государственной Думой РФ. На уровне субъектов Российской Федерации принято несколько законов «О пчеловодстве» — в Архангельской области, Нижегородской области, Ивановской области, Рязанской области.

В настоящее время вопросы содержания и разведения пчёл регламентируются несколькими нормативно-правовыми актами, которые в отдельных случаях не только не согласуются, но и противоречат друг другу. Так, Инструкцией о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел, утвержденной Минсельхозпродом РФ 17.08.1998 № 13–4–2/1362 и Приказом Минсельхоза России от 19.05.2016 № 194 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания медоносных пчёл в целях их воспроизводства, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений и получения продукции пчеловодства», установлен не только различный перечень объектов, от которых должны быть отдалены пасеки, но и расстояния необходимого отступа. В частности, это относится к железным дорогам и кондитерским производствам. При этом можно констатировать, что принятые Законы субъектов РФ не содержат в себе мер, направленных на обеспечение безопасности граждан, проживающих по соседству с участками, где расположены пасеки.

Статьей 10 Федерального закона от 30.03.1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлено, что граждане обязаны не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания. Вместе с тем, нормативно закреплена необходимость расположения на определенном отдалении от места жительства лиц, страдающих аллергией на укусы пчел,

только пасек с большим количеством пчелосемей (свыше 150). Данное требование содержится в 3.1. РД-АПК 1.10.08.01–10. Система рекомендательных документов агропромышленного комплекса Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Рекомендательные документы. Методические рекомендации по технологическому проектированию объектов пчеловодства (утв. и введены в действие Минсельхозом РФ 06.08.2010). Очевидно, что не соблюдается конституционный принцип равенства граждан. Создана ситуация, когда лица, страдающие от аллергии на укусы пчёл и проживающие рядом с большими пасеками, находятся в более привилегированном положении, нежели те, которые проживают с пасеками до 150 ульев.

Представляется, что необходимо четко законодательно разграничить компетенции РФ, субъекта федерации и органов местного самоуправления в части принятия решений в области пчеловодства, а также выработать единые, научно обоснованные, правила в части количества ульев на 100 кв. м. площади земельного участка; установления минимального расстояния от соседних жилых домов, в т.ч. от домов лиц, страдающих аллергическими реакциями на укусы пчел с целью защиты прав граждан, проживающих по соседству с пасеками, и т.д.

В целом аналогичные вопросы должен решить и федеральный закон «О содержании сельскохозяйственных животных».

В ряде обращений к Уполномоченному в 2017 году граждане, проживающие в деревнях, и дачники, в летний период времени проживающие на территории садоводческих товариществ, жаловались на несоблюдение проживающими с ними по соседству владельцами сельскохозяйственных животных санитарных и ветеринарных правил в части утилизации отходов жизнедеятельности животных, их убоя. Жители села сетовали на неудобства, причиняемые им содержанием в их поселениях отдельными семьями большого количества крупного рогатого скота — как правило, без оформления фермерского хозяйства и с многочисленными нарушениями.

Такие споры на практике приводят к серьёзным конфликтам, связанным с неудобствами, причиняемыми соседям содержанием большого количества голов крупного рогатого скота, коз и баранов. В указанном выше федеральном законе, таким образом, необходимо предусмотреть ответственность владельцев сельскохозяйственных животных за несоблюдение санитарных и ветеринарных правил в части убоя скота, утилизации отходов жизнедеятельности животных, поправа полей и насаждений.

Весь спектр такого рода деятельности и должны решить соответствующие изменения, вносимые в федеральное законодательство. Данные предложения Уполномоченного по правам чело-

века в Ярославской области были направлены для включения в проект резолюции межрегиональной научно-практической конференции «Соблюдение

прав и свобод жителей сельских территорий», прошедшей в 2017 году в Калужской области.

Исполнение судебных решений в жилищной сфере

Неисполнение решений суда, которые являются обязательными для всех лиц, организаций и органов в нашем государстве, в части предоставления жилья нарушает гарантируемое Основным законом право граждан на жилище.

Так, к Уполномоченному обратилась вдова погибшего ветерана боевых действий — она потеряла единственное жилье в пожаре, произошедшем в 2013 году. Женщина выиграла суд, власти должны ей предоставить благоустроенное жилье, однако судебное решение не исполняется уже больше двух лет. В настоящее время семья живет в аварийном доме, первый этаж которого уже расселен.

Уполномоченный направил запросы руководству региональной службы судебных приставов, в прокуратуру. Но с учетом того, что подобные явления носят весьма распространенный характер, приходится констатировать, что, к сожалению, бюджеты местного уровня на сегодняшний день не способны справиться с объемом судебных решений, обязывающих местные власти предоставить жилье, число неисполненных решений растет.

То количество судебных решений, которые сегодня не исполнены местной властью, говорит о наличии многолетней системной проблемы в сфере обеспечения граждан жильем или выполнения капитального ремонта. Из года в год в бюджеты муниципальных образований на исполнение судебных решений закладываются недостаточно средств для того, чтобы эти решения действительно исполнить.

За 12 месяцев 2017 года в структурных подразделениях регионального Управления ФССП на принудительном исполнении находилось 238 исполнительных производств о предоставлении жилья. В результате принятых мер за указанный период судебными приставами-исполнителями было окончено и прекращено 101 исполнительное производство данной категории, из них 89 исполнительных производств окончены фактическим исполнением. По состоянию на 01.01.2018 г. в работе находится 137 исполнительных производств о предоставлении жилья. При этом стоит отметить, что исполнительные производств о предоставлении жилых помещений военнослужащим и ветеранам ВОВ Управление и его структурные подразделения не поступали.

В качестве основной причины длительности исполнения судебных решений о предоставлении жилья является недостаточность денежных средств на указанные цели в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве проблемы, возникающей в процессе исполнения требований исполнительных

документов в отношении должников-бюджетополучателей, можно назвать и длительность процедуры выделения финансов для исполнения требований исполнительных документов в части направления необходимых средств целевыми назначениями из федерального бюджета в областной и из областного бюджета в муниципальный. Так, предоставление субвенций муниципальным образованиям, в большинстве случаев, происходит в конце финансового года, что делает невозможным своевременное исполнение требований исполнительных документов рассматриваемой категории.

Кроме того, исполнение судебных решений осложнено отсутствием жилищного фонда либо несогласием взыскателей на получение предоставленных должником жилых помещений ввиду их несоответствия установленным санитарно-техническим нормам или площади. В случае несогласия взыскателя с принятием предоставляемой ему квартиры, судебному приставу-исполнителю зачастую приходится самостоятельно обращаться в государственную жилищную инспекцию за проведением соответствующей экспертизы, что в свою очередь, существенно затягивает сроки исполнения требования исполнительного документа.

Безусловно, сложившаяся ситуация не только оказывает непосредственное влияние на реализацию гражданами своих прав, но и противоречит самому принципу правосудия.

В этой связи, учитывая, что органы местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы предоставления жилья, ссылаются на то, что принятые судами решения 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 социальной направленности в сторону их сокращения, а освободившиеся средства направить на цели обеспечения жильем граждан в рамках исполнения судебных решений.

Таким образом, реализация права на жилище является неотъемлемой частью более широкого понятия «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 право на жилище и на благоприятные условия проживания в нем, к сожалению, из года в год находится на первом месте по количеству жалоб граждан на различные нарушения. Вне

всякого сомнения, проблема должной реализации положений статьи 40 Конституции РФ может быть без преувеличения названа «болевым

точкой», требующей максимального внимания компетентных инстанций.

3.2. Право на социальное обеспечение

Статья 39 Конституции Российской Федерации гласит: «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 себя самостоятельно обеспечить. Таким образом, предоставляя гражданам право на социальное обеспечение, государство реализует одну из основных своих функций—социальную.

В Ярославской области, по информации областного департамента труда и социальной поддержки населения, в 2017 году меры социальной поддержки получили около 480 тысяч жителей области (всего 63 вида выплат). Общая сумма расходов на меры социальной поддержки составила 6,3 миллиарда рублей (в том числе 1,9 миллиарда рублей—за счёт средств федерального бюджета).

С 1 января 2015 года департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области принял переданные полномочия Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки гражданам, подвергшимся радиации. В 2017 году данной категории граждан было предоставлено 16 видов выплат (1 585 получателей на территории региона).

Компенсацию расходов на жилищно-коммунальные услуги в течение 2017 года получали более 320 тысяч человек, в том числе инвалиды, ветераны войны, ветераны труда, граждане, пострадавшие вследствие радиационного воздействия, многодетные семьи, на общую сумму 2,6 миллиарда рублей, из которых 953,3 миллион составили средства федерального бюджета. Средний размер компенсации составил 1 184,85 рублей. Эти показатели сопоставимы с аналогичными за 2016 год.

В регионе выстроена система оказания социальной поддержки семей с детьми, малообеспеченных и многодетных семей. Ежемесячное пособие на ребёнка в области получают около 90 тысяч человек. За 2017 год из областного бюджета на пособия и денежные выплаты семьям с детьми было выделено 1,4 миллиарда рублей, в том числе 569 миллионов рублей—на выплату ежемесячного пособия на ребёнка. Такой мерой социальной поддержки, как региональный семейный капитал в размере 56 606 рублей, смогли воспользоваться 1 857 семей.

Во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 606 «О мерах реализации демографической политики РФ» с января 2013 года органами социальной защиты населения об-

ласти осуществляется ежемесячная денежная выплата при рождении третьего ребёнка или последующих детей. В 2017 году её получили более 6 тысяч детей в размере 10 235 рублей. В 2018 году планируется сохранить данную меру социальной поддержки: законом Ярославской области от 26 ноября 2015 года № 93-з «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ярославской области в сфере социальной защиты населения» продлен период предоставления ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего ребёнка или последующих детей до 31 декабря 2018 года.

В 2017 году 97,6 тысяч инвалидов I и II группы, детей-инвалидов, граждан, имеющих детей-инвалидов, получили ежемесячную денежную компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, предусмотренную действующим законодательством (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).

С 1 января 2016 года в целях социальной поддержки одиноко проживающих граждан, достигших возраста 70 и 80 лет, а также неработающим собственникам жилого помещения, проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пожилого возраста (лица, достигшие возраста 60 лет для мужчин, 55 лет для женщин) в Ярославской области предоставляется компенсация взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме: достигшим возраста семидесяти лет—в размере 50%, достигшим возраста восьмидесяти лет—в размере 100% (в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законодательством Ярославской области, исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного Правительством Ярославской области). По состоянию на 1 января 2018 года оплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме получают 14,7 тысяч граждан пожилого возраста, достигших возраста 70 или 80 лет. Сумма финансирования составила 24,98 миллиона рублей, из них половина—за счёт средств федерального бюджета.

С 1 января 2016 года в регионе предоставляется социальная услуга по освобождению от оплаты стоимости проезда в городском сообщении: при условии автоматизированной регистрации и оплаты проезда с использованием персонализированной электронной транспортной карты. Подтверждение права граждан на получение

персонифицированной электронной транспортной карты возложено на органы социальной защиты населения области. Всего за 2017 год подтверждено право на получение транспортной карты 26 101 гражданину, обратившемуся за предоставлением социальной услуги по освобождению от оплаты стоимости проезда в городском сообщении.

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 то же время к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году поступило 412 обращений (18,6%) с жалобами на неудовлетворительное исполнение государством обязанности по социальному обеспечению граж-

дан. В абсолютном выражении это выше, чем в 2016 году, когда таких обращений поступило только 283, а их доля составила 19,1% от общего числа обращений. Обращения по вопросу защиты права на социальное обеспечение охватывают достаточно широкий спектр вопросов. Это и выплата пенсий, в том числе расчёт и начисление пенсий, и выплата пособий и компенсаций, которые положены гражданам, и предоставление тех или иных льгот, и вопросы социального обеспечения в учреждениях социальной защиты и местах принудительного содержания.

По данным проводимого по инициативе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области социологического исследования, только 60,6% респондентов считают, что в Ярославской области соблюдается право на социальное обеспечение, что на 9,3% меньше, чем в 2016 году. При этом непосредственно о наличии нарушений прав человека в этой сфере заявили 7,8% граждан. Это на 1,3% выше, чем в 2016 году.

Пенсионное обеспечение

Право на получение пенсии — одно из основных прав в сфере социального обеспечения. К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году с жалобами на действия Пенсионного фонда Российской Федерации обратились 37 человек. Это около 1,7% от общего числа обращений. Основные проблемы, с которыми обращаются граждане к Уполномоченному, — это несогласие с размером начисленной пенсии и отказ в перерасчете, невключение в стаж работы при расчете пенсии отдельных периодов (служба в армии, годы учебы), неприменение повышающего коэффициента за годы работы в районах Крайнего Севера, задержка выплат по программе финансирования пенсии, отказ в назначении досрочной трудовой пенсии, назначение пенсии лицам, освобожденным из мест лишения свободы, и т. п.

Когда человеку, достойно трудившемуся, неправильно рассчитывают пенсию, он считает себя незаслуженно обиженным государством. Но когда эту пенсию неправомерно отбирают, человек оказывается в ещё более сложной ситуации.

Ещё в 2016 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение ветерана вооруженных сил, прослужившего более 20 лет в частях дальней авиации. Заявителю при увольнении была назначена бессрочная пенсия за выслугу лет. Однако впоследствии выплата пенсии была приостановлена военным комиссариатом Ярославской области. Такое решение было связано с тем, что заявитель получил вид на жительство в одном из государств на постсоветском пространстве. Гражданин при этом пояснил, что постоянно проживает на территории России, а вид на жительство в другом государстве оформил для регулярных поездок к родственникам. Но военный комиссариат не счел эти доводы достаточными для возобновления пенсионных выплат.

Омбудсмен усмотрел в данной ситуации возможное нарушение прав заявителя и обратился

в военную прокуратуру Ярославского гарнизона с просьбой провести проверку по обращению, а в случае выявления нарушения прав заявителя — принять меры прокурорского реагирования. Проверка надзорного органа подтвердила изложенные в обращении факты, и прокуратура обратилась в суд с иском о восстановлении нарушенных прав и возобновлении выплаты пенсии. Представитель аппарата Уполномоченного принял участие в судебном заседании. Суд встал на сторону заявителя и решил обязать комиссариат возобновить выплату пенсии. Суд счел, что если гражданин России имеет вид на жительство в иностранном государстве, но постоянно проживает на территории РФ, то за ним сохраняется право на получение пенсии за выслугу лет. Это же решение оставил без изменения суд апелляционной инстанции. Право военного пенсионера за получение заслуженной социальной выплаты было восстановлено.

Одной из причин несогласия пенсионеров с исчисляемым размером пенсии является запутанный и постоянно изменяющийся подход к начислению пенсии, который порождает неосведомленность граждан в отношении принципов, формул и порядка, который должен применяться именно в их случаях. Практика постоянных изменений в столь социально значимой сфере, к сожалению, себя зарекомендовала неоднозначно. 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.

Органами прокуратуры также выявлялись факты нарушения прав граждан в этой сфере.

Так, в Некрасовском муниципальном районе Управление ПФР незаконно отказало мужчине, имеющему инвалидность, в назначении социальной пенсии по инвалидности в связи с отсут-

ствием у него постоянной регистрации по месту жительства.

По иску прокуратуры в суде права гражданина были восстановлены.

Социальное обслуживание граждан

В Ярославской области функционируют 17 государственных учреждений социального обслуживания, в которых проживают 3770 пожилых граждан, а также 25 муниципальных учреждений — комплексных центров социального обслуживания населения. Для оказания неотложных социальных услуг пожилым гражданам и инвалидам, в том числе проживающим в отдаленных населенных пунктах, действует социальная мобильная служба в 14 муниципальных районах области, благодаря которой граждане имеют возможность получать комплекс социальных, социально-медицинских, юридических, психологических и других услуг по месту жительства. В области сформирована единая геронтологическая служба.

В 2017 году реализация механизмов предоставления гражданам услуг в сфере социального обслуживания населения обеспечена в полном объеме в соответствии со вступившим в силу с 01.01.2015 Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и разработанными в его исполнение нормативными правовыми актами области.

В 2017 году жители Ярославской области получили более 24 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 137 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 соответствии с постановлением Правительства области от 28.06.2012 № 581-п «О создании приёмных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Ярославской области» в 2017 году в области действовали 62 приёмные семьи для одиноких (одиноко проживающих) престарелых людей и инвалидов. В 2018 году планируется создать нарастающим итогом 84 «приёмные семьи» 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 социальной помощи.

Тем не менее, к Уполномоченному поступают сообщения и от граждан, находящихся в учреждениях социального обслуживания.

Один из постояльцев учреждения для пожилых людей пожаловался на нарушение санитарных норм в учреждении, на кадровый дефицит среди среднего медицинского персонала. В обращении одного из проживающих в другом учреждении мужчин, содержалась жалоба на отсутствие прогулок, а также на неясности в системе использования остающейся после оплаты социальных услуг учреждения пенсии.

По каждому из поступивших сигналов Уполномоченный оперативно выезжал в учреждения социального обслуживания, но в ходе проверок содержащаяся в обращениях информация, как правило, не подтверждалась. Омбудсмен разговаривал с проживающими в учреждениях пожилыми людьми, инвалидами. Они положительно отзывались об условиях проживания в учреждениях, о работе персонала и руководства — никаких жалоб на нарушение прав не поступило. Заявителям были даны все необходимые разъяснения по вопросам, которые они поднимали в своих обращениях, в том числе и в отношении пенсии.

Ряд проблем в сфере социального обеспечения вскрылись в ходе визита Уполномоченного в психоневрологический интернат в Рыбинске, где он провел встречи с постояльцами, сотрудниками и руководством учреждения, ознакомился с документами.

Жалоб на условия проживания постояльцы не высказали, а вот пожелание по усовершенствованию инфраструктуры у них есть: проживающим в интернате хочется заниматься спортом, но нет оборудованной для этого площадки, нет простейших спортивных снарядов, хотя пациенты интерната регулярно принимают участие в соревнованиях, даже ездят в другие города. Директор учреждения обозначил проблему отсутствия в здании отопления — попытки решить вопрос не привели к результату, в день посещения интерната омбудсменом, в середине октября, тепла так и не было. Интернат находится в одном из районов города с хорошей транспортной доступностью, но теплотети в этом районе сильно изношены. После визита Уполномоченного к восстановлению подачи отопления в интернат подключились городские и областные власти; в итоге здание начало отапливаться. Однако это не единственная острая проблема — в плохом состоянии находится часть крыши здания интерната. Все

эти вопросы остаются на контроле уполномоченных органов.

Уполномоченный выезжал и в Рыбинский дом-интернат для престарелых и инвалидов — крупнейшее учреждение социального обслуживания населения Ярославской области, где могут проживать более 500 человек: граждане пожилого возраста, совершеннолетние инвалиды I и II групп, где тоже провел беседы с постояльцами, осмотрел инфраструктуру учреждения.

Омбудсмен посетил Центр помощи семье и детям, расположенный в городе Ярославле, где помимо стационарного отделения с оказанием помощи на постоянной основе детям с ограниченными возможностями, дневного отделения реабилитации, отделения психолого-педагогической помощи, также функционирует отделение помощи женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Здесь им оказывают юридическую помощь, экстренную психологическую помощь. Центр проводит и социальный патронаж женщин, нуждающихся в социальной помощи, реабилитации и поддержке. В отделении работает социальная гостиница для жен-

щин. В настоящее время одновременно в ней могут проживать не более четырех женщин, однако даже при отсутствии свободных мест они могут получить юридическую, психологическую, социальную помощь. Однако потребность в открытии подобных гостиниц существует на территориях всех муниципальных образований региона, чтобы женщины, находящиеся в критической и даже опасной ситуации, могли обратиться за помощью и получить временное убежище.

В рабочем порядке Уполномоченный также посетил Норский геронтопсихиатрический центр и отделение сестринского ухода ГУЗ ЯО больницы № 7 в городе Ярославле, Дом-интернат для престарелых и инвалидов в городе Угличе, Центр социального обслуживания (отделение временного проживания в Кукобое) Первомайского муниципального района, в Кривецкий психоневрологический интернат, Гаврилов-Ямский дом ветеранов. В целом состояние учреждений, обеспеченность материально-техническими средствами для оказания социальных и медицинских услуг находятся на хорошем уровне.

Предоставление социальной помощи отдельным категориям граждан

На контроле Уполномоченного находится вопрос расширения мер социальной поддержки бывшим несовершеннолетним узникам фашизма в части предоставления указанной категории граждан дополнительной социальной поддержки в виде права на освобождение от оплаты 100% стоимости проезда в городском и пригородном сообщении, установленной для участников и инвалидов Великой Отечественной войны статьей 58 Социального Кодекса Ярославской области. Уполномоченный уже обращался с данным вопросом к властям, но до сих пор изменения в законодательство не внесены.

Правовая позиция, закреплённая в региональном законодательстве, существенно умаляет права указанной категории граждан и снижает уровень их социальной защищенности. Вместе с тем, проведенные проверки по обращениям граждан этой категории показали, что указанная мера поддержки может быть им предоставлена, основываясь на положениях федерального законодательства. Пунктом 8 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ установлено, что проживающим на территории Российской Федерации бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, признанным инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность ко-

торых наступила вследствие их противоправных действий), предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны. Остальным бывшим несовершеннолетним узникам фашизма предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих.

Уполномоченный пришел к выводу, что, принимая во внимание те лишения и страдания, которые выпали на долю несовершеннолетних узников фашизма в годы Великой Отечественной войны, правовая позиция, закреплённая в региональном законодательстве, существенно умаляет права бывших несовершеннолетних узников фашизма и снижает уровень их социальной защищенности.

В силу изложенного выше, вопрос о внесении изменений в Социальный кодекс Ярославской области в части установления дополнительных мер социальной поддержки бывших несовершеннолетних узников концлагерей будет держаться Уполномоченным на контроле, и при изменении и стабилизации финансового положения региона предложения по установлению дополнительных мер социальной поддержки будут повторно направлены в Ярославскую областную Думу.

Социальное обеспечение инвалидов и формирование доступной среды

Вопросам присвоения инвалидности, назначения индивидуальной программы реабилитации, социальной помощи инвалидам и формированию в регионе доступной среды для маломобильных граждан Уполномоченный

уделяет особое внимание. В 2017 году он неоднократно посещал учреждения социального обслуживания инвалидов, встречался с представителями общественных организаций инвалидов.

Всего в Ярославской области граждане, имеющие инвалидность, составляют чуть менее 9% от общего числа населения. По информации Главного бюро МСЭ по Ярославской области, в 2017 году произошло снижение количества освидетельствований в целом по региону на 3,2%. Снижение это произошло за счёт взрослого населения области, так как количество освидетельствований детского населения выросло на 1,4%. Чаще всего инвалидами признаются дети самой младшей возрастной группы: 45,6% от детей, признанных инвалидами, это дети до 3-х лет.

Уже в течение трех лет в регионе прослеживается тенденция к снижению абсолютного числа лиц, признанных инвалидами и интенсивных показателей общей инвалидности (с 132,4 до 131,0 на 10 тысяч населения области).

Органами государственной власти 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 2017 году такими приспособлениями обеспечены 617 инвалидов (1744 единицы средств) на общую сумму 7,5 млн. руб.

В Ярославской области действует региональная программа «Доступная среда» на 2012–2018 годы, которая 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 2017 году объем финансирования программы составил почти 49 миллионов рублей, в том числе: средства федерального бюджета — 18,806 миллионов рублей, средства областного бюджета — 29,747 миллионов рублей, средства муниципальных образований — 0,295 миллиона рублей.

В Ярославской области в Реестр приоритетных объектов включены 322 социальных объектов (121 государственных и 201 муниципальных). По состоянию на 01.01.2018 адаптировано и дооборудовано в соответствии с Соглашением между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Ярославской области о предоставлении в 2017 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, 295 объектов (114 государственных, 181 муниципальных).

С учетом важности вопросов предоставления государственной поддержки инвалидам в сентябре 2017 года под эгидой Уполномоченного по правам человека в Ярославской области состоялся круглый стол, посвященный теме обеспечения льготных категорий граждан путевками на санаторно-курортное лечение и техническими средствами реабилитации. Также на круглом столе обсуждались вопросы назначения инвалидности, возможности внесения изменений в индивидуальные программы реабилитации, на основе которых выдаются средства реабилитации, оказания мер социальной поддержки, предусмотренных для семей с детьми-инвалидами. В работе круглого стола приняли участие депутаты Ярославской областной Думы, руководство Ярославского регионального отделения Фонда социального страхования РФ, представители регионального департамента здравоохранения и фармации, Общественной палаты Ярославской области, социальных учреждений и общественных организаций инвалидов.

Проблема льготного санаторно-курортного лечения, которая является актуальной не только для Ярославской области, уже неоднократно поднималась Уполномоченным в Ежегодных докладах. В Ярославской области в очереди на получение льготных путевок стоят несколько тысяч инвалидов, тогда как из федерального бюджета выделяются средства на обеспечение социальной услугой только около 1500 человек в год — именно на такое количество человек хватает средств, формируемых из социальных пакетов инвалидов. Бюджетные средства на эти цели формируются из средств, заложенных в социальном пакете каждого инвалида. Льготник должен «накопить» на путевку из средств собственного социального пакета. При этом стоимость части социального пакета, предусмотренной на санаторно-курортное лечение, составляет всего около 124 рублей в месяц (1494 рублей в год) при цене путевки в 21 тысячи рублей. Таким образом, льготник будет «копить» на собственную путевку в санаторий около 14 лет. Инвалиды имеют право отказаться от социального пакета и получать равнозначную денежную компенсацию.

При этом действующим законодательством не предусмотрены ни обязательное ежегодное предоставление путевок каждому из льготников, ни внеочередной порядок их получения. Правомерность такого механизма признал Верховный Суд РФ. Кроме того, несколько лет назад государство отказалось от принципа «внеочередного» предоставления санаторно-курортных путевок. 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 общая оче-

редь 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.

Обеспокоенность Уполномоченного вызывает тот факт, что мероприятия по социальной поддержке отдельных категорий граждан путем предоставления путевок на санаторно-курортное лечение не получают со стороны федерального бюджета финансирования в достаточной мере для того, чтобы обеспечить ежегодное предоставление путевок всем льготникам, которым они положены. Ситуация требует изменения нормативной базы на федеральном уровне.

Тесное сотрудничество сложилось у омбудсмена с Главным бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области: бюро всегда способствует оперативному рассмотрению запросов Уполномоченного, оказывает содействие в рассмотрении обращений граждан. От заявителей неоднократно поступали письменные благодарности за оперативный отклик. В 2017 году оно было закреплено заключением двустороннего соглашения. Уполномоченный по правам человека принимает участие в заседаниях Общественного совета при Главном бюро МСЭ, а один из сотрудников его аппарата вошел в состав совета, что способствует конструктивному взаимодействию и дает возможность услышать мнение общественности о состоянии прав и свобод человека в этой сфере.

В ходе работы с обращениями граждан Уполномоченный отметил правовые и организационные проблемы уже на начальном этапе признания гражданина инвалидом. Иногда препятствием в реализации права человека на объективную оценку состояния его здоровья выступает то обстоятельство, что в ряде структурных подразделений бюро МСЭ не имеется необходимого диагностического оборудования, в результате инвалиды не застрахованы от субъективных оценок и ошибок.

Зачастую инвалиды, особенно пожилые, одинокие, не имеют физической возможности пройти необходимых врачей, а равно попасть в бюро МСЭ. Эти факторы напрямую влияют на возможность получения ими мер социальной поддержки. Кроме того, даже после назначения инвалидности люди могут испытывать сложности с назначением правильной индивидуальной программы реабилитации.

К региональному омбудсмену обратился пожилой мужчина, на попечении которого находится внук школьного возраста. Мальчик, с рождения страдающий детским церебральным параличом, по рекомендации врача проходит школьную программу дома, через интернет. Ребёнок имел инвалидность, дающую основание для получения мер социальной поддержки. Однако весной 2016 года комиссия медико-социаль-

ной экспертизы сняла с несовершеннолетнего соответствующий статус, что повлекло за собой и прекращение предоставления мер социальной поддержки.

Уполномоченный провел проверку по обращению, а также направил необходимые запросы в Главное бюро медико-социальной экспертизы Ярославской области. Была проведена повторная очная экспертиза состояния ребёнка, в результате которой было вынесено решение об установлении внуку заявителя категории «ребёнок-инвалид» до достижения им 18-летнего возраста.

В ходе выездного приёма в Рыбинске к Уполномоченному поступило обращение от инвалида, который жаловался на необеспечение его средствами реабилитации и плохую приспособленность его жилища для нужд инвалидов. К. является инвалидом детства по зрению, год назад перенес ампутацию левого бедра, в настоящее время передвигается с помощью костылей и инвалидной коляски. Мужчина имел несколько оснований для получения технических средств реабилитации в связи с инвалидностью: очень плохое зрение и отсутствие одной из конечностей, но местное бюро медико-социальной экспертизы назначило заявителю неполную индивидуальную программу реабилитации, лишив его возможности получить инвалидное кресло и трости необходимого для него типа. Кроме того, мужчина проживает на пятом этаже, в доме, не оборудованном лифтом, что затрудняет выход на улицу и возвращение домой с прогулки. Но добиться от управляющей компании установки дополнительных перил в доме он не смог.

Главное бюро МСЭ по Ярославской области по запросу Уполномоченного в порядке контроля провело повторную заочную экспертизу. В результате для мужчины была разработана новая индивидуальная программа реабилитации, в которой были учтены все функциональные нарушения. В программу в дополнение к имеющимся средствам реабилитации вошло бесплатное обеспечение необходимыми приспособлениями: тростями, креслом-коляской для прогулок.

При обсуждении с Уполномоченным проблем обеспечения инвалидов средствами реабилитации представители региональных общественных организаций инвалидов высказали ряд замечаний. Так, по словам руководителя одной из них, «маршрутизация» данного процесса выстроена неэффективно: люди с ограниченными возможностями здоровья вынуждены получать отдельные средства реабилитации у разных поставщиков в разных концах города. При этом, со слов представителя руководства Ярославского регионального отделения Фонда социального страхования РФ, в контрактах поставщиков прописан приоритетный способ получения инвалидом средств реабилитации — на дому, однако, как указали общественники, такой вариант поставщики инвалидам даже не предлагают. Этот вопрос взят на контроль руководством Ярославского регионального отделения Фонда социального страхования РФ.

По второму вопросу, поставленному в обращении, омбудсмен инициировал проверку соблюдения законодательства в отношении обеспечения доступности жилого дома для людей с ограниченными возможностями. Работа с обращением заявителя выявила недостатки в правовом регулировании создания доступной среды. Так, многоквартирные дома должны приспособляться к нуждам инвалидов согласно соответствующему постановлению Правительства РФ. Это постановление предполагает создание комиссий по обследованию жилых домов на предмет необходимости повышения их доступности для инвалидов, однако порядок такой проверки, порядок создания и работы соответствующих комиссий до сих пор не установлен на федеральном уровне. Дом заявителя мог быть включён в региональную программу «Доступная среда» на 2012–2018 годы, однако, как сообщили в ответ на запрос Уполномоченного в городской администрации, финансирование адаптации объектов именно жилищного фонда областной программой не предусмотрено. Тем не менее, городская администрация провела обследование дома, в котором проживает инвалид. Один из лестничных пролетов планируется оборудовать необходимыми поручнями.

По инициативе Уполномоченного прокуратурой была проведена проверка, которая выявила нарушения со стороны органов местного самоуправления: в городе не только не проводилось обследование жилого фонда на предмет доступности для инвалидов, но и не было предусмотренного законодательством реестра объектов жилого фонда, который необходим именно для включения жилых домов в программу «Доступная среда». Более того, работа по данному обращению выявила недостатки и в системе привлечения к административной ответственности за несоблюдение законодательства об обеспечении доступности объектов для людей с ограниченными возможностями. В Ярославской области полномочиями по координации мероприятий при приспособлении жилых помещений с учетом потребностей инвалидов возложены на региональный департамент ЖКХ, энергетики и регулирования тарифов. Однако полномочия по осуществлению контроля и надзора в сфере социальной защиты инвалидов на региональный уровень не переданы, поэтому департамент не обладает правом составлять протоколы об административных правонарушениях, и не может привлечь к ответственности, например, управляющую компанию.

Аналогичная ситуация складывается и в областном центре.

К Уполномоченному обратилась инвалид первой группы Б., которая пожаловалась на то, что в многоквартирном доме, где она проживает нет никаких условий для инвалидов-колясочников. Из-за этого она практически не может выходить на улицу. «Два года я пытаюсь добиться установки пандуса в подъезде. Писала во все инстанции..., собрала документы для включения дома в программу «Доступная среда»...

Я молодая женщина, я, как и все, хочу иметь право выйти на улицу»,— пишет заявительница. При этом женщина была расстроена аргументами, которые приводились различными органами в официальных письмах: «денег нет», «дом не будет включен в программу», «вообще вы только один инвалид в подъезде, было бы несколько, тогда другое дело».

В результате анализа ситуации омбудсмен пришел к выводу, что мэрия города Ярославля не только не исполнила свои обязанности по соблюдению прав инвалида, но и не вела планомерной и целенаправленной работы по обеспечению прав иных инвалидов. Об этом, в частности, свидетельствует непринятие в течение длительного времени нормативно-правового акта о муниципальной комиссии, уполномоченной рассматривать вопросы возможности приспособления мест общего пользования многоквартирных жилых домов для нужд инвалидов, во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

При этом мэрия города в своем ответе ссылалась на то, что обязанность по обеспечению доступной среды для инвалидов должна быть возложена на организации, управляющие многоквартирными домами, в которых проживают инвалиды. Кроме того, по мнению мэрии, для того, чтобы дом и прилегающая территория были оборудованы управляющей компанией, собственники жилых помещений в многоквартирном доме должны принять соответствующее решение на общем собрании. Но изучение законодательства позволяет сделать однозначный вывод об обязанности органов местного самоуправления обеспечить заявительнице условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, в частности—к занимаемому жилому помещению. Возложение мэрией такой обязанности на управляющую организацию и собственников иных квартир жилого дома является незаконным. В связи со сложившейся ситуацией Уполномоченный обратился в органы прокуратуры.

Прокуратура Ярославля внесла представление в адрес мэра города в связи с выявленными нарушениями законодательства о социальной защите инвалидов в части деятельности муниципальной комиссии по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды. Прокуратура установила, что в Ярославле не проводятся необходимые обследования жилых помещений, а также не организованы мероприятия по адаптации многоквартирных жилых домов для инвалидов. Отсутствует и нормативный правовой акт, регулирующий порядок деятельности соответствующей комиссии. Мэру города было внесено представление.

В итоге только в ноябре 2017 года в област-

ном центре, наконец, был принят необходимый нормативный акт: постановление мэрии города Ярославля от 09.11.2017 г. № 1533 «о создании комиссии по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов».

Ещё один факт нарушения доступности среды для инвалидов был установлен в результате обращения к Уполномоченному жительницы города Ярославля в защиту прав ребёнка-инвалида — девочку на коляске с трудом пустили на представление в цирк.

Заявительница В. сообщила о нарушении права на доступ в Ярославский государственный цирк на представление «Цирковое шоу на воде» ребёнка-инвалида Ч., мать которого в социальных сетях написала следующее: «Что-то я злюсь. Немного совсем. В нашем городе есть цирк. Детям на коляске в него бесплатно... Позвонила, предупредила, уточнила. Приходите, говорят. Ну, мы приехали. А на входе в таком недоумении: а зачем вы пришли, мы детей-колясочников на это представление не приглашаем. У нас внизу бассейн, вход через второй этаж и т. д. ...Занесла я её [самостоятельно], значит, на второй этаж, посадила на обычное кресло, вся изнервничалась, потому что это высоко, она сидит сбоку на самом верху, никаких перил, ну как на жердочке... Я не хотела, конечно, с ними ругаться, но если у вас такое представление, то напишите крупными буквами на сайте: «На колясках не приходите». И по телефону отвечайте четко».

В ходе устного разговора руководитель цирковой программы пояснила, что возможность обеспечить доступ ребёнку-инвалиду на данную программу отсутствует по техническим причинам: высокие борта в бассейне исключают возможность просматривать представление на первых рядах, где обычно в здании цирка и предусмотрены специально выделенные места для кресла-коляски. И всё же Уполномоченный усмотрел в данном случае нарушение требований Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Как известно, закон говорит о том, что «организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски) условия для беспрепятственного доступа», а также оказывают помощь «инвалидам в преодолении барьеров, мешающих получению ими услуг наравне с другими лицами».

Омбудсмен призвал Ярославский государственный цирк к неукоснительному соблюдению законодательства об инвалидах, потребовал обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов в здание цирка и на его представления, обеспечить возможность самостоятельного передвижения инвалидам по зданию, в том числе с использованием кресла-коляски, а также изы-

скать возможность сопровождения таких лиц и помощи им в передвижении и размещении для просмотра циркового представления, независимо от его специфики. Руководство учреждения признало факты, изложенные в обращении, и прислушалось к позиции омбудсмена. В целом же в учреждении, как показала проверка, присутствует предусмотренная законодательством инфраструктура для маломобильных граждан: пандусы, подъемник, обустроенные санузлы. Таким образом, сложившаяся ситуация стала следствием особенностей демонстрировавшейся в это время в цирке программы. В дальнейшем подобных инцидентов, как заверили в учреждении, не повторится.

Указанная ситуация ещё раз наглядно демонстрирует необходимость государственного регулирования обеспечения доступности объектов социальной инфраструктуры для инвалидов. На момент рассмотрения обращения не были установлены полномочия по проверке наличия или отсутствия соответствующего доступа в государственные учреждения. Ни органы социальной защиты населения, ни департамент труда и социальной защиты населения, ни областной департамент культуры (чьим подведомственным учреждением является, например, Ярославский государственный цирк) не могли осуществлять контроль в этой сфере. Фактически для проведения проверки по обращению омбудсмен не мог прибегнуть к содействию уполномоченных органов и давал оценку доступности услуг и здания цирка самостоятельно. Но уже в начале 2018 года в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» были внесены изменения в части установления государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг. Эти изменения помогут и в обеспечении прав инвалидов при организации доступа в нежилые здания учреждений и организаций.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области совместно с Главным бюро медико-социальной экспертизы неоднократно привлекал внимание властей к проблеме, которая сложилась в регионе с доступностью для инвалидов здания самого ведомства — условия доступа граждан в здание бюро ещё в 2014 году были неудовлетворительными.

Люди с ограниченными возможностями здоровья добираются до бюро пешком или на автомобильном транспорте. При этом подъездные пути к зданию учреждения для автотранспорта разрушены, пешеходные дорожки и тротуары отсутствуют вообще. Для людей, передвигающихся на инвалидных колясках, с помощью костылей и тростей, путь до учреждения становится настоящим испытанием. Ситуация осложняется тем, что бюро находится в федеральном подчинении, но расположено на территории Областной клинической больницы — объекта областного значения. Это затрудняет

вопрос выделения бюджетных средств на ремонт дороги.

В 2016 году территория областной больницы была включена в список приоритетных объектов, подлежащих адаптации для нужд инвалидов и других маломобильных граждан в рамках региональной программы «Доступная среда». В начале 2017 года была разработана проектно-сметная документация, получено положительное заключение экспертизы по обеспечению доступности прилегающей территории и путей движения для маломобильных групп граждан. Однако эти мероприятия включали в себя только благоустройство пешеходных путей, тогда как ремонт дороги в план не включен. Таким образом, проблема разрешилась лишь частично, и люди с ограниченными возможностями, передвигающиеся на автомобилях, как собственных, так и медико-социальной службы, по-прежнему испытывают неудобства.

В связи с этим Уполномоченный обратился к Губернатору Ярославской области и повторно обратился в Правительство Ярославской области с просьбой рассмотреть вопрос об обустройстве дороги к бюро, восстановлении дорожного покрытия, оборудовании дороги освещением. Эти меры должны помочь в повышении доступности учреждения для лиц, передвигающихся с использованием транспортных средств и технических средств реабилитации. В настоящее время региональные власти взяли вопрос на контроль.

Стоит отметить, что в 2017 году лишь после вмешательства органов прокуратуры, которые обратились с исками в суд, несколькими учреждениями здравоохранения, социального обслуживания и аптеками было организовано выполнение мероприятий по созданию условий для беспрепятственного доступа к этим объектам инвалидов, в том числе оборудование их мобильными пандусами, сигнальными кнопками вызова, тактильными схемами движения (мнемосхемами), специальными местами для парковки транспортных средств инвалидов.

К сожалению, далеко не всегда и городская среда является действительно безбарьерной.

Так, к Уполномоченному в ходе прямого эфира его авторской правозащитной программы, темой которой как раз была реализация прав людей с ограниченными возможностями, обратилась жительница одного из районов областного центра. Она пожаловалась на недоступность отдельных объектов дорожной и транспортной инфраструктуры для людей с ограниченными возможностями и маломобильных граждан. В Ярославле в 2017 году велись активные работы по реконструкции дорог, это и стало причиной последующего недовольства: как сказала радиослушательница, после ремонта проезжей части пешеходный переход, отмеченный специальными знаками «Пешеходный переход для слепых и слабовидящих пешеходов», стал упираться в высокий бордюр. Слабовидящие и незрячие люди могут его не увидеть, споткнуться, по-

лучить травму. Также радиослушательница сообщила, что две недели назад на радио был представитель департамента городского хозяйства мэрии города Ярославля и обещал лично выехать, все проверить, исправить. Но ничего до сих пор не сделано.

Для оперативного решения данной проблемы Уполномоченный обратился в мэрию города Ярославля и попросил привести пешеходный переход в соответствие с нормами безопасности. С одной стороны, ситуация с ремонтом дороги может привести к временным неудобствам для инвалидов, но когда речь идет о нескольких неделях, то фактически имеет место необоснованное ограничение доступной среды для незрячих и слабовидящих граждан в отдельном микрорайоне. Буквально в считанные дни городская администрация устранила указанные недостатки, вывела слой асфальта на уровень бордюрного камня. Более того, подведомственному учреждению было дано поручение проконтролировать выполнение подрядчиком работ по переустройству всех тротуаров, пешеходных дорожек в местах пересечения с автомобильными дорогами с целью повышения уровня доступности для слепых и слабовидящих пешеходов, а также для движения маломобильных групп населения.

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.

Стоит отдельно отметить, что в Ярославской области 2017 год ознаменовался созданием электронной «карты доступности» на геопортале gis76.ru — теперь каждый человек может ознакомиться с доступностью социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями. На портале размещено свыше полутора миллионов картографических объектов, около 2 тысяч тематических слоев. Для создания этой карты была проведена работа по оценке текущего состояния объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Мониторинг проводился с участием представителей общественных организаций инвалидов. Открыв карту доступности, люди с ограниченными физическими возможностями могут узнать, насколько легко попасть в то или иное учреждение. На карте у помещений отображается один из четырех статусов: оборудовано, не оборудовано, частично оборудовано и не исследовано. Планируется также подписание трехстороннего соглашения о взаимодействии между региональным департаментом информатизации и связи, Ярославским государственным педагогическим университетом им. К.Д. Ушинского и разработчиком цифровых карт, в рамках которого будет собрана информация о доступности объектов социальной инфраструктуры в негосударственных организациях Ярославля. Внедрение таких возможностей техники позволяет надеяться на совершенствование системы реализации прав инвалидов.

Таким образом, Уполномоченный полагает, что для более полного соблюдения и защиты на территории Ярославской области прав граждан на все виды социального обеспечения необходимы следующие меры:

- разработка механизма обеспечения полной и своевременной осведомленности работающих граждан об отчислениях, производимых работодателем в Пенсионный фонд РФ, об имеющихся у них правах на пенсионные выплаты, в особенности тех граждан, которые имеют право досрочного выхода на пенсию;

- усиление мер социальной поддержки быв-

ших несовершеннолетних узников фашизма в части предоставления указанной категории граждан права на освобождение от оплаты 100% стоимости проезда в городском и пригородном сообщении, установленной для участников и инвалидов Великой Отечественной войны статьей 58 Социального Кодекса Ярославской области;

- внедрение механизма государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов и маломобильных групп населения объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг.

3.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Конституция Российской Федерации гарантирует соблюдение одного из основополагающих прав граждан — права на охрану здоровья и медицинскую помощь. 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 органами государственной власти принимаются меры по совершенствованию работы системы учреждений здравоохранения и оказания гражданам медицинской помощи.

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. Потребность в медицинских кадрах в целом по области составляет около 450 врачей и примерно 560 средних медицинских работников. Например, в ГБУЗ «Ростовская ЦРБ» обеспеченность врачами-специалистами составляет лишь 54,6%, средним медицинским персоналом — 64%. В ГБУЗ ЯО «Некрасовская ЦРБ» более года вакантна должность фельдшера ФАПа, находящегося в самой отдаленной местности Некрасовского района. В ГУЗ ЯО «Станция скорой медицинской помощи г. Рыбинск» и ГУЗ ЯО «Станция скорой медицинской помощи» г. Ярославля, где по состоянию на декабрь 2017 года имелось порядка 190 вакантных ставок врачей, фельдшеров и среднего медицинского персонала. Для преодоления дефицита медицинских кадров в области в течение пяти лет шла реализация Региональной целевой программы «Улучшение кадрового обеспечения государственных медицинских организаций Ярославской области на 2013–2017 годы». Реализация Программы позволила привлечь в медицинские организации области 1224 врачей, 1523 средних медицинских работников. В том числе, в 2017 году поступили на работу 126 врачей, окончивших медицинские университеты в 2017 году, из них в первичное звено на долж-

ности врачей участковых служб — 34 человека.

С целью укомплектования штатов медицинских организаций Ярославской области в рамках Программы в 2017 году были предоставлены: 30-ти врачам единовременные компенсационные выплаты в размере одного миллиона рублей в рамках программы «Земский доктор» (выплата предусмотрена для врачей, переехавших для работы в государственных медицинских организациях Ярославской области, расположенных в сельских населенных пунктах и рабочих поселках); единовременные выплаты в размере 100 тысяч рублей молодым врачам, впервые поступившим на работу в государственные медицинские организации, расположенные в городах с наибольшим дефицитом медицинских кадров (23 выплаты); единовременные выплаты в размере 50 тысяч рублей фельдшерам и акушеркам фельдшерско-акушерских пунктов в возрасте до 35 лет, прибывшим на работу в фельдшерско-акушерский пункт, — 3 выплаты. Кроме того, в регионе в областном бюджете предусмотрены средства на организацию ежемесячных выплат размере 3 300 рублей 50-ти студентам последних курсов Ярославского государственного медицинского университета, обучающимся по договорам о целевом обучении, заключенным с департаментом здравоохранения и фармации.

Одной из мер, призванных стимулировать медицинские кадры на работу в учреждениях здравоохранения, является содействие решению жилищного вопроса работников. Так, в рамках вышеназванной программы в 2017 году в городе Ярославле были приобретены 3 служебные квартиры для медицинских работников.

С целью дальнейшего развития и укрепления кадрового потенциала отрасли в настоящее время профильным департаментом разработан и находится на согласовании проект Областной целевой программы «Улучшение кадрового обеспечения государственных медицинских организаций Ярославской области на 2018–2022 годы», в соответствии с которой дополнительно к ранее реализованным мероприятиям предусмотрены:

- предоставление единовременных компенсационных выплат в размере 500 тыс. рублей фельдшерам в возрасте до 50 лет, закончив-

шим образовательные организации среднего профессионального образования, прибывшим в 2018 году на работу в сельский населенный пункт, либо рабочий поселок, либо поселок городского типа или переехавшим на работу в сельский населенный пункт, либо рабочий поселок, либо поселок городского типа из другого населенного пункта для работы в государственной медицинской организации Ярославской области и заключившим с департаментом договор на предоставление единовременной компенсационной выплаты (на одного указанного медицинского работника) сроком на 5 лет) в рамках программы «Земский фельдшер»;

- единовременные выплаты ординаторам, обучающимся в образовательных организациях, подведомственных Министерству здравоохранения РФ, за счёт средств федерального бюджета в рамках целевой подготовки по договору о целевом обучении, заключенному с департаментом.

Также в Ярославской области предпринимаются меры по совершенствованию материально-технической базы учреждений здравоохранения — реализуется областная целевая программа «Развитие материально-технической базы медицинских организаций Ярославской области на 2016–2020 годы». В рамках данной программы в 2017 заработали офисы врачей общей практики в нескольких населенных пунктах региона, выделены средства на проведение капитального ремонта в медицинских организациях, что позволило значительно улучшить условия пребывания пациентов в поликлинических и стационарных отделениях.

Однако, как показывает практика работы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, в медицинской сфере региона есть определенные проблемы, о которых в том числе сообщают в своих обращениях граждане.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году поступило 150 обращений о нарушении прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, что практически в два раза больше, чем в 2015 году, и в три раза больше, чем в 2014 году. Их доля составила 6,8%. С учетом того, что часть обращений в этой группе относятся к вопросам оказания медицинской помощи в учреждениях системы исполнения наказаний, их специфика отражена в разделе Доклада «Права человека в местах принудительного содержания».

Граждане обращаются к Уполномоченному по следующим вопросам:

- некачественное, несвоевременное оказание медицинской помощи, отказ в госпитализации или оказании медицинских услуг по полису ОМС, врачебные ошибки;

- нехватка врачей, особенно узких специальностей, и связанные с этим трудности записи на приём (в том числе через сеть Интернет);

- назначение лечения, выписка лекарственных препаратов (замена на аналоги);

- обеспечение льготными лекарственными средствами, работа аптек, отсутствие необходимых лекарств в аптеках;

- доступность медицинской помощи (отказ прикреплять детей к поликлинике);

- соблюдение права граждан на добровольный информированный отказ от медицинского вмешательства;

- работа скорой медицинской помощи;

- обеспечение больных сахарным диабетом лекарствами, инсулиновыми помпами и расходными материалами к ним;

- оказание психиатрической медицинской помощи;

- неукомплектованность медицинских пунктов в средних общеобразовательных учреждениях.

Многие из перечисленных вопросов также неоднократно становились предметом освещения в СМИ региона.

Как показывают результаты проводимого ежегодно социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», только половина респондентов — 52,6% от числа опрошенных жителей региона — считают, что в Ярославской области соблюдается право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Это сравнительно невысокий показатель, характеризующий указанную сферу в восприятии населением скорее как проблемную. При этом значимость соблюдения прав человека в этой сфере подтверждает и то, как респонденты отвечали на вопрос «Как часто нарушается данное право в Ярославской области?»: самое большое число опрошенных (по сравнению с оценками частоты нарушения других прав и свобод человека) заявили о том, что в области нарушается именно право на охрану здоровья и медицинскую помощь — 15,8%.

За защитой своих прав в сфере оказания медицинской помощи и охраны здоровья граждане обращаются и в надзорные ведомства. По информации территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области, всего в 2017 году в адрес территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области поступило 456 жалоб и обращений граждан, что на 2% больше, чем в 2016 году, 59 из них были направлены для рассмотрения органами прокуратуры. На телефон «горячей линии» территориального органа поступило 70 обращений граждан. Основными причинами обращений граждан стали нарушения права на охрану здоровья в части получения доступной, качественной и безопасной медицинской помощи (в т. ч. нарушение принципов медицинской этики) — поступило 277 таких жалоб.

Из проведенных в 2017 году территориальным органом 259 проверок 74 проверки проводились в связи с поступлением обращений (жалоб)

граждан о нарушении, по мнению заявителей, их прав при оказании медицинской помощи. Из них 56 проверок проведено по жалобам, содержащим информацию о ненадлежащем оказании либо отказе в оказании медицинской помощи, что повлекло за собой причинение вреда здоровью граждан, в 48 случаях ведомством были выявлены нарушения обязательных требований, установленных законодательством. В результате было выдано 48 предписаний об устранении выявленных нарушений, составлено 27 протоколов о привлечении к административной ответственности.

Часто выявляются такие нарушения со стороны медицинских организаций, как невыполнение или ненадлежащее выполнение необходимых пациенту диагностических и лечебных мероприятий, недостаточное обеспечение необходимыми лекарственными препаратами, отсутствие информирования медицинскими организациями граждан о возможности получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также использование в медицинских организациях недоброкачественных лекарственных средств и медицинских изделий.

Обоснованными и частично обоснованными по результатам проверок территориальным органом Росздравнадзора по Ярославской области были признаны 278 жалоб (61%). В 178 случаях (39%) информация не подтвердилась.

Органами прокуратуры в течение 2017 года неоднократно выявлялись нарушения в сфере исполнения законодательства о доступности медицинской помощи. Это и укомплектованность учреждений здравоохранения медицинским персоналом, и нарушение сроков записи к врачам, и несвоевременность оказания плановой медицинской помощи, и отсутствие внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, и нарушение прав пациентов на благоприятные условия пребывания в учреждениях здравоохранения в связи с неудовлетворительным санитарно-техническим состоянием зданий и помещений больниц и поликлиник, их нуждаемостью в проведении ремонтных работ.

С учетом важности и актуальности вопросов соблюдения прав человека в данной сфере при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области в 2017 году начала свою работу экспертная рабочая группа по защите права

на охрану здоровья и медицинскую помощь — в этой области особенно требуются экспертные знания, опыт и мнения профильных специалистов. В состав группы вошли представители общественных организаций, учреждений здравоохранения, органов власти, эксперты из научного сообщества. Группа призвана помочь омбудсмену при рассмотрении сложных обращений в области охраны здоровья, а также в экспертной оценке заключений о возможных нарушениях прав человека. Для самих участников группа стала переговорно-дискуссионной площадкой и эффективным механизмом межведомственного взаимодействия.

В 2017 году сложилась положительная практика участия Уполномоченного по правам человека в публичных обсуждениях деятельности Росздравнадзора по Ярославской области, что позволяет не только ознакомиться с результатами работы ведомства в части защиты конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, но и обозначить для широкого круга присутствующих те проблемы, которые попадают в этой сфере в поле зрения омбудсмена.

В регионе ежегодно увеличивается объем оказываемой в медицинских организациях высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП): в 2017 году плановый объем ВМП по сравнению с 2016 годом увеличен на 15,8%. Кроме того, дополнительно в федеральных клиниках жители региона получают ВМП за счёт федерального бюджета — в 2017 году в федеральных клиниках пролечен 1840 пациент из Ярославской области. Но далеко не всегда граждане имеют представление о том, что у них есть право на получение данного вида медицинской помощи, которая не входит в систему обязательного медицинского страхования, бесплатно в рамках квот. Эта система начала работать в 2009 году, тогда она включала в себя только два медицинских учреждения. Сегодня же ВМП в регионе оказывается в десяти медицинских организациях по 19 профилям и более чем по 80 видам медпомощи. Средства на оказание такой помощи выделяются как из федерального и регионального бюджетов, так и из средств ОМС. В этой связи Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в рамках правового просвещения выпустил памятку, разъясняющую гражданам их права при получении высокотехнологичной медицинской помощи.

Оказание медицинской помощи в поликлиниках

В 2017 году актуализировалась проблема соблюдения прав граждан в ходе оказания первичной медицинской помощи. В настоящее время в Ярославской области реализуется проект «Бережливая поликлиника». Он включает в себя комплекс мероприятий, направленных на повышение качества, доступности и комфортности амбулаторной помощи. В результате проведенных мероприятий показатель удовлетворенности населения медицинской помощью, оказы-

ваемой в условиях поликлиники, во взрослых поликлиниках, по данным регионального департамента здравоохранения и фармации, составил 78,1% (прирост по сравнению с началом проекта 15,5%), в детских поликлиниках — 79,3% (прирост по сравнению с началом проекта 39,1%).

Но, к сожалению, как показала практика внедрения этого проекта, положительный эффект иногда сопряжён с негативными явлениями, влекущими за собой недовольство граждан и их

жалобы в различные структуры. Так, одним из учреждений, на базе которых стали вводить «бережливость» в процесс оказания медицинских услуг, стало Государственное бюджетное клиническое учреждение здравоохранения города Ярославля поликлиника № 2 (далее — ГБКUZ ЯО поликлиника № 2). Здесь реализация проекта не сразу привела к позитивным изменениям.

Практически сразу жители стали жаловаться на то, что усложнилась процедура записи к врачам, очереди за «явками» на приём надо занимать очень рано, а потом стоять и ждать, когда откроется регистратура. В очередях стояли по 30–50 человек одновременно. Запись к терапевтам и узким специалистам проводилась только по понедельникам и только за две недели до приёма. Люди испытывали трудности при записи к врачу по телефону. В ходе внедрения нового проекта, а также в результате определенных недостатков в администрировании в поликлинике практически одновременно уволилось более 50% участковых терапевтов, что привело к проблемам и в получении медпомощи общего характера. Можно ли говорить о том, что медицинская помощь в учреждении стала более доступной для простого человека, можно ли говорить о повышении качества её оказания?

В отношении же приёма узкими специалистами ситуация зашла ещё дальше.

Так, во время одной из радиопрограмм «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы — Ярославль» в прямом эфире прозвучала жалоба жительницы города Ярославля на работу поликлиники № 2. Женщина пожаловалась, что из-за нехватки узких специалистов приходится занимать очередь в регистратуру в 5 утра. Радиослушательница является инвалидом по зрению и долго не может попасть к окулисту для того, чтобы обновить рецепт на глазные капли, которые она применяет постоянно. Чтобы выписать льготное лекарство, люди вынуждены по несколько часов сидеть в очереди.

В своем обращении женщина также предложила рассмотреть вопрос установления приоритета инвалидам в получении явки к профильному специалисту. В качестве другого предложения жители города, столкнувшиеся с данной проблемой, высказали идею введения в поликлинике должности специалиста, который бы занимался непосредственно выпиской льготных рецептов. В настоящее время это все делает терапевт. Нарушения сроков записи к врачам-специалистам были выявлены в указанном учреждении также органами прокуратуры.

Несмотря на жалобы, пациенты отмечали определенные улучшения в работе ГБКUZ ЯО поликлиника № 2. Это касается приёма анализов. На них направления дают каждому пациенту по времени. В поликлинике сейчас имеется доврачебный приём, где работает дежурный врач-терапевт, что также облегчает работу врачей. Кроме того, в результате многочисленных жалоб со стороны пациентов, в регистратуре

стали записывать к узким специалистам — раньше такую запись производили только у врача-терапевта.

Уполномоченный направил письмо в адрес департамента здравоохранения и фармации Ярославской области с просьбой проанализировать работу ГБКUZ ЯО поликлиника № 2, а также предложения пациентов по улучшению качества обслуживания в данном медицинском учреждении и принять меры, способствующие решению вопросов пациентов вышеуказанного лечебного учреждения. Отрадно, что в итоге были скорректированы некоторые недоработки и непредвиденные отрицательные эффекты реализации программы «Бережливая поликлиника» в указанном учреждении, что привело к повышению комфортабельности пребывания пациентов в поликлинике, запись на плановый приём теперь производится в любой день недели в течение рабочего дня, медицинский персонал прошел обучение и справляется с функционирующей в поликлинике региональной информационной системой, обеспечивающей автоматизацию всего медицинского документооборота.

На сложности, сопровождающие реформирование системы здравоохранения, жалуются и врачи больниц в муниципальных районах Ярославской области. Так, в Любимском муниципальном районе медицина остается одной из самых острых проблем. По словам врачей Любимской ЦРБ, на их работе негативным образом сказывается то, что участковый врач-терапевт примерно 70% своего времени вынужден тратить на заполнение документов — вместо того, чтобы лечить людей. При этом в большинстве ФАПов района — существенные проблемы с кадрами.

В материалах регионального департамента здравоохранения и фармации в 2017 году указывалось, что по результатам проведенного в сентябре мониторинга доступности врачебных приёмов и диагностических методов исследования было выявлено превышение сроков ожидания планового приёма терапевтами и узкими специалистами в нескольких организациях в различных муниципальных образованиях региона.

К сожалению, есть и такие обращения, в которых граждане указывают на нарушение медицинскими работниками профессионального этикета: люди жалуются на хамство со стороны работников медицинских учреждений, на поверхностную диагностику заболеваний и назначение лечения, на то, что в приоритете у некоторых медицинских работников скорее исполнение всех «бюрократических требований», чем заинтересованность в максимально быстром и эффективном лечении пациента. В «погоне за статистикой, нормами», из-за «бумажной волокиты» состояние конкретного пациента, объективная оценка необходимой помощи, врачебный долг иногда отходят на второй план.

Так, к Уполномоченному обратился житель

одного из муниципальных районов с жалобой на несвоевременное оказание медицинской помощи его сыну. Мужчина уже на этапе записи ребёнка на приём к стоматологу столкнулся с грубостью и нежеланием оказать помощь в связи с приближавшимся окончанием рабочего дня. Отказали в приёме и в регистратуре, и в кабинете врача, несмотря на то, что у ребёнка была острая зубная боль. «Я позвонил в регистратуру и сказал, что у ребёнка острая зубная боль, на что регистратор ответила, что поликлиника работает до 12–00 (я звонил в 11–30) и что талонов нет... Доктор сказал, что принимать моего ребёнка не будет, так как закончились талоны... С момента нашего приезда в поликлинику у кабинета врача не было ни одного пациента», — пишет заявитель в своем обращении. В итоге отцу пришлось везти ребёнка в областной центр: а это ещё четыре часа боли, дополнительные расходы на автобус, возвращение домой... Отец ребёнка задаётся справедливым вопросом: «А как же клятва Гиппократова, которую доктор давал? Особенно когда это касается детей, ... это против человеческих принципов».

Уполномоченный согласился с тем, что данная ситуация может свидетельствовать о нарушении прав человека на медицинскую помощь. Во-первых, у ребёнка была острая зубная боль, что само по себе исключает возможность отказа в приёме врача. Во-вторых, работник регистратуры при наличии информации об этом фактически самостоятельно приняла решение об отказе в медицинской помощи, хотя она не является врачом и дать объективную оценку состоянию ребёнка, тем более в ходе телефонного разговора, не может. В-третьих, направление пациента с острой болью в областной центр привело к тому, что медицинская помощь была оказана только через несколько часов. Омбудсмен направил обращение заявителя для принятия мер в Управление Росздравнадзора по Ярославской области, а также в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования. В ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий в стоматологической поликлинике обоими ведомствами были выявлены нарушения. Администрации учреждения было выдано предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований при оказании медицинской помощи. О фактах, изложенных в обращении, был также проинформирован департамент здравоохранения и фармации Ярославской области.

Отдельного внимания требует вопрос соблюдения прав граждан во время обращения за медицинской помощью не по месту так называемого «прикрепления» к поликлинике.

Так, к омбудсмену поступило обращение матери в защиту прав её сына-студента. Молодой человек, находясь дома, по месту прописки в одном из муниципальных районов Ярославской области, заболел. У него поднялась высокая

температура, поэтому было решено вызвать врача на дом. Но в поликлинике по месту жительства отказали в вызове со ссылкой на приказ, в котором говорится, что человек может обращаться только в поликлинику, к которой прикреплен. Как оказалось, во время прохождения студентами планового флюорографического обследования высшее учебное заведение, выдав им направления в определенное медицинское учреждение, фактически способствовало тому, что всех ребят прикрепляли именно к этому медицинскому учреждению. Не оформляя никаких заявлений, студенты оказались прикреплены к поликлинике не по месту жительства. В итоге мать и сын вынуждены были самостоятельно добраться до поликлиники по месту жительства, где врач их все же принял. Обращение матери в страховую медицинскую компанию, где молодой человек застрахован по программе ОМС, ни к чему не привело: в страховой сказали, что отказ в оказании помощи был правомерен.

В то же время, изучив все материалы по обращению, омбудсмен пришел к выводу, что поликлиника обязана была оказать медицинскую помощь больному, вне зависимости от его «прикрепления» к другому медицинскому учреждению, так как речь шла об оказании неотложной медицинской помощи. Уполномоченный обратился в Управление Росздравнадзора по Ярославской области, где подтвердили, что в лечебно-профилактических учреждениях по месту прикрепления пациентам оказывается плановая амбулаторно-поликлиническая помощь. Повышение же температуры относится к острым внезапным состояниям, нуждающимся в оказании неотложной медицинской помощи, является основанием для вызова медицинского работника на дом. Руководству медицинского учреждения по результатам проверки было указано на необходимость усиления контроля за работой регистратуры, а также на совершенствование работы по информированию граждан о способах получения медицинской помощи.

В одном из обращений молодая мама просила содействия омбудсмана в вопросе получения медицинской помощи её маленькому ребёнку.

Семья переехала в 2017 году в другой район города, зарегистрировалась по новому месту жительства. Мама написала в детской поликлинике заявления о том, чтобы дети были прикреплены к данному медицинскому учреждению. Но в поликлинике согласились прикрепить только одного ребёнка, сославшись на то, что у второго ребёнка не прошло ещё года с момента оформления аналогичного заявления по прежнему месту жительства семьи. «Мне сказали ждать до 2018 года», — сообщила заявительница.

Уполномоченный незамедлительно связался с администрацией поликлиники и высказал свое мнение о том, что подобные ограничения недопустимы. В итоге ситуация разрешилась положительно, поликлиника приняла заявление и на второго ребёнка.

Лекарственное обеспечение

Льготное лекарственное обеспечение на территории Ярославской области осуществляется за счёт средств федерального и регионального бюджетов. В 2017 году отдельным категориям граждан за счёт средств федерального бюджета отпущено лекарственных препаратов на сумму более 236 миллионов рублей по 259 тысячам рецептам. Пациенты, состоящие в Регистре в рамках Государственной программы «Семь высокотратных нозологий»¹ и получающие специализированную лекарственную помощь, обеспечены дорогостоящими препаратами по 10,6 тысячам рецептам на сумму 515 150,69 тысяч рублей.

За счёт 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 2017 году финансовые средства, выделенные регионом, в 4,8 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 счёт региональных средств обслужено 676 865 рецептов, сумма отпуска составила 773 450,91 тысяч рублей.

Однако вопрос обеспечения больных необходимыми лекарствами ежегодно вызывает в Ярославской области довольно острую и подчас негативную реакцию со стороны населения.

О проблемах в сфере лекарственного обеспечения свидетельствует и то, что в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области поступают многочисленные обращения граждан. В 2017 году ведомство приняло 148 обращений по вопросам лекарственного обеспечения льготных категорий граждан (отсутствие лекарственных средств по льготным рецептам в аптечных организациях либо отказ в выписке), в том числе по обеспечению обезболивающими препаратами.

В ходе поездки омбудсмена в Первомайский район выяснилось, что в муниципальном образовании есть определенные проблемы с лекарственным обеспечением. Сбой с поставками

¹ Данная Федеральная программа стартовала в 2008 году. В рамках программы пациенты, страдающие 7 редкими и наиболее дорогостоящими в лечении заболеваниями, могут рассчитывать на бесплатное получение жизненно необходимых препаратов. Финансирование данного проекта осуществляется за счёт бюджета Российской Федерации.

медикаментов в районе возник более месяца назад. В результате многие сёла остались без лекарств: купить их было просто негде.

Ситуация в итоге была разрешена благодаря усилиям руководства района и больницы: продажа лекарств стала осуществляться в рамках соглашения с одной из аптек через фельдшерско-акушерские пункты и амбулатории, которые получили соответствующие лицензии.

Похожая ситуация сложилась и в Борисоглебском муниципальном районе. Но и здесь ситуацию с обеспечением жителей сельских территорий лекарствами, возникшую после закрытия аптек в ряде населенных пунктов, удалось решить. В настоящее время реализация лекарственных препаратов производится через фельдшерско-акушерские пункты.

Граждане жаловались Уполномоченному и на то, что врачи не выписывают тот или иной препарат, зная, что его в аптеке нет. Это происходит по той причине, что программное обеспечение по выписке льготного лекарства блокирует выписку лекарства, если оно отсутствует на складе (не поставлено в аптеки, которые осуществляют отпуск лекарств по льготным рецептам). Таким образом, пациент ещё должен будет не один раз прийти к своему врачу, чтобы попасть в тот момент, когда лекарство окажется на складе и врач сможет его выписать. Но в таком случае, если у больного на руках нет выписанного врачом рецепта, получить лекарство по которому он не смог по той причине, что медикамент отсутствует в аптечной сети (не закуплен и не доставлен), человек лишается своего законного права на обращение в суд за компенсацией затрат, понесенных им в связи с приобретением указанного лекарства за свой счет.

Граждане, которые уже давно принимают на регулярной основе определенные лекарственные препараты, сталкиваются и с тем, что отсутствие медикаментов в продаже вызвано тем, что центральная районная больница не подала заявку на соответствующий препарат, поэтому его закупка в плановом порядке не производилась, а отгрузка осуществлялась только по дополнительным заявкам, как это произошло в Пошехонском муниципальном районе.

В начале 2017 года на личном приёме в Пошехонском муниципальном районе к Уполномоченному обратился гражданин Р., который пожаловался на то, что в 2016 году его супруге, которая является инвалидом первой группы, жизненно необходимое лекарство было выдано только три раза. На 2017 год районная больница вообще не подала заявку на препарат, который принимает женщина, несмотря на то, что он включен в территориальный перечень лекарственных препаратов, предназначенных для оказания медицинской помощи в амбулаторно-поликлинических условиях, и обеспечение им жителей региона ведется за счёт средств бюджета Ярославской области. Поэтому при-

илось делать дополнительные заявки. Но и эти дополнительные заявки медицинское учреждение направляло в департамент с задержками, что только усугубляло ситуацию с лекарственным обеспечением больной. Кроме того, потом отгрузки препарата и вовсе были прекращены в связи с тем, что к июню месяцу весь закупленный на средства областного бюджета резерв препарата был освоен. Только после выделения Правительством Ярославской области дополнительных денежных средств на закупку жизненно важных препаратов вновь начались процедуры их закупки, что также заняло время...

Уполномоченный по правам человека обратился в региональный департамент здравоохранения и фармации с просьбой проведения проверки и принятия мер по соблюдению прав супруги заявителя. В результате оперативно проведенной работы женщина получила шесть коробок необходимого препарата. Департамент в своем письме также указал, что помимо ежемесячной отгрузки в адрес аптечных организаций, участвующих в реализации программ льготного лекарственного обеспечения, препаратов в количестве, соответствующем утвержденным заявкам, еженедельно производятся внеплановые отгрузки медикаментов по обращениям граждан на «Горячую линию» департамента, а также по дополнительным заявкам лечебных учреждений в случае роста потребности.

Таким образом, нарушение сроков закупок и поставки льготных лекарственных препаратов приводит к тому, что пациенту просто не выписывают тот препарат, который ему был подобран и помогал. Все это не способствует качественно оказанию медицинской помощи. Отсутствие лекарства для человека фактически равно отсутствию терапии заболевания.

В своих обращениях к Уполномоченному ярославцы неоднократно жаловались на замену назначенных им лекарств, которыми они пользовались на протяжении долгого периода и которые давали положительный терапевтический эффект, на аналоги, которые им либо не подходят (могут давать непредвиденные реакции организма), либо 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 это может вызвать негативные последствия, необходимо очень тщательно подходить к вопросу назначения лекарственных препаратов, всегда индивидуально рассматривать каждый из таких случаев.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Б., в котором она пожаловалась на замену лекарственных средств иностранного производства на медикаменты отечественного производства. Б. болеет инсулинозависимым

мым сахарным диабетом, имеет множество осложнений, полученных при тяжелом течении диабета, пока в течение двух лет Б. не могли подобрать подходящие препараты, в частности—инсулин. В итоге лекарство было подобрано, но в 2017 году заявительнице стали выдавать в аптеке другой препарат. Руководство медицинского учреждения не дало разъяснений, на каком основании произведена замена лекарственных препаратов: «Что пришло, то и берите, жалуйтесь куда хотите». В то же время, Б. была сильно обеспокоена тем, что второй препарат, являясь дженериком, обладает более низким качеством по сравнению с оригиналом. При этом нужный Б. препарат в той же аптеке можно приобрести за деньги. Также в своем обращении Б. пожаловалась на то, что её не обеспечивают шприц-ручками, тест-полосками для самоконтроля глюкозы в крови и ряда необходимых ей лекарственных средств. Ежемесячно она вынуждена тратить более 3000 рублей на приобретение лекарственных препаратов.

И такое обращение—не единственное. В 2017 году к омбудсмену неоднократно поступали подобные жалобы от людей, болеющих сахарным диабетом, или родителей детей, которые больны данным заболеванием.

Заявитель П. столкнулся точно с такой же проблемой: в аптеке стали выдавать аналог применяемого им много лет препарата. Но мужчина не решился его принимать, так как ранее уже были попытки перевести его на другой препарат инсулина, которые закончились плохо для него: аллергические реакции, нарушение стадии ремиссии заболевания, осложнения.

Завительница Л. писала, что «не согласна переходить на другой вид инсулина, так как каждая необоснованная замена только ухудшает течение моего заболевания и приводит к очередным осложнениям... Нужный инсулин могут привести под заказ хоть на следующий день, но стоит он 3 600 рублей, а ещё тест-полоски покупать, которые тоже не дают. Такое впечатление, что умышленно подводят к тому, чтобы покупали лекарства за свой счет».

Но у официальных органов на запросы по этой проблеме ответ всегда один: все зависит от того, кто выигрывает торги на поставку лекарств—«закупки лекарственных препаратов, в том числе препаратов инсулина, осуществляются по международным непатентованным наименованиям (по действующему веществу) в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». При этом департамент также ссылается на задачи, которые поставлены Правительством РФ: довести долю лекарственных средств отечественного производства перечня стратегически значимых лекарственных средств и перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов до 90%. В условиях импортозамещения в рамках программ льготно-

го лекарственного обеспечения преимущественно закупаются лекарственные препараты отечественных производителей.

А вот в отношении закупки тест-полосок и иных средств диагностики департамент признал тот факт, что гарантированного законодательством обеспечения ими больных сахарным диабетом на льготных условиях не происходит — отсутствует такая возможность. «Для обеспечения инсулинозависимых пациентов средствами измерения уровня глюкозы в крови в соответствии со стандартами оказания медицинской помощи необходима сумма в размере 604,354 млн. рублей, что составляет 55,2% от годового консолидированного объема финансирования программ льготного лекарственного обеспечения», — говорится в официальном ответе органа власти. Поэтому департамент работает по принципу приоритетности: в первую очередь средствами диагностики обеспечиваются инсулинзависимые пациенты, в том числе дети, подростки, беременные женщины. Но, как видно из официальных документов, даже это обеспечение ведется с постоянным нарушением сроков, что связано с длительностью проведения закупочных процедур, с признанием торгов несостоявшимися и т.п. Факты ненадлежащего обеспечения тест-полосками пациентов, страдающих инсулинозависимым типом сахарного диабета, выявляются и органами прокуратуры. В декабре 2017 года в адрес правительства Ярославской области внесено представление, находящееся на рассмотрении.

Уполномоченный считает необходимым напомнить о том, что замена одного биологического препарата другим без клинической необходимости нежелательна и противоречит основным принципам охраны здоровья, заложенным в ст. 4 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а именно, о гарантиях прав граждан в сфере охраны здоровья и приоритете интересов пациента при оказании медицинской помощи». Велика вероятность возникновения индивидуальной непереносимости, снижения лечебного действия препарата, назначенного по жизненным показаниям. Следовательно, пациент вправе настаивать на сохранении проведения лекарственной инсулинотерапии на прежнем инсулине с прежним торговым наименованием, с доказанной эффективностью, либо вправе требовать осуществления перевода под наблюдением врача, с обеспечением его в амбулаторных условиях комплектом средств самоконтроля для оценки динамики изменения уровня гликемии, еженедельной консультацией лечащего врача—эндокринолога с оценкой зафиксированных показателей гликемии, оценкой эффективности инсулинотерапии с использованием нового вида инсулина, оценкой побочных эффектов действия инсулинотерапии (возникновение или обострение осложнений диабета, возникновение аллергических реакций и т.п.), оценкой показателей гликолизированного гемоглобина через три месяца.

Если медицинское учреждение, осуществляющее амбулаторное лечение пациента и обеспечение его инсулинами, настаивает на переводе на другой вид инсулина, то пациент вправе требовать проведения этого перевода либо в стационарных условиях под наблюдением эндокринолога, либо в условиях поликлиники, с осуществлением суточного мониторинга гликемии под контролем врача, назначающего новый препарат, с индивидуальной коррекцией доз и выработкой рекомендаций по использованию в соответствии с требованиями п. 17 «Порядок назначения и выписывания лекарственных препаратов», с указанием дозы, частоты, времени приёма относительно сна (утром, на ночь) и его длительности.

Замена препаратов аналогами должна вестись очень избирательно, с учетом индивидуальных особенностей каждого пациента, с соблюдением соответствующих правил перевода на жизненно необходимые лекарственные средства. Всегда нужно учитывать, что в индивидуальном порядке может быть применен механизм выписывания лекарственных препаратов по конкретным торговым наименованием по решению врачебной комиссии медицинской организации в случае документально зафиксированной индивидуальной непереносимости или по жизненным показаниям.

Ещё одна проблема в сфере льготного обеспечения больных сахарным диабетом в Ярославской области была поднята в обращении к Уполномоченному Ярославской общественной организации больных сахарным диабетом и членов их семей «Альфа-Бета».

Заявители пожаловались на то, что не один год пытаются добиться дополнительных мер социальной поддержки по бесплатному обеспечению больных сахарным диабетом расходными материалами к инсулиновым помпам. При небольших ежемесячных денежных выплатах и размерах пенсий по инвалидности траты на расходный материал к инсулиновым помпам (от 7 до 12 тысяч рублей в месяц) ставят значительную часть таких ярославских пациентов в недопустимую с точки зрения международных и конституционных норм о правах и свободах человека ситуацию, когда их расходы превышают доходы.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации больные сахарным диабетом первого и второго типа с поражением почек и новорожденные дети, имеющие заболевание сахарный диабет, бесплатно переводятся на заместительную инсулинотерапию с помощью инсулиновой помпы по программе государственных гарантий (оказание высокотехнологичной специализированной медицинской помощи из средств ОМС), на что из средств ОМС на пациента выделяется квота. Помповая инсулинотерапия улучшает качество жизни больных сахарным диабетом, позволяет уменьшить число инъекций до одной в три дня вместо ежедневных пяти-шести; делать инъекции

с пульта управления, не обнажая части тела (что особенно важно для детей, обучающихся в школах); подбирать более гибкие режимы инсулинотерапии; уменьшить число осложнений, как самого заболевания, так и проводимой терапии.

При этом обеспечение расходными материалами возлагается на региональный бюджет. В Ярославском региональном бюджете расходы на обеспечение расходных материалов к инсулиновым помпам не заложены. В итоге в медицинском учреждении пациентов предупреждают о необходимости приобретения расходных материалов к инсулиновой помпе за счёт личных средств и вынуждают подписать документ о том, что расходные материалы к инсулиновой помпе не входят в перечень медицинских изделий, отпускаемых по рецепту врача бесплатно. Однако назначение и применение лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированных продуктов лечебного питания, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи, допускаются в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии (п. 5 ст. 37 Закона №323-ФЗ). Пациентам дается расходный материал на месяц, и их не информируют о цене обслуживания помпы, равно как и о том, что для её дальнейшего бесплатного обслуживания по жизненным показаниям необходимо решение врачебной комиссии.

Ситуация осложнена тем, что предоставление необходимых медицинских изделий гражданам, сохранившим за собой право на получение набора социальных услуг, на федеральном уровне осуществляется в соответствии с утвержденным Перечнем, который включает тест-полоски для измерения уровня глюкозы в крови, шприц-ручки и иглы инсулиновые, но не включает расходные материалы к инсулиновым помпам. Решение об организации льготного обеспечения граждан медицинскими изделиями, не входящими в федеральные перечни, принимается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации исходя из объемов бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации путем принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Согласно информации Правительства Ярославской области, бесплатное обеспечение расходными материалами к инсулиновой помпе не предусмотрено действующим законодательством. Но здесь стоит учитывать следующее обстоятельство: перечень бесплатных медицинских изделий для лиц, страдающих диабетом, не предусматривает расходных материалов к инсулиновым помпам, поскольку на момент принятия постановления Правительства РФ от 30.07.1994 № 890 и внесения в 2002 году в него изменений инсулиновые помпы на территории Российской Федерации не применялись. В настоящее время назрела необходимость внесения изменений в постановление Правительства РФ № 890 в части расширения перечня расходных материалов для больных сахарным диабетом, находящихся на помповой терапии.

Вместе с тем, с октября 2013 года по март 2016 года расходные материалы к инсулиновым помпам в Ярославской области предоставлялись пациентам бесплатно в качестве временных мер дополнительной социальной поддержки больным сахарным диабетом в рамках областной целевой программы «Семья и дети Ярославии» на 2011–2015 годы. Данные медицинские изделия в качестве дополнительных мер социальной поддержки больным сахарным диабетом закупались департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области. Закупленное количество расходных материалов к инсулиновым помпам позволило обеспечить потребность пациентов по первый квартал 2016 года включительно. В ближайшей перспективе бесплатно расходными материалами к инсулиновым помпам будут за счёт регионального бюджета обеспечиваться только дети: в областной целевой программе «Семья и дети Ярославии» на 2016–2020 годы предусмотрено выделение финансовых средств на мероприятие «Оказание помощи семьям с несовершеннолетними детьми, в том числе воспитывающим детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в приобретении слуховых аппаратов, тест-полосок для определения уровня сахара в крови, инсулиновых помп и расходных материалов к ним, другого медицинского оборудования, безбелковых продуктов питания для больных фенилкетонурией». Между тем, к Уполномоченному и в СМИ поступают сигналы о сбоях и в работе этой системы. Так, в 2017 году были трудности с получением инсулиновых помп — вновь вопрос закупочных процедур. «Мы продолжаем выдавать помпы за счёт остатков 2016 года. Кроме этого, семьям помогают благотворительные фонды. Надеемся, что в ближайшее время выявим победителя и в четвертом квартале обеспечим всех нуждающихся инсулиновыми помпами», — сказала корреспонденту одного из ярославских информационных агентств представитель департамента здравоохранения и фармации Ярославской области.

Уполномоченный обращался в Ярославскую областную Думу с просьбой внимательно изучить сложившуюся в регионе ситуацию по обеспечению расходными материалами к инсулиновым помпам и рекомендовать департаменту здравоохранения изыскать возможности для своевременного обеспечения страдающих сахарным диабетом необходимыми медицинскими изделиями. Кроме того, данная тема стала предметом внимания и со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Заслуживает внимания и ещё одна проблема, с которой к Уполномоченному обратилась мать ребёнка-инвалида.

Подросток, который болен редким заболеванием «синдром тонкой кишки», находится дома, получает образование в школе, его состояние стабильное и удовлетворительное. Но для того, чтобы мальчик чувствовал себя хорошо, ему необходимо обеспечить постоянное получение специализированного питания и лекарств, которые предоставляются за счёт бюджетных

средств. Ранее питанием семью обеспечивали, но в 2017 году органы власти отказались предоставлять ребёнку жизненно необходимое питание. По их мнению, мальчик может получать его исключительно в условиях стационара в лечебном учреждении. Родители в суде отстаивали право ребёнка на получение лекарств, специализированного питания и медицинских изделий. Но региональный департамент здравоохранения и фармации не стал исполнять решение областного суда.

Уполномоченный, изучив материалы, усмотрел в действиях департамента нарушение прав ребёнка на медицинскую помощь и согласился с доводами семьи: по решению областного суда мальчику должны бесплатно выдавать жизненно необходимые препараты, в том числе и парентеральное питание. При этом позиция департамента здравоохранения и фармации Ярославской области была неизменна — в рамках действующего законодательства предоставление парентерального питания возможно лишь в стационарных условиях в соответствии с утвержденной инструкцией по применению, что обусловлено длительностью введения препарата (12–18 часов в сутки), риском возникновения серьезных осложнений. Поэтому органом государственной власти судебное решение было исполнено только частично, на руки законному представителю ребёнка не было предоставлено парентеральное питание, в частности, лекарственный препарат, входящий в перечень жизненно необходимых.

Однако, мать ребёнка отказывалась от получения медицинской помощи в стационарных условиях и настаивала на обеспечении сына парентеральным питанием для применения его в домашних условиях: длительное нахождение ребёнка в стационаре приведет к дополнительным страданиям ребёнка, лишит его возможности получать образование, общаться со сверстниками.

Таким образом, в настоящее время перед родителями детей-инвалидов, имеющих заболевание синдром тонкой кишки, остро стоит проблема обеспечения детей парентеральным питанием, связанная с отсутствием законодательно урегулированной возможности применять данные препараты в домашних условиях. Также не решены вопросы финансового обеспечения закупки этого весьма дорогостоящего препарата. Основной причиной невозможности обеспечения парентеральным питанием в амбулаторных условиях является официальная инструкция по применению лекарственного препарата, в соответствии с которой парентеральное питание, применяется исключительно в условиях стационара. В ряде субъектов Российской Федерации дети, имеющие заболевание синдром тонкой кишки, обеспечиваются парентеральным и энтеральным питанием только после обращения в судебные органы, но даже на стадии исполнительного производства (принудительного исполнения судебного решения) возникают сложности с исполнением решений суда. Существует необходимость проработать с производителями

парентерального питания вопрос о внесении изменений в инструкцию.

Уполномоченный обратился в Министерство здравоохранения Российской Федерации с просьбой проанализировать ситуацию с лекарственным обеспечением детей, нуждающихся в длительном парентеральном питании, имеющих сложности с его назначением и применением в домашних условиях, и предложить производителям парентерального питания рассмотреть вопрос по внесению изменений в инструкцию по медицинскому применению лекарственного препарата, в части возможности его применения в амбулаторных условиях.

Стоит также отметить, что, в ходе реализации программ льготного лекарственного обеспечения на территории области возникает ряд проблем, связанных с применением постановления Правительства РФ от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», которым утвержден Перечень групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой. Но на сегодняшний день 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, региональный департамент здравоохранения и фармации предлагает признать утратившим силу соответствующее приложение к указанному постановлению Правительства РФ.

Проблемным вопросом 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 от 17.07.1999 № 178-ФЗ «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» и в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи по постановлению Правительства РФ № 890.

В случае отказа от получения услуги по федеральной программе в пользу единовременной

денежной выплаты, данные граждане получают необходимую лекарственную терапию в полном объеме за счёт средств регионального бюджета, в том числе по решениям КЭК департамента (несмотря на то, что Социальным кодексом Ярославской области предусмотрена социальная услуга именно по дополнительному лекарственному обеспечению граждан, сохранивших право на получение государственной социальной помощи), что ухудшает 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 счёт средств областного бюджета.

Учитывая изложенное, ввиду невозможности установления соответствующего ограничения в Социальном кодексе Ярославской области (имеется соответствующая судебная практика другого региона), в целях обеспечения социальной справедливости и исключения получения одной и той же меры социальной поддержки по нескольким основаниям, профильным департаментом ещё в 2016 году были 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,

Транспортная доступность лечебных учреждений

В Ярославской области требует дополнительной проработки вопрос доставки больных в медицинские учреждения с учетом близости расположения к ним отдельных населенных пунктов. Региональным Управлением Росздравнадзора в адрес департамента здравоохранения и фармации Ярославской области уже направлялись рекомендации о необходимости анализа маршрутизации больных и внесения соответствующих изменений в распорядительные документы департамента, учитывающие отдаленность, транспортную доступность и время доставки пациента. К омбудсмену также поступают жалобы на недочеты в этой сфере оказания медицинской помощи.

На личном приёме к Уполномоченному обратился гражданин А., который пожаловался на некачественное и несвоевременное оказание медицинской помощи его матери. Ей была вызвана бригада скорой помощи, которая, увидев, что пациентку парализовало, оказала первичную помощь и приняла решение о госпитализации. Вызов был сделан по адресу в Ярославском районе, в 10 километрах от областного центра, поэтому родственники больной даже не сомневались, что её повезут именно в город Ярославль. Но,

предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», в пользу денежной компенсации. Данные предложения о пересмотре норм постановления Правительства РФ № 890 были направлены Губернатором Ярославской области Министру здравоохранения Российской Федерации. В настоящее время на законодательном уровне изменений не принято.

Таким образом, исходя из данных, которыми обладает Уполномоченный, можно сделать вывод, что система льготного обеспечения лекарственными средствами при всей своей положительной направленности на сегодняшний день недостаточно эффективна. Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 30.07.1994 № 890, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено своевременно обеспечивать оплату лекарственных средств и изделий медицинского назначения, отпускаемых в установленном порядке населению по рецептам врачей бесплатно или со скидкой. Но гарантированная государственная поддержка в виде предоставления лекарственного обеспечения в рамках оказания медицинской помощи гражданам работает далеко не всегда: льготники тратят иногда десятки тысяч в течение года на то, чтобы приобрести те лекарства, которые им должны предоставить за бюджетный счет.

Уполномоченный считает недопустимым снижение уровня государственных гарантий гражданам. Доводы о дефиците финансовых средств на лекарственное обеспечение граждан несостоятельны, поскольку такая позиция противоречит действующему законодательству и влечет за собой нарушение прав граждан.

как выяснилось, скорая повезла мать А. в город Рыбинск, а в реанимации больная оказалась через три часа... К сожалению, вскоре женщина скончалась. Заявитель настаивал на том, что были нарушены положения Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» об оказании медицинской помощи по принципу транспортной доступности медицинских организаций для всех групп населения, приближенности к месту жительства.

При этом мужчина ссылаясь на заявление министра здравоохранения РФ: в России действуют более 590 сосудистых центров, которые позволяют с коротким плечом доставки (в течение так называемого «золотого часа») привозить нуждающихся пациентов в то место, где их могут быстро принять и обследовать; время «от двери до иглы» не должно превышать 30–40 минут, после полноценного обследования можно по правильному алгоритму начинать лечить.

Несмотря на то, что проведенные контрольными органами проверки не выявили нарушений во время оказания медицинской помощи матери А., все же органами прокуратуры Ярославской области в адрес департамента здравоохранения

и фармации Ярославской области была направлена информация о необходимости серьезной проработки вопроса маршрутизации с учетом близости расположения отдельных населенных пунктов к медицинским учреждениям, к которым действующим приказом в настоящее время они не отнесены. Кроме того, территориальным органом федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Ярославской области в адрес Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области также были направлены рекомендации о необходимости проведения дополнительного анализа маршрутизации больных с острыми нарушениями мозгового кровообращения (далее — ОНМК) и внесения соответствующих изменений в распорядительные документы департамента, учитывающие отдаленность населенных пунктов от первичного сосудистого центра, транспортную доступность и время доставки пациента. Есть основания полагать, что оба ведомства давали данные рекомендации на основе проведенных проверок обращений граждан и выявленных недостатков в оказании медицинской помощи в этом направлении.

В своем ответе Уполномоченному департамент здравоохранения и фармации Ярославской области подчеркнул, что решение вопроса изменения маршрутизации возможно только при условии улучшения качества дорожного покрытия как в районах области, так и в крупных населенных пунктах, так как именно из-за неудовлетворительного дорожного покрытия департамент отказывается от возможного перераспределения потоков больных с ОНМК.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области также обратилась заявительница Ч. по вопросу организации автомобильной дороги до деревни Мещерка Бурмакинского сельского поселения Некрасовского муниципального района Ярославской области. Впоследствии её обращение было поддержано ещё несколькими жителями указанной деревни. Заявители крайне обеспокоены тем, что уже в течение длительного времени не могут добиться помощи в защите их прав. Несмотря на то, что в данном населенном пункте зарегистрирован только один человек (при ежегодном фактическом проживании 2-х человек), в период времени с мая по октябрь в деревне проживает до 30 человек, ведущих личное подсобное хозяйство. При этом практически отсутствует возможность обращения жителей деревни за неотложной медицинской помощью. Именно в этот период, когда население деревни достигает максимального количества, после дождей автомобили, не обладающие внедорожными характеристиками, не могут проехать к деревне ни по одному из двух имеющихся направлений (указанные участки местности дорогами считать нельзя). Сотрудники скорой медицинской помощи, сообщили, что в связи с отсутствием дороги на вызовы больше не поедут.

Уполномоченный выяснил, что сроки строительства (ремонта) дороги к деревне Мещер-

ка постоянно передвигались на более позднее время. В настоящее время конкретные сроки строительства неизвестны. Департаментом дорожного хозяйства Ярославской области также неоднократно проверялись факты, на которые ссылаются заявители. В ответе департамента указывается, что работы по ремонту автодороги с. Бурмакино — Бараново — д. Мещерка включены в перечень мероприятий «Муниципальной целевой программы ремонта и капитального ремонта автомобильных дорог Некрасовского муниципального района на 2012–2015 годы» на 2015 (!) год. Однако до настоящего времени дорога находится в плачевном состоянии. Все это напрямую нарушает права граждан не только на благоприятные условия проживания, но и на медицинскую помощь и охрану здоровья — бригада скорой медицинской помощи может не успеть оказать человеку в экстренной ситуации необходимую помощь.

Таким образом, в настоящее время из-за неудовлетворительного состояния автомобильных дорог Ярославской области не обеспечивается в полной мере доступность и качество медицинской помощи в части доставки больных в остром состоянии в профильные стационарные медицинские учреждения. Практически во всех районах области прокурорами выявлялись многочисленные факты несоответствия автомобильных дорог нормативным требованиям, предусмотренным ГОСТ 50597–93 «Автомобильные дороги и улицы. По всем нарушениям были приняты меры прокурорского реагирования, в том числе в виде предъявления заявлений в суд.

Прокурором Брейтовского района было установлено, что в районе на протяжении длительного времени не организовано оказание скорой медицинской помощи жителям двух населенных пунктов: д. Захарино и д. Михальково с общей численностью населения 61 человек.

Время доезда от ГУЗ ЯО «Брейтовская ЦРБ» до д. Михальково составляет 5–6 часов. Дорога проходит по территориям Тверской и Вологодской областей, регулярное транспортное сообщение между селом Брейтово и указанными населенными пунктами отсутствует. Решение сложившейся ситуации требует проработки вопроса о возможности заключения соглашения между Правительством Ярославской области и Правительством Вологодской области.

Омбудсмен направил в адрес Председателя Правительства Ярославской области информацию о сложившейся ситуации, предложения по совершенствованию системы защиты прав граждан в этой сфере.

Заккрытие медицинских учреждений идет не всегда с учетом потребностей граждан и возможностей добраться в то или иное учреждение. В городе Ярославле в 2017 году жители Дзержинского района столкнулись с проблемой труднодоступности детской поликлиники. Ещё в начале года амбулаторное учреждение для де-

тей на ул. Строителей закрыли, всех перевели в поликлинику в Норском, несмотря на то, что доступность этого микрорайона для тех, кто обслуживался на ул. Строителей, крайне низкая: расположен он не так далеко, но нет ни нормальной дороги, связывающей микрорайоны, ни тротуаров—мамы с колясками вынуждены в буквальном смысле преодолевать поле с оврагами и зарослями кустарников, автобус едет по маршруту 30–40 минут... Необходимость «переезда» поликлиники, где обслуживается 2,5 тысячи малышей, объяснили требованиями безопасности и крайней степенью изношенности самого здания, многочисленными предписаниями пожарной инспекции. Но для родителей вопрос переезда стал очень болезненным, поскольку возникли сложности с транспортной доступностью. Вопрос не решен и в настоящее время. Микрорайон постоянно растет, появляются новые дома, новые семьи с детьми. Поэтому жители просят региональные власти построить новую детскую поликлинику с учетом необходимости обеспечения нормальной пешей доступности до медицинского учреждения.

По той же причине—состояние здания—была закрыта Детская клиническая больница № 1 в городе Ярославле. При этом в течение короткого времени удалось перераспределить специалистов поликлиники по другим медицинским учреждениям, а вот со стационарными больными ситуация была сложнее. Довольно долго не могли найти место для размещения нескольких отделений детской больницы. Особое беспокойство у жителей вызвало то, что теперь негде было получить помощь детям, больным муковисцидозом. В частности, пациент, направленный врачами из Углича, вынужден был вернуться обратно. В результате лишь в декабре 2017 года появилась информация, что палату для детей с муковисцидозом в Ярославле оборудуют в клинической больнице № 2.

С учетом процессов оптимизации учреждений здравоохранения и кадров в сфере медицинского обеспечения, региональным властям необходимо обратить внимание ещё на одну проблему, которая встает в регионе в связи со снижением транспортной доступности медицинских учреждений.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жительницы Переславского района Щ., в котором она пожаловалась на то, что стало очень сложно попасть к узкому специалисту: мало того, что ехать на приём к врачу надо 40 километров, так ещё и эндокринологов на весь район и город Переславль осталось только двое—один принимает в государственной больнице, но к нему просто невозможно попасть жителям отдаленных населенных пунктов, талонов не хватает, а второй врач работает в платном медицинском центре. Заявительница готова даже оплатить приём в этом центре, лишь бы попасть к специалисту, но здесь возникает другая проблема—врачи платных медицинских центров не имеют права выписывать лекарства по программам льготного лекар-

ственного обеспечения.

Данное обращение—только один из примеров, когда жители Ярославской области испытывают сложности, связанные с нехваткой специалистов в сфере медицины. К тому же, в ситуации, когда государство не может обеспечить в должной мере доступность (как территориальную, так и фактическую) медицинской помощи для тех, кто в ней нуждается, приём в платном медицинском центре для граждан становится реальной альтернативой. Безусловно, отношение к этой альтернативе разное: кто-то не готов платить за медицинские услуги, которые мог бы получить бесплатно по полису ОМС, а кто-то с учетом всех факторов готов оплатить приём в коммерческом медицинском центре, чтобы сэкономить время.

Каждый из действующих платных медицинских центров работает на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности.

При этом не подлежит сомнению, что профессионализм врачей, работающих в данных центрах, соответствует всем действующим требованиям: они имеют дипломы о высшем медицинском образовании, свидетельства о повышении квалификации, опыт работы, а некоторые из них одновременно работают как в государственных, так и в коммерческих медицинских организациях. Врач в таком центре может после проведения осмотра и обследования больного назначить ему терапию в соответствии с выявленным заболеванием и установленным диагнозом, выписать необходимые лекарства. Действующие нормативные правовые документы Министерства здравоохранения РФ не содержат каких-либо запретов по оформлению рецептурных бланков негосударственными медицинскими организациями. Эти лекарства больной может приобрести в аптечной сети, даже если речь идет о препаратах, отпускаемых исключительно по рецепту врача.

Департамент здравоохранения и фармации Ярославской области в своем ответе на запрос Уполномоченного по правам человека сообщил следующее: «Указанная в обращении заявителя частная клиника ООО «XXX» не имеет приписного населения, не оказывает бесплатную медицинскую помощь в рамках Программы государственных гарантий. В связи с этим данная коммерческая организация не может участвовать в реализации программ льготного лекарственного обеспечения, в том числе оформлять льготные рецепты на бесплатное получение лекарственных препаратов».

Обратимся к положениям нормативных актов. Вопросы назначения и выписывания лекарственных препаратов при оказании медицинской помощи регулируются Порядком, утвержденным Приказом Минздрава России от 20.12.2012 N1175н «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов,

а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения». Особый порядок назначения и выписывания лекарственных препаратов гражданам, имеющим право на бесплатное получение лекарственных препаратов или получение лекарственных препаратов со скидкой, в рамках оказания им первичной медико-санитарной помощи закреплен в разделе IV Приказа Минздрава России от 20.12.2012 N1175 н.

Назначение и выписывание лекарственных препаратов гражданам, имеющим право на бесплатное получение лекарственных препаратов или получение лекарственных препаратов со скидкой, при оказании им первичной медико-санитарной помощи осуществляется медицинским работником в случаях типичного течения заболевания пациента исходя из тяжести и характера заболевания согласно утвержденным в установленном порядке стандартам медицинской помощи. Право же выписывать рецепты на лекарственные препараты гражданам, имеющим право на бесплатное получение лекарственных препаратов или получение лекарственных препаратов со скидкой, имеют:

1) медицинские работники, работающие в медицинской организации по совместительству (в пределах своей компетенции);

2) медицинские работники стационарных учреждений социального обслуживания и исправительных учреждений (независимо от ведомственной принадлежности);

3) медицинские работники медицинских ор-

ганизаций, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, в случае, предусмотренном пунктом 29 Приказа Минздрава России от 20.12.2012 N1175н;

4) медицинские работники медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, подведомственных федеральным органам исполнительной власти или органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

5) индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной медицинской практикой и включенные в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченным не усматривается однозначного запрета на назначение и выписывание лекарственных препаратов гражданам, имеющим право на бесплатное получение лекарственных препаратов или получение лекарственных препаратов со скидкой, в рамках оказания им первичной медико-санитарной помощи, в том числе в негосударственных медицинских организациях. Этот вопрос требует детальной проработки со стороны органов государственной власти и контрольно-надзорных инстанций. В случае если изменение подхода к выписыванию льготных лекарственных средств будет способствовать повышению доступности медицинской помощи, равно как сможет помочь сгладить некоторые нюансы её недоступности в некоторых муниципальных районах Ярославской области, стоит учесть этот механизм и внедрить его в деятельность медицинских организаций.

Охрана здоровья граждан

Проблема курения табака и охраны граждан от негативных последствий курения имеет глобальный характер и воспринята на уровне мирового сообщества. Подтверждением тому является Рамочная конвенция Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (РКБТ)— договор, принятый под эгидой Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в качестве ответной меры на глобализацию табачной эпидемии. По оценкам экспертов, потери потенциальных лет жизни в трудоспособном возрасте, связанные с преждевременной смертностью, обусловленной курением (у мужчин около 40% всех смертей, у женщин— почти 20%), в целом составляют у мужчин 9 лет, у женщин— 5,6 года. Данная ситуация получила оценку как угрожающая здоровью населения Российской Федерации и требующая принятия неотложных мер.

Жалобы граждан на дискомфорт и неудобства, причиняемые им вынужденным вдыханием табачного дыма, нередко как в практике Уполномоченного, так и в работе общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях области.

Так, к общественному помощнику в городском округе г. Рыбинске поступило 7 обращений о нарушении федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий табака»— так называемого «анти табачного закона», статья 12 которого устанавливает запрет курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах. Суть обращений в том, что водители и кондукторы городского общественного транспорта «так обкуривают салоны общественного транспорта во время стоянки на конечных пунктах, что пассажиры вынуждены выходить, не доезжая до нужной остановки». При обращении граждан в ПАТП № 1 г. Рыбинска с просьбой обеспечить их права на получение качественной услуги им отвечали, что необходимо предоставить показания свидетелей как обязательное условие принятия руководством ПАТП каких-либо мер. А в ответ на аргумент общественного помощника, что именно руководство организации обязано обеспечить исполнение работниками федерального законодательства, они «не могли сказать ничего вразумительного».

В 2017 году Уполномоченный по правам человека, исходя из закрепленной в Конституции Российской Федерации нормы об охране и укреплении здоровья граждан, выступил с предложением о введении дополнительных ограничений по продаже электронных сигарет (вейпов).

Обращаясь с таким предложением в Ярославскую областную Думу, омбудсмен подчеркнул, что решение данной проблемы является принципиальным, поскольку охрана таких основополагающих прав граждан, как право на охрану здоровья и право на благоприятную окружающую среду, является конституционной обязанностью государства (ст. ст. 41 и 42 Конституции РФ). В связи с этим, 23 февраля 2013 года был принят Федеральный закон № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», призванный регулировать отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака. Но если порядок реализации и использования обычных сигарет законодателем в той или иной степени урегулирован, то вопрос с так называемыми электронными сигаретами, или «вейпами», по сей день остается открытым.

Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в ходе мониторинга действующего регионального законодательства в сфере ограничения табакокурения были проанализированы практики регионов Российской Федерации, а также действующее законодательство Ярославской области в сфере ограничения розничной продажи электронных систем доставки никотина (далее — электронных сигарет) и жидкостей, предназначенных для использования в электронных системах доставки никотина, содержащих никотин и без такового. В результате мониторинга был выявлен правовой пробел в регулировании оборота электронных систем доставки никотина, а также жидкостей, используемых в указанных системах.

В связи с этим Уполномоченный по правам человека в Ярославской области предложил депутатам Ярославской областной Думы рассмотреть возможность выйти с законодательной инициативой о принятии закона Ярославской области, регулирующего вопросы охраны здоровья в указанной сфере.

В сфере здравоохранения требуют серьезной доработки 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.

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.

Необходимо обеспечить соблюдение медицинскими учреждениями обязательных требований при оказании медицинской помощи, усилить работу по внутреннему контролю качества медицинских услуг. Важно также внимательно отслеживать и выявлять тенденции, когда оптимизация и модернизация системы здравоохранения негативно сказывается на обеспечении качества и доступности медицинских услуг для населения. Соблюдение прав граждан должно ставиться в приоритетное положение по отношению ко всем остальным процессам в сфере медицинского обеспечения — оптимизации, модернизации и т. п.

3.4. Право на образование

Право на образование — одно из основополагающих прав граждан. Согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на образование. Под понятием «каждый» в данном случае подразумевается любой человек, независимо от пола, расы, возраста, происхождения, отношения к религии, национальности, языка, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным организациям, вне зависимости от состояния здоровья, социального, имущественного положения, а также наличия судимости.

В Российской Федерации государством гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных

или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Установлено также, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. На сегодняшний день российская система образования находится на достаточно высоком уровне развития, она вполне может конкурировать с системами образования многих зарубежных стран.

Ярославская область всегда считалась регионом, где процент образованного населения достаточно высок по сравнению со средним по стране уровнем; следовательно, высока и заинтересованность жителей области в неукоснительном соблюдении конституционного права на образование.

Согласно результатам ежегодного социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», в 2017 году 73,4% опрошенных граждан заявили о том, что в целом право на образование в нашем регионе соблюдается. Впрочем, следует отметить, что этот процент несколько снизился по сравнению с предыдущими годами: в 2016 году такой ответ дали 85,1% от общего числа респондентов, в 2015 году — 81,2%, в 2014—84,1% опрошенных. С другой стороны, доля респондентов, считающих, что право на образование в Ярославской области нарушается, хоть и несколько увеличилась по сравнению с 2016 годом (3,3% в 2017 году и 2,1% в 2016 году), но существенно снизилась по сравнению с 2015 г. (8,5%) и 2014 г. (13,3%). Ключевой вывод относительно приведённых данных заключается в том, что в целом жители области удовлетворены тем, как соблюдается прав на образование.

По вопросам защиты права на образование в 2017 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило 51 обращение, что составляет 2,3% от их общего числа. Основные вопросы, поднятые гражданами в обращениях, — это допуск в образовательные организации, доступность образования, отказы в зачислении в первые и десятые классы школ, неудовлетворительное качество предоставляемых в школе образовательных услуг, безопасность детей в школах, реализация права на образование лицами с ограниченными возможностями здоровья и др. В ряде случаев жители Ярославской области нуждались в получении правовой консультации по вопросам реализации права на образование. Кроме этого, в адрес Уполномоченного поступали благодарности в связи с содействием в восстановлении права на образование.

В Ярославской области в настоящее время функционируют 411 дошкольных образовательных организаций. Общее число воспитанников, посещающих образовательные организации области, в возрасте от одного года до восьми лет, составляет 70 900 человек. По состоянию на 31 декабря 2017 года дошкольным образованием охвачено 95% детского населения области в возрасте от одного года до восьми лет.

В регионе функционируют 384 общеобразовательных организации, в том числе 19 общеобразовательных школ, реализующих адаптированные образовательные программы для детей с ограниченными возможностями здоровья, 76 организаций дополнительного образования детей, 36 профессиональных образовательных организаций. В школах региона в 2017 году обучалось более 128 тысяч детей. Из них 8,7 тысяч детей имеют статус «дети с ограниченными возможностями здоровья». Количество детей-инвалидов, обучающихся на дому, — 610 человек.

По состоянию на начало 2017–2018 учебного года в Ярославской области зарегистрированы 24 образовательные организации высшего

образования, как государственные, так и частные. Численность студентов, обучающихся по программам высшего образования, в 2017 году составила 31,3 тысяч человек. По программам среднего профессионального образования в трёх вузах и пяти филиалах обучаются 4,2 тысяч человек. Всего в Ярославской области по программам среднего профессионального образования обучение проходят 29,4 тысяч студентов.

С целью создания равных стартовых возможностей при поступлении детей в дошкольные или общеобразовательные учреждения в Ярославской области функционирует 197 консультационных пунктов, оказывающих консультационную, психолого-педагогическую, диагностическую и методическую помощь родителям и их детям, в том числе раннего возраста до 3-х лет, не посещающих дошкольные учреждения, или детям, получающим дошкольное образование в форме семейного образования. Консультационные пункты работают в 18 муниципальных образованиях области. Услуги данных пунктов предоставляются на бесплатной основе.

В 2017 году региональным департаментом образования было проведено 394 проверки в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Ярославской области. Нарушения законодательства об образовании и лицензионных требований выявлены по результатам 184 проверок (47% от числа всех проведенных проверок). Общее количество нарушений, выявленных по результатам проверок, составило 1927. Наиболее часто в результате проверок выявлялись следующие нарушения законодательства об образовании:

- нарушения обязательных требований, предъявляемых к содержанию локальных нормативных актов, регламентирующих деятельность организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- несоответствие договоров об образовании по образовательным программам дошкольного, среднего профессионального и дополнительного образования установленным требованиям;
- несоблюдение порядка заполнения, выдачи, хранения и учета документов об образовании;
- нарушения обязательных требований, связанные с размещением информации на официальном сайте организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- нарушения порядка проведения промежуточной аттестации обучающихся, ликвидации академической задолженности;
- нарушения порядка приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на обучение по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования;
- нарушения порядка перевода из одной организации, осуществляющей образовательную

деятельность, в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность по образовательным программам соответствующего уровня;

- нарушения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности.

По фактам выявленных в 2017 году наруше-

ний органом государственной власти в адрес руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, были выданы предписания об устранении выявленных нарушений законодательства об образовании и лицензионных требований. Из них 93% исполнены организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в установленные сроки.

Зачисление детей в первые классы общеобразовательных школ

Ситуация с зачислением детей в первые классы общеобразовательных школ актуальна в регионе уже не первый год, и особенно остро она стоит в городе Ярославле. Средства массовой информации цитируют отчаявшихся родителей:

«Я пришел в школу около пяти утра, думал, первый... А на первом этаже уже 30 человек ждали, ночевали прямо в школе. Уходил я в восемь утра, вместо меня пришла дожидаться подачи заявлений жена. К этому времени собралось уже 60 родителей. Школа-то обычная, прямо в соседнем доме от нас, но мы можем в нее попросту не попасть. Но это ещё ничего, мой друг рассказывал, что пару лет назад в Брагино родители дрались в этих очередях».

Анализ обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, дает основания полагать, что основными причинами проблем с зачислением в общеобразовательные организации являются:

- 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 первый класс обладают как дети, зарегистрированные по месту жительства на территории, за которой закреплена школа, так и те, кто зарегистрирован на этой территории по месту пребывания (имеющие временную регистрацию). Во «вторую волну» приема заявлений подавать документы на зачисление в первый класс (при наличии свободных мест) имеют право те, кто не проживает на территории, за которой закреплена школа;

- нерациональное закрепление общеобразовательных организаций, в том числе реализующих общеобразовательные программы повышенного уровня, за территориями муниципальных районов или городских округов.

Проблема затрагивает почти все образовательные учреждения, попасть в первый класс сложно, особенно в областном центре. Но в некоторых школах она достигает критических показателей. Пользуясь указанной выше правовой неопределенностью, граждане, стремясь отдать своих детей в «престижные» школы или школы с углубленным изучением некоторых предметов, любыми способами стараются оформить себе

и ребёнку регистрацию по месту пребывания на территории, за которой закреплена школа. Граждане регистрируются в жилом помещении без намерения проживать там только для того, чтобы иметь возможность зачислить своих детей в данные образовательные организации. В городе Ярославле это, например, школы № № 4, 33, 37, 43, 42 и др. С 2013 года ежегодно наблюдается превышение обращений законных представителей несовершеннолетних, желающих обучаться в данных учебных заведениях, над числом свободных мест в указанных школах. В ряде случаев организации, реализующие общеобразовательные программы повышенного уровня, являются единственными образовательными организациями, закрепленными за территориями конкретных микрорайонов. С другой стороны, указанная проблема существует и в образовательных организациях, не реализующих образовательные программы повышенного (углубленного) уровня.

Все это приводит не только к тому, что количество первоклассников, «проживающих» на данной территории, значительно превосходит количество свободных мест в первом 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, за которой закреплена образовательная организация. 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 первых классах.

К Уполномоченному обратилась Г., которая столкнулась с проблемой зачисления её ребёнка в первый класс. По адресу регистрации по месту жительства ребёнок должен был пойти в первый класс школы недалеко от дома. Так как заявительница воспитывает сына одна, а первые дни приема заявлений в школе у нее совпали с дежурствами на работе, она пришла в школу на третий день приема документов. «Мне сказали, что мест нет, что из 100 детей 85 — с временной пропиской, сделанной чуть ли не за день до приема... Сказали, чтобы мы походили по школам и поискали места», — сообщает Г. Затем она обратилась с жалобой в департамент образования города, но там сообщили, что могут помочь лишь с поиском свободных мест в других школах. В связи с этим Г. считает, что руководство школы нарушило права её ребёнка и её права.

Омбудсмен изучил материалы по данному обращению, связался с городским департаментом образования. Руководство образовательного учреждения и органы управления образованием поступили в соответствии с предписанными нормами, нарушений в их действиях нет. Другое дело, что Г., так же, как и многие другие родители, столкнулась с ситуацией, когда ей придется возить ребёнка отнюдь не в близлежащую школу, тратить дополнительное время и деньги, изыскивать возможности... В таком случае и возраст, когда ребёнок смог бы самостоятельно добираться на занятия и обратно домой, тоже отодвинется: одно дело — ходить в школу в шаговой доступности, и совсем другое — добираться на общественном транспорте, что может быть сопряжено с переходом дополнительных автомобильных дорог и иными факторами, снижающими безопасность пути до образовательного учреждения.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области уже неоднократно констатировал, что сложившаяся ситуация не способствует эффективной реализации права детей на получение школьного образования, и предлагал разделить процесс зачисления детей в первый класс на три этапа: первый этап — зачисление детей, имеющих регистрацию по месту жительства на территории, за которой закреплена школа; второй этап — зачисление детей, имеющих регистрацию по месту пребывания на этой же территории; третий этап — зачисление детей, проживающих за пределами указанной территории. Думается, что предложенный подход способствовал бы повышению гарантий обеспе-

чения доступного общего образования для несовершеннолетних.

Указанный вопрос, ввиду его высокой социальной значимости, был рассмотрен и на заседании экспертной рабочей группы при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области по защите прав участников образовательного процесса. Примеры ситуаций, когда право на доступное образование для некоторых первоклашек ставится под угрозу, прозвучали и на заседании рабочей группы. Так, в одну из школ поступило 181 заявление о приеме в первый класс: 88 — от детей, имеющих постоянную регистрацию, 93 — от детей, имеющих временную регистрацию. Образовательное учреждение смогло принять только 99 детей, из которых лишь у 41 ребёнка была регистрация по месту жительства. Члены рабочей группы выработали ряд предложений по разрешению проблемы как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. Их реализация будет осуществлена в порядке оперативного взаимодействия между Уполномоченным, органами образования, полицией, прокуратурой, органами ЗАГС. Присутствующие на заседании рабочей группы представители органов образования обозначили недостаток межведомственного взаимодействия в этой сфере, отсутствие возможностей проверки подлинности регистрации ребёнка по месту пребывания, а также достоверного учета количества детей, проживающих (имеющих постоянную или временную регистрацию) в жилых помещениях на территориях, за которыми закреплены образовательные организации.

Допуск детей в образовательные организации

В Ярославской области не теряет своей остроты проблема ограничения права на образование детей, чьи родители по разным причинам не дали своего согласия на профилактическую прививку от полиомиелита или на проведение диагностики туберкулеза инвазивными методами (реакция Манту и Диаскин-тест). Эти вопросы, кроме того, стали предметом обращения жителей Ярославской области к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой во время проводившегося личного приема в режиме видеоконференцсвязи в ноябре 2017 года.

Тема отстранения детей, не имеющих прививки от полиомиелита, уже более трех лет находится под пристальным вниманием Уполномоченного. За этот период к нему поступали и индивидуальные, и коллективные обращения граждан из разных муниципальных образований Ярославской области. Во всех случаях заявителям давались разъяснения о способах защиты и восстановления нарушаемых прав, проводились проверки, давались рекомендации органам местного самоуправления.

Ситуация, в которой реализация права на образование ставится в зависимость от реализации другого права — права на отказ от медицинско-

го вмешательства, — могла бы быть нормативно разрешена на федеральном уровне. Именно согласно требованиям пункта 9.5. Санитарных правил 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита», утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.07.2011 № 107, указано, что 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 трёх доз полиомиелитной вакцины, разобщают с детьми, привитыми оральной полиомиелитной вакциной (далее — ОПВ) в течение последних 60 дней, на срок 60 дней с момента получения детьми последней прививки ОПВ. Вот это «разобщение» большинство руководителей образовательных организаций и понимают исключительно как отстранение ребёнка от получения образования в стенах образовательной организации и перевод на семейную или домашнюю форму образования. При этом не учитывается, что указанный правовой акт не вводит запрет на посещение образовательной организации не привитым от полиомиелита ребёнком, так как у родителя есть право на отказ от профилактических прививок. 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.

Стоит учесть также то обстоятельство, что, статья 44 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», закрепляет право выбирать формы получения ребёнком образования именно за родителями. Поэтому у образовательной организации отсутствует право на самостоятельное изменение формы получения образования тем или иным учеником. Более того, данная ситуация приводит к опосредованному нарушению права на труд родителей ребёнка, которые вынуждены в течение неопределенного времени находиться дома со здоровым ребёнком без уважительной причины, так как больничный лист в таких случаях не предусмотрен.

В разъяснениях, которые дала в апреле 2017 года Уполномоченному по правам человека в Ярославской области Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, указано, что разобщение не подразумевает отстранения от учебы: «в дошкольных организациях, где дети находятся в тесном и длительном контакте, руководство детского учреждения должно предложить родителям перевод не привитого ребёнка в другую группу, где иммунизация ОПВ не проводилась, либо в другой детский сад. В стационарах лечебных учреждений не допускается госпитализация непривитых и недавно привитых детей в одну палату. В школах контакт детей менее тесный, в связи с чем риск заболевания у непривитого ребёнка 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 прививаемых детей за разные парты, усилить дезинфекционный режим, особенно в местах общего пользования, проинформировать учащихся о соблюдении мер личной гигиены».

Несмотря на это, региональный департамент образования выражает свою позицию по сущности понятия «разобщение» следующим образом: «В случае письменного отказа родителей (законных представителей) от проведения вакцинации, руководитель образовательной организации предлагает рассмотреть возможные варианты разобщения. Для воспитанников дошкольных образовательных организаций, не получивших прививку от полиомиелита, рекомендуется рассмотреть вопрос о временном переводе ребёнка в другую группу детского сада (возможно разновозрастную), где отсутствуют привитые дети (при наличии отдельных входов). В случае невозможности разобщения в дошкольной образовательной организации, муниципальным органам управления образованием рекомендовано рассмотреть вопрос о временном переводе ребёнка, не привитого вакциной полиомиелита, в иное дошкольное образовательное учрежде-

ние, в котором есть свободные места, отсутствуют привитые дети. В организациях, осуществляющих образовательную деятельность, для разобщения может быть предложено очное обучение по индивидуальному учебному плану:

- с использованием дистанционных образовательных технологий;
- на дому (при наличии медицинских документов);
- во вторую смену (после проведения санитарной обработки помещений: учебного класса, мест общего пользования, спортивного зала, коридоров, лестничных маршей, входных дверей в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологических правил 3.1.2951–11);
- в другом здании образовательной организации, где отсутствуют привитые дети (при наличии нескольких зданий у образовательной организации). Возможно временное обучение в другой образовательной организации, где иммунизация против полиомиелита не проводилась».

Остаётся неясным, на основании чего уполномоченным в сфере образования государственным органом выбраны именно эти мероприятия по разобщению привитых и непривитых детей и почему список является закрытым (не предусматривает иных вариантов разобщения, в том числе, рекомендованных Роспотребнадзором).

Правовая неопределенность в данном вопросе усложняет его решение, создает конфликтные ситуации между родителями (законными представителями) и руководителями образовательных организаций.

Так, к Уполномоченному обратился отец малолетнего ребёнка с жалобой на то, что своим приказом заведующая детским садом отстранила его сына от посещения учреждения в связи с тем, что другому ребёнку была сделана прививка от полиомиелита. В своем решении заведующая учреждением руководствовалась именно требованиями СанПиНа. Но отец ребёнка справедливо отмечал в своем обращении, что нормы санитарных правил не содержат в себе требования отстранения ребёнка от посещения детского сада, поэтому он посчитал нарушенным право его сына на получение дошкольного образования.

Уполномоченный связался с департаментом образования Тутаевского муниципального района, указал на недопустимость нарушения прав ребёнка и предложил найти варианты разобщения детей без отстранения сына заявителя от образовательного процесса — можно перевести ребёнка в другую группу детского сада, в другое дошкольное учреждение, тем более сами родители были согласны на такие варианты разобщения. Органы образования незамедлительно провели проверку по данному обращению и предприняли меры для восстановления прав ребёнка — его перевели в другую группу, где он

смог продолжить обучение. Данные действия органов местного самоуправления Уполномоченный оценивает положительно, так как меры были приняты с учетом необходимости соблюдения прав и законных интересов каждого из воспитанников детского сада—и привитого, и не привитого от полиомиелита ребёнка.

Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на принципах обеспечения права каждого человека на образование, недопустимости дискриминации в сфере образования и свободы выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека. Уполномоченный по правам человека уже неоднократно заявлял о том, что отсутствие единого алгоритма действий по разобщению привитых и непривитых детей во время вакцинации нарушает права всех участников образовательного процесса (руководителей образовательной организации, родителей и детей). 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, используемым в этих документах. Необходимо исключать неопределенные, взаимоисключающие требования путем устранения пробелов и коллизий в нормативных актах.

Для выяснения юридических аспектов данной проблемы были отправлены обращения как в Ярославскую областную прокуратуру, так и в Генеральную прокуратуру по депутатскому запросу. Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился к Главному государственному санитарному врачу Российской Федерации с предложением дополнить действующее санитарное законодательство в части четкого определения как самого понятия «разобщение», так и порядка его реализации.

Схожая ситуация складывается и в части реализации права на образование детей, которым не проведена туберкулинодиагностика. В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области уже не один год поступают обращения родителей, чьи дети могут быть отстранены от посещения образовательных организаций в связи с отсутствием пробы Манту. Граждане считают, что нарушается их право как родителей на добровольное согласие на медицинское вмешательство, а также ущемляются права детей на получение образования.

Предъявляя требования о возложении на родителей обязанности по проведению несовершеннолетнему туберкулинодиагностики, 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. Внутрикожную аллергическую пробу с туберкулином (далее—проба Манту) ставят один раз в год, независимо от результата предыдущих проб. Ежегодный охват пробой Манту детей до 14 лет включительно, по мнению федеральных ведомств, должен составлять не менее 95%. В обязательном порядке обследуются дети, отдельно поименованные в нормативном документе: 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 одного месяца с момента постановки пробы Манту заключение фтизиатра об отсутствии заболевания туберкулезом, не допускаются в детские организации. Дети, туберкулинодиагностика которым не проводилась, допускаются в детские организации при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии заболевания. Само направление ребёнка без клинических симптомов заболевания к фтизиатру, как узкому специалисту, противоречит медицинским нормативным актам и подвергает опасности инфицирования детей при посещении специализированного учреждения, где могут находиться больные туберкулезом.

«При использовании данного алгоритма и логики, можно предположить, что необходимо требовать от детей справки от всех узких специалистов об отсутствии у них возможной инфекционной патологии (в соответствии с профилем врача), имеющей не менее актуальное значение, чем туберкулез. Прослеживается некая презумпция виновности детей, особенно тех, кто реализует свое право на отказ от специфической профилактики или диагностики инфекционных заболеваний», — пишут в своем обращении заявители.

Однако указанные санитарно-эпидемиологические правила не содержат обязанности в принудительном порядке проводить несовершеннолетним туберкулинодиагностику либо обследование врача-фтизиатра. Эти виды медицинских услуг 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. Медицинское вмешательство без согласия одного из родителей или иного законного представителя допускается, если оно необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и в иных, четко описанных в законе, случаях. Поскольку в рассматриваемых ситуациях не установлено каких-либо

обстоятельств, свидетельствующих о наличии у несовершеннолетних признаков туберкулеза, наличия контактов с больным туберкулезом, оснований для отстранения детей от посещения образовательных организаций не имеется. Особую тревогу вызывает появление административной практики привлечения родителей в случае отказа от данных видов медицинского

вмешательства по статье 5.35 КоАП РФ — неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию, с квалификацией отказа родителей от диагностики как ненадлежащей заботы о здоровье и обучении детей.

Работа школьных автобусов

В Ярославской области в 2017 году случались ситуации, когда получение детьми общего или дошкольного образования затруднялось удалённостью образовательных учреждений от места проживания детей. К сожалению, функционирующая система школьных автобусов по разным причинам не распространялась на некоторые населённые пункты.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратилась главный редактор одной из районных газет с просьбой оказать содействие в решении вопроса осуществления бесплатной перевозки обучающихся до образовательной организации. Возникла проблема с предоставлением транспортных услуг многодетным семьям из двух деревень — дети не могли добраться в детский сад. «Школьный автобус детей не забирает, расписание рейсового автобуса под режим работы детского сада подходит плохо (в садике уже продлили на полчаса время, когда родители должны забрать детей). Перевозчик смещает время не может, так как придется подвинуть ещё 5 других маршрутов, которые он обслуживает, это может привести к ущемлению интересов других жителей», — говорилось в обращении.

Уполномоченный по правам человека сразу же обратился в районное управление образования, где ему сообщили, что знают о проблеме, но решить её самостоятельно, на уровне муниципального района, не могут по причине невозможности перевозить детей младше шести лет на имеющихся в районе школьных автобусах, из-за соответствующих требований ГОСТа. Омбудсмен не согласился с доводами местной администрации: анализ законодательства и нормативно-правовых актов показал, что требования многодетных семей по обеспечению их детям возможности беспрепятственного посещения детского сада имеют под собой законные основания. В соответствии со ст. 43 Конституции РФ, общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях гарантируется. В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов относится и организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных

образовательных организациях. Обучающимся предоставляются меры социальной поддержки и стимулирования, в том числе, транспортное обеспечение.

Кроме того, с 1 апреля 2017 года были введены новые требования межгосударственного стандарта (ГОСТ 33552–2015), которые установили технические требования, предъявляемые к автобусам для перевозки детей, в соответствии с которыми, в настоящее время в автобусах для перевозки детей, разрешается перевозить детей в возрасте от 1,5 до 16 лет. Соответственно, препятствий со стороны действующего законодательства для доставления дошкольников в одном специализированном автобусе вместе со школьниками не существует. В настоящее время доставка детей из многодетных семей в детские сады проходит все необходимые согласования, в том числе с ГИБДД, её организация должна быть налажена в ближайшее время.

В другом муниципальном районе сложилась непростая ситуация с доступностью школы для маленькой девочки А.

К Уполномоченному поступило обращение мамы девочки об оказании содействия в решении вопроса о продлении маршрута школьного автобуса от деревни, до которой он сейчас ходит, до той деревни, где проживает семья А.. Женщина просила вернуть возможность добираться до школы: раньше автобус заезжал в их деревню, а теперь дочери приходится ежедневно в любую погоду идти пешком почти по два километра в каждую сторону — до школы и обратно. «Дочь учится только во втором классе, ей восемь лет, сопровождать её в школу я не могу, так как работаю сутками... Прошу вернуть маршрут школьного автобуса в деревню, чтобы мой ребёнок мог безопасно добираться до школы и обратно», — пишет заявительница.

Уполномоченный обратился в органы местного самоуправления и призвал их решить вопрос с организованной доставкой ребёнка в школу. Но в ответ получил объяснения об отсутствии нормативной необходимости в продлении маршрута: чиновники сослались на то, что до места разворота автобуса в соседней деревне девочке нужно пройти совсем немного, оно находится в шаговой доступности. Но омбудсмен обратил внимание местных властей на то, что нельзя подменять понятие «шаговой доступности» образовательного учреждения понятием «шаговой доступности» остановки до школьного автобуса. Тогда муниципальные власти стали ссылаться

на неудовлетворительное состояние дороги к деревне, где проживает семья А. Дорога, как выяснилось, находится в собственности Ярославской области.

В итоге в результате совместных усилий и полученного широкого общественного резонанса, к проблеме удалось подключить и региональные органы государственной власти. Дорога была

выровнена грейдером, теперь по ней школьный автобус приезжает за дочерью заявительницы и отвозит девочку в школу на занятия, а потом домой. В 2018 году в областном бюджете также запланированы средства на обустройство деревни, где проживает девочка, в частности — устройство разворотной площадки для школьного автобуса.

Семейная форма образования

Иногда в работе Уполномоченного встречаются случаи, в которых необходимо защитить права несовершеннолетних, получающих образование в семейной форме.

Так, к омбудсмену обратился многодетный отец Ш., который пожаловался на то, что районная прокуратура вышла в суд с иском о лишении заявителя и его супруги родительских прав по причине неполучения образования детьми. До заседания суда оставалась неделя. Ш. просил Уполномоченного присутствовать в суде и убедиться в том, что все права и законные интересы его несовершеннолетних детей будут соблюдены в процессе.

Основной вопрос, по которому контролирующие органы имели претензии к семье, это непрохождение детьми Ш., находящимися на семейном образовании, итоговой и промежуточной аттестации при образовательной организации. Данную ситуацию органы опеки и попечительства, а также комиссия по делам несовершеннолетних расценивали как ненадлежащее исполнение родителями своих обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению несовершеннолетних детей.

Уполномоченный внимательно изучил материалы дела и пришел к выводу, что оснований для лишения родителей родительских прав не имеется. Требования прокурора района не основываются на духе и букве законодательства о защите прав несовершеннолетних. Очевидно, что международное и Российское законодательство отдаёт приоритет проживанию в собственной семье вместе со своими родителями. Лишение родительских прав Ш. и его супруги в отношении детей приведет к изъятию детей из семьи, нанесет непоправимую психологическую, эмоциональную травму и страдания прежде всего самим несовершеннолетним детям. По общему правилу закон не вмешивается в дела семьи, напротив, большинство норм права направлены на то, чтобы оградить семью от незаконных посягательств на нее.

Уполномоченный соглашается с тем, что дошкольное образование, начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование, которые относятся к уровням общего образования, могут быть получены в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также в форме семейного обра-

зования; однако при выборе родителями формы получения детьми общего образования в форме семейного образования родители информируют об этом орган местного самоуправления. Кроме того, при выборе семейной формы получения образования у родителей возникают обязательства по организации деятельности обучающегося по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенциями, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающегося мотивации получения образования в течение всей жизни. Однако, в отношении прохождения аттестации законодательство не предусматривает обязательств или временных рамок: обучающиеся в форме семейного образования имеют право пройти промежуточную и государственную итоговую аттестацию в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. При этом организация, осуществляющая образовательную деятельность, несет ответственность за организацию и проведение аттестации.

В рассматриваемой ситуации родители, учитывая предусмотренную законом свободу выбора и волеизъявление своих детей, выбрали семейную форму получения образования и исполнили требование ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», проинформировав об этом орган местного самоуправления. Дети получают необходимые знания в рамках программы среднего образования, учебные пособия и учебники ими получены в районном отделе образования. В связи с этим нельзя говорить о нарушении закона в связи с непрохождением аттестации детьми Ш. в какие-либо сроки. Факт непрохождения аттестации нельзя признать уклонением родителей от исполнения своих родительских обязанностей.

Уполномоченный направил в суд свое мнение и дал оценку ситуации с точки зрения соблюдения прав человека, указав, что лишение родительских прав как крайняя мера ответственности, которая применяется судом за совершение родителями виновного поведения в отношении своих детей и в ситуации, когда защитить их права и интересы другим путем невозможно, не может применяться к Ш. и его супруге, так как для это нет оснований. В итоге суд встал на сторону родителей, права семьи и права несовершеннолетних удалось защитить.

Право на образование в местах принудительного содержания

Систему получения образования лицами, содержащимися в местах лишения свободы на территории Ярославской области, можно в целом оценить как положительную. На протяжении 2016–2017 учебного года в учреждениях УФСИН России по Ярославской области функционировали три общеобразовательных школы и шесть учебно-консультационных пунктов. С 1 сентября 2017 года приступили к обучению 766 осуждённых.

В обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году были, однако, подняты ряд проблем получения образования в местах ограничения свободы. Первая из них была связана с обеспечением в учреждениях УИС работы сети Интернет при дистанционном получении осуждёнными, содержащимися в исправительных учреждениях, высшего образования.

«Как мне учиться дистанционно? Постоянно нет доступа к Интернету. Исправляться надо стремлением к учебе. Помогите студентам, пожалуйста», — пишет в своем обращении к Уполномоченному гражданин Д.

Во время визита в колонию, о которой шла речь в обращении, омбудсмен побеседовал с осуждёнными, которые дистанционно получают высшее образование. С их слов, на территории исправительного учреждения организован учебный класс с доступом в сеть Интернет. Ранее доступ на образовательные web-ресурсы был ограничен только к ресурсам, на которых размещена запрещённая или не соответствующая режиму исправительного учреждения информация. С недавнего времени администрация учреждения изменила подход к организации выхода в сеть Интернет: осуждённые, обучающиеся по образовательным программам дистанционно, самостоятельно формируют и подают на рассмотрение список необходимых для них образовательных ресурсов. Списки проверяются на предмет отсутствия запрещённой информации и соответствия режиму учреждения. После проверочных мероприятий доступ на сайты открывается.

По мнению Уполномоченного, такой принцип не противоречит законодательству Российской Федерации и не приводит к нарушению права на образование, однако ряд осуждённых высказали замечания в части скорости рассмотрения заявок на доступ к отдельным Интернет-ресурсам. Это влияет на скорость и качество выполнения ими заданий учебного плана. В связи с этим Уполномоченный считает необходимым поставить вопрос об ускорении рассмотрения заявок администрациями учреждений.

Кроме того, в результате личных визитов Уполномоченного в следственные изоляторы Ярославской области была выявлена проблема с обучением несовершеннолетних: было установлено, что в связи с несовершенством нормативной правовой базы нарушен процесс получения несовершеннолетними, находящимися

в следственных изоляторах, общего образования, несмотря на то, что все условия для этого самими учреждениями созданы.

В соответствии с требованиями пункта 2 статьи 80 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и статьи 31 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», несовершеннолетним лицам, подозреваемым и обвиняемым, содержащимся под стражей, администрацией учреждений УИС обеспечиваются условия для получения начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме самообразования, а также оказывается помощь в получении начального общего, основного общего и среднего общего образования в установленном порядке.

Вместе с тем, содержащиеся в СИЗО № 2 города Рыбинска несовершеннолетние не имели возможности, обучаясь по программам общего образования, получать помощь профессиональных учителей. Для них было предусмотрено лишь самообразование: им были выданы учебники, однако образовательные организации не направляли в учреждение педагогов для проведения учебных занятий.

УФСИН России по Ярославской области со своей стороны выполнило все требования, касающиеся материально-технического обеспечения образовательного процесса для несовершеннолетних на территории следственных изоляторов. Сбой произошёл в связи с принятием нового закона об образовании, в котором оказались неотрегулированными порядок организации и механизм финансирования образовательного процесса в следственных изоляторах. Эти вопросы должны быть определены федеральным Порядком, который был разработан ещё несколько лет назад, но до сих пор не принят. Как видно из приведенной выше правовой нормы, три профильных ведомства должны сообща выработать и принять порядок обучения несовершеннолетних в СИЗО. Изучение вопроса показало, что с подобными проблемами столкнулись не только в Ярославской области: остро стоит вопрос реализации права на образование детей в следственных изоляторах в Санкт-Петербурге, в Ленинградской и Кировской областях, в Забайкальском крае.

В этом вопросе важным аспектом является то, что при отсутствии соответствующего порядка, при неотрегулированности вопросов нагрузки педагогов и финансирования данного процесса несовершеннолетние в следственных изоляторах фактически не учатся. В ряде случаев следствие может затянуться более чем на полгода, и находящиеся в СИЗО несовершеннолетние, и так не имеющие высокой мотивации для получения образования, будут выключены из процесса получения образования. У них возникнет серьезное отставание по программам общего об-

рования, которое будет прогрессировать: часть из этих детей впоследствии могут быть оправданы судом, могут вернуться в свои школы, но не смогут продолжить образование, так как не будут справляться с материалом из-за упущенных месяцев; другая часть ребят, при условии, что их вина будет доказана судом и суд примет решение об отбывании наказания в колонии, столкнется с теми же проблемами — их сверстники уже продвинулись по программам общего образования далеко вперед.

Для детей, которые в настоящее время находятся в СИЗО, фактически нарушена система получения непрерывного школьного образования. Особенно эта проблема актуальна для несовершеннолетних 9-х и 11-х классов, для которых сдача выпускных экзаменов после пробела в образовательном процессе не будет представляться возможной. Кроме того, получение несовершеннолетними, содержащимися под стражей, общего образования, в целом является важным средством их социализации.

Есть иные неотрегулированные вопросы, касающиеся обучения вышеуказанной категории несовершеннолетних. Так, например, пунктом 2 статьи 80 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» установлено требование об обучении несовершеннолетних только в форме самообразования, однако в указанной форме могут быть освоены только программы среднего общего образования (часть 2 статьи 63 Федерального закона 273-ФЗ); таким образом, обучаться в форме самообразования могут только учащиеся 10-х и 11-х классов. Вместе с тем, в учреждении могут находиться несовершеннолетние, которые не освоили программу основного общего образования и обучающиеся по более ранним программам обучения.

В Ярославской области весной 2017 года проблему удалось временно решить путем взаимодействия между УФСИН России по Ярославской области, областным и городским департаментом образования и образовательными организациями. В результате достигнутых в Ярославской области договоренностей в сентябре 2017 года несовершеннолетние начали обучение. В СИЗО

№ 2 в г. Рыбинске часть уроков проводятся в дистанционной форме, часть — в очной.

Как стало известно позднее, проблема обострилась в СИЗО № 1 города Ярославля, где не проходят обучение девять детей. Возникли сложности с предоставлением несовершеннолетним образовательных услуг: нет механизма, который позволил бы направить часть финансирования образовательной организации на оплату тех уроков, которые школьные учителя будут проводить в следственном изоляторе.

Различные органы и ведомства, в том числе и на областном уровне, пытаются найти выход из сложившейся ситуации. При этом для системного разрешения проблемы Уполномоченный по правам человека в Ярославской области ещё весной обратился в Министерство образования и науки РФ, в Министерство юстиции РФ, а также в Ярославскую областную Думу, с предложениями о нормативном регулировании порядка организации и механизма финансирования образовательного процесса в следственных изоляторах. Региональный законодательный орган поддержал позицию омбудсмена. Министерство юстиции в ответ на запрос Уполномоченного сообщило, что соответствующий приказ был доработан и направлен на согласование в профильные структуры, однако пока так и не принят. Учитывая то, что ситуация по-прежнему сохраняет свою актуальность, рекомендации Уполномоченного о необходимости скорейшего принятия действенных мер по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем были повторно направлены в Министерство образования и Министерство юстиции. В декабре 2017 года Минобрнауки России сообщило, что проект соответствующего приказа был рассмотрен, доработан и вновь направлен с информацией о готовности его согласования. В настоящее время проект приказа находится на внутриведомственном согласовании в Минюсте России. Таким образом, прошел уже почти год с первых сигналов Уполномоченного о том, что в следственных изоляторах фактически отсутствует система получения несовершеннолетними общего образования, но процесс согласования ключевого для решения проблемы документа, к сожалению, всё ещё продолжается.

Высшее образование

Вопросы соблюдения и защиты прав студентов также находятся на контроле Уполномоченного по правам человека.

Ярославская область занимает одну из лидирующих позиций (четвёртое место) по числу вузов в Центральном федеральном округе после г. Москвы, Московской и Воронежской областей. По количеству филиалов вузов регион находится на седьмом месте. В целом же по совокупности субъектов образовательной деятельности Ярославская область занимает пятое место в ЦФО. В течение последних трёх лет число образовательных организаций высшего образования в регионе практически не меня-

лось, однако в 2017 году были приняты решения о ликвидации двух частных вузов, ликвидации одного филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования (ФГБОУ ВО) и создании нового филиала ФГБОУ ВО.

Несколько уменьшилась, по сравнению с 2016–2017 учебным годом, и численность студентов, обучающихся по программам высшего образования — она сократилась на 7,5%. Уменьшилось и число студентов, обучающихся на бюджетных местах (на 2,2% по сравнению с 2016–2017 учебным годом).

В 2017 году к Уполномоченному по правам человека поступило всего два обращения о нарушениях прав в сфере высшего образования. Тем не менее, эти обращения способствовали выявлению комплексных проблем, связанных с реализацией права на получение высшего образования на территории Ярославской области.

Первая проблема касается нарушений прав студентов, обучающихся в филиалах и обособленных подразделениях вузов, которые лишены аккредитации или находятся под угрозой её лишения.

Так, к Уполномоченному поступило обращение от родителей учащихся Ярославского филиала одного из федеральных государственных бюджетных образовательных учреждений высшего образования. В обращении указано, что в связи с ликвидацией образовательного учреждения все студенты его Ярославского филиала были автоматически переведены в филиал образовательного учреждения, созданного на базе ликвидированной организации. Указанный филиал имеет лицензию на осуществление образовательной деятельности, однако его государственная аккредитация еще не проведена. Таким образом, по не зависящим от обучающихся обстоятельствам порядка 330 юношей, достигших 18 лет, оказались подлежащими призыву в Вооружённые Силы Российской Федерации и вынужденными прервать обучение.

Поскольку решение поднятого в обращении вопроса входит в компетенцию призывной комиссии Ярославской области, Уполномоченный обратился к военному комиссару Ярославской области с просьбой сохранить для студентов указанного вуза отсрочку от призыва на военную службу и предоставить юношам-учащимся, достигшим 18-летнего возраста, возможность продолжения непрерывного обучения. В настоящее время проблема, к сожалению, не решена и остаётся на контроле омбудсмана.

Второй вопрос, связанный с правом на получение высшего образования, был поднят на заседании экспертной рабочей группы при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области по защите прав участников образовательного процесса.

Федеральным законом «Об образовании» льготным категориям абитуриентов, к которым относятся инвалиды (лица с ограниченными возможностями здоровья), предоставлены особые права при приеме на обучение. Министерство образования и науки РФ формирует перечень организаций высшего образования, на подготовительных отделениях которых осуществляется бесплатное обучение указанных категорий граждан за счёт бюджетных ассигнований, а инвалидам, обучающимся на подготовительных отделениях в очной форме, выплачивается стипендия.

Поводом к рассмотрению вопроса стало обращение отца ребёнка-инвалида. «Пытаюсь понять, дают эти изменения в закон,— писал И.,— но не понимаю! Право на приём на подго-

товительное отделение инвалиды имеют, но я такого не встречал. Всё платное, т.к. вузы уходят от требований закона. Вместо «подготовительных отделений» организуются подготовительные курсы, отделения для подготовки к поступлению в вуз и т.п. Ни в одном вузе города я не смог устроить ребёнка-инвалида на подготовительное отделение бесплатно за счет средств федерального бюджета. Из 63 вузов с подготовительным отделением—ни одного ярославского!».

Обсудив ситуацию, члены экспертной рабочей группы пришли к заключению, что в перечень учреждений с бесплатными подготовительными отделениями для инвалидов вузы Ярославской области действительно не входят по той причине, что ни один из них не подал соответствующей заявки на включение в этот перечень. Высшие учебные заведения области вправе участвовать в вышеуказанном конкурсе Министерства образования РФ на 2019–2020 учебный год; однако открытие бесплатных подготовительных отделений—это именно право, а не обязанность вузов, поэтому нельзя обязать образовательные учреждения сделать это.

Кроме того, в настоящий момент отсутствует статистика, позволяющая спрогнозировать потенциальное количество «льготников», которые могли бы претендовать на бесплатное обучение на подготовительных отделениях. Отсутствует и какой-либо нормативный правовой акт, регулирующий порядок приема на подготовительные отделения. В качестве альтернативы были высказаны предложения рассмотреть вопрос об анализе опыта и возможностей заочных (дистанционных) форм обучения жителей области, относящихся к льготным категориям, на подготовительных отделениях в других регионах, а также предусмотреть возможность оплаты подготовительных курсов для особых категорий граждан в рамках профильной целевой программы.

В настоящий момент принято решение обратиться в адрес департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области с предложением включить в профильную целевую программу финансирование обучения на подготовительных курсах для особых категорий граждан. Уполномоченным также подготовлено обращение в Министерство образования и науки РФ по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей порядок приема на подготовительные отделения вузов для указанных категорий абитуриентов.

Третий блок проблем в сфере права на получение высшего образования касается адаптации на территории Ярославской области студентов, прибывших для обучения в региональных вузах из других государств.

В системе высшего образования региона студенты-иностранцы составляют 28, % от общего числа обучающихся. Они представляют 41 иностранное государство, в том числе 26 стран

дальнего зарубежья и 15 государств ближнего зарубежья. Наибольшее представительство среди иностранных студентов имеют граждане Таджикистана (44,5%) и Туркменистана (10,9%). По числу обучающихся иностранных студентов лидирующие позиции занимают Рыбинский государственный авиационный технический университет им. П. А. Соловьёва, Ярославская государственная сельскохозяйственная академия, Ярославский государственный технический университет.

Вопросы соблюдения прав иностранных студентов на территории Ярославской области были подняты в октябре 2017 года на расширенном заседании Общественного совета при Уполномоченном по инициативе студенческого сообщества. Приглашенные представители студенческих активистов выступили перед членами Совета с презентацией об актуальных проблемах адаптации и обучения студентов-иностранцев, о сложностях, с которыми они сталкиваются при освоении учебных программ, при работе

в библиотеках, а также о трудностях в коммуникации с сокурсниками и преподавательским составом. Было принято решение держать вопросы адаптации иностранных студентов на контроле, а также силами Аппарата Уполномоченного подготовить правозащитную памятку, призванную облегчить указанным категориям студентов понимание российского законодательства и особенностей российской системы высшего образования.

Таким образом, можно подытожить, что в Ярославской области в целом созданы должные условия для реализации конституционного права граждан на получение образования. Система образования развивается и совершенствуется, однако необходимо продолжать работу по устранению имеющихся пробелов в нормативной базе и несовершенств в механизмах реализации права на образование, находить оптимальные решения и предпринимать все необходимые меры для максимально полного обеспечения прав граждан.

3.5. Право на труд

Право каждого на свободный и безопасный труд, на достойное вознаграждение за труд, право на отдых и на защиту от безработицы — одни из важнейших гарантированных Конституцией Российской Федерации прав. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» определяет и закрепляет правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы.

В Ярославской области на начало 2018 года показатель уровня регистрируемой безработицы составил 1,3% от экономически активного населения, что чуть ниже аналогичного показателя на начало 2017 года — 1,6%. Этот уровень с небольшими отклонениями сохраняется на протяжении последних четырех лет. Всего в 2017 году в департамент государственной службы занятости населения Ярославской области обратилось 32 тысячи человек, из которых были признаны безработными 19,3 тысячи человек, были трудоустроены — 22,3 тысячи человек.

Из общего числа обращений, поступивших к Уполномоченному в 2017 году, вопросам защиты права на труд и отдых были посвящены 3,9%. В процентном отношении доля таких обращений осталась примерно на том же уровне, что и в 2016 году (3,5%). Но в количественном отношении их доля возросла: в предыдущие годы в адрес Уполномоченного по вопросам защиты права на труд поступало в среднем от 40 до 60 обращений, а в 2017 году их поступило 87. Примерно в 2,5% случаев от общего числа жалоб граждане обвиняли в нарушении трудовых прав именно работодателя, остальные обращения в этой сфере носили характер правовых кон-

сультаций, либо объектом жалобы выступали иные организации.

С одной стороны, такой процент кажется невысоким, однако трудовые права — это особая сфера. Только один человек из большого количества работников иногда готов прямо заявить о массовом или индивидуальном нарушении прав работодателем. В связи с этим важно уделять внимание любым сообщениям о нарушениях трудовых прав: одиночное обращение может указать на проблемы, с которыми сталкиваются многие работники. Если человек работает и планирует продолжать работать на предприятии или в организации, он, зачастую, не решается открыто отстаивать свои права. К сожалению, на деле мы часто видим нарушения принципа равноправия сторон трудового договора: работники оказываются в более уязвимом положении, чем работодатель; последний оказывает на них давление.

Как показывают результаты проведенного Уполномоченным по правам человека в Ярославской области социологического исследования, о том, что право на труд в Ярославской области соблюдается, заявили более 70% опрошенных. Это чуть более низкий процент, чем в 2016 году (75%). О том, что это право нарушается, сообщили 4,4% респондентов. При этом данный показатель в последнее время стабильно снижается: в 2014 году о нарушении права на труд заявили 25,9% респондентов, в 2015 году — 31,6%, в 2016 году — 5,8%. Вместе с тем, 35% опрошенных ярославцев считают, что именно права граждан в сфере трудовых отношений должны стать одним из приоритетных направлений в деятельности регионального Уполномоченного по правам человека.

Таким образом, общее восприятие гражданами ситуации с соблюдением и нарушением

трудовых прав на территории региона демонстрирует отсутствие острых и массовых проблем. Но это не означает, что в сфере трудовых отношений не выявляются точечные проблемы и нарушения, требующие внимания со стороны соответствующих государственных структур и ведомств.

Так, по данным государственной инспекции труда, в результате проведенных в 2017 году проверочных мероприятий (979 проверок) было выявлено 2297 нарушений законодательства о труде и охране труда. Это нарушения оплаты и нормирования труда; охраны труда и обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты; трудового договора; проведения медицинских осмотров работников; гарантий и компенсаций; дисциплины труда и трудового распорядка; и др. Наибольшее количество нарушений допускались работодателями в сфере обрабатывающего производства, оптовой и розничной торговли, строительства.

В своих обращениях к Уполномоченному граждане обозначают следующие проблемы в сфере трудовых отношений:

- незаконное увольнение либо принуждение к увольнению;
- невыплата заработной платы, отпускных, выходного пособия, неоплачиваемая переработка;
- предвзятость со стороны работодателя;
- несоблюдение условий трудового договора, незаключение трудового договора, неверное оформление документов, неуплата работодателем страховых взносов в фонды, попытка увольнение по сокращению выдать за увольнение по собственному желанию, отказ в выдаче документов, связанных с трудовой деятельностью;
- отказ в приеме на работу.

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 лица, освободившиеся 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 полномочий нет.

Региональный омбудсмен уделяет внимание проблемам соблюдения права на труд и в выпусках правозащитных радиопрограмм: в 2017 году в преддверии Всемирного дня охраны труда вышла программа «Имеем право!» на «Радио России—Ярославль», посвященная праву на безопасный труд. Гости программы рассказали об оценке условий труда в регионе, профилактике

производственного травматизма, функционировании системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, реабилитации пострадавших на производстве, динамике несчастных случаев на производстве в Ярославской области. По данным областного департамента труда и социальной поддержки населения, в регионе с 2012 года ежегодно снижается количество несчастных случаев и выявленных профессиональных заболеваний на производстве.

Как указывает в своих материалах техническая инспекция труда «Объединения организаций профсоюзов Ярославской области», по видам происшествий наибольшее количество несчастных случаев происходит в результате падения пострадавших (39,4%), воздействия движущихся, вращающихся частей оборудования (14,7%), в результате ДТП—11,5%. Наибольшее количество несчастных случаев зарегистрировано в организациях автотранспорта и дорожного хозяйства, здравоохранения, малого и среднего бизнеса, в строительстве.

Ещё одним из элементов нарушения прав граждан в сфере трудовых отношений является использование работодателем труда работников без надлежащего оформления трудовых отношений—без заключения трудового договора. Вопросы легализации трудовых правоотношений являются одними из приоритетных в деятельности государственных органов. Так, государственной инспекцией труда по Ярославской области в 2017 году было проведено 47 проверок по вопросам оформления трудовых отношений. В результате оформлено надлежащим образом 119 трудовых договоров.

По данным, предоставленным технической инспекцией труда «Объединения организаций профсоюзов Ярославской области», по результатам проведенных в 2017 году проверок инспекцией было выявлено более 358 нарушений законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права. Наибольшее количество нарушений было выявлено, в частности, по вопросам проведения специальной оценки условий труда и предоставления работникам льгот и компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда.

В целом по динамике оценки условий труда в регионе отмечается тенденция увеличения количества рабочих мест, прошедших специальную оценку условий труда (2014 год—5,9 тысяч рабочих мест, 2015 год—57,7 тысяч рабочих мест, 2016 год—83,9 тысяч рабочих мест, 2017 год—130,1 тысяч рабочих мест). Удельный вес рабочих мест, на которых проведена специальная оценка условий труда, в общем количестве рабочих мест по состоянию на начало 2018 года составляет около 38,5%.

В Ярославской области сохраняется и негативная тенденция к сокращению объема льгот и компенсаций за работу во вредных условиях труда. Так, для 2654 работников был снижен

размер дополнительного отпуска, для 1817 работников был снижен размер доплаты за условия труда, а 72 работника лишились права на досрочное назначение пенсии. Это вызывает справедливые обращения работников в различные организации, в том числе и в профсоюзы для разрешения разногласий.

Продолжает оставаться актуальной и проблема соблюдения установленного порядка и качества проведения медицинских осмотров работников, занятых на работах с опасными и вредными условиями труда. Проверки выявляют факты допуска работников к работе без прохождения медосмотра, а также то, что работодателями не всегда соблюдаются сроки проведения медосмотров и используются материалы и рекомендации заключительного акта прохождения медосмотров для оздоровления своих работников. Остается проблема раннего выявления признаков профзаболевания работников для предупреждения потери трудоспособности.

Проверки показывают, что часто уровень подготовки работников в области охраны труда не отвечает современным требованиям. Не соблюдается установленный порядок обучения руководителей и специалистов по охране труда. Нарушаются сроки обучения и проверки знаний, допускается формальный подход к проведению инструктажей работников и допуску их к самостоятельной работе без стажировки.

По-прежнему остается для Ярославской области актуальной проблема соблюдения прав граждан на достойную оплату труда. В результате осуществления государственной инспекцией труда надзорных мероприятий соблюдения трудового законодательства в 2017 году было проведено несколько проверок работодателей, выплачивающих заработную плату ниже минимального размера оплаты труда. Было выявлено, что права 8 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 2017 году неоднократно выявлялись факты невыплаты или задержки выплаты работодателем заработной платы работникам, либо выплаты заработной платы не в полном объеме. Основные причины невыплаты заработной платы работникам следующие: отсутствие денежных средств на расчетных счетах, наличие задолженности перед работодателем со стороны третьих лиц (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. По сведениям Государственной инспекции труда в Ярославской области на 01.01.2018 года задолженность по выплате заработной платы составила 65,9 миллионов рублей на пяти предприятиях перед 523 работниками. Размер задолженности по заработной плате перед ярославцами неуклонно снижа-

ется: её размер более чем в 5 раз ниже, чем по итогам 2016 года, и более чем в 10 раз ниже, чем по итогам 2015 года. Количество граждан, чьи права в этом случае нарушаются, также снизилось практически в 5 раз.

В этой связи хочется привлечь внимание всех работодателей и особо подчеркнуть, что нарушение прав граждан на оплату труда, а именно невыплата заработной платы, расценивается как преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 145.1 УК РФ, что влечет за собой уголовную ответственность.

Примечательно, что если ранее информация о массовых задержках заработной платы чаще всего касалась промышленных предприятий, то в 2017 году стало известно о систематических невыплатах заработной платы работникам, занятым в других сферах, даже в медицине.

Так, в поселке Борок Некоузского района Ярославской области работникам больницы Института биологии внутренних вод им. И.Д. Папанина Российской академии наук не выплачивали своевременно заработную плату, общая сумма задолженности составила почти миллион рублей. Все сотрудники подписали коллективное обращение в прокуратуру.

Данное учреждение системы здравоохранения уже неоднократно упоминалось в Ежегодных докладах Уполномоченного в связи с тем, что его существование фактически было поставлено под вопрос отсутствием финансирования. Но эти обстоятельства не могут оправдывать задержку заработной платы тех, кто добросовестно трудится в больнице. Прокуратура в итоге вынесла предупреждение руководству медицинского учреждения, а мировым судьей был вынесен судебный приказ о взыскании задолженности перед работниками, который позволил судебным приставам восстановить права граждан.

По-прежнему сложной остается и ситуация с невыплатой заработной платы работникам ФГУП «Дезинфекционная станция г. Ярославля».

С июня 2014 года станция фактически не работала, с конца 2015 все сотрудники уже уволены, в 2017 году предприятие было ликвидировано. Но заработную плату люди так и не получили. Долг перед сотрудниками — почти два миллиона рублей.

По результатам проверки следственными органами было возбуждено уголовное дело по факту невыплаты зарплаты работникам. Но перспективы восстановления прав бывших сотрудников предприятия не ясны до конца — общая задолженность предприятия составляет более 3,5 миллионов рублей.

Но иногда складывается и обратная ситуация — именно в связи с неисполнением организациями-заказчиками (государственными и муниципальными) своих обязательств по оплате

государственных или муниципальных контрактов возникают проблемы с соблюдением прав работников на предприятиях-подрядчиках.

Так, например, неисполнение одним из муниципальных бюджетных предприятий города Рыбинска обязательств по оплате муниципального контракта повлекло возникновение задолженности по заработной плате в организации-подрядчике в размере 994 тысяч руб. По результатам рассмотрения представления Рыбинского городского прокурора в адрес главы городского округа г. Рыбинск денежные средства муниципальному учреждению из местного бюджета были перечислены, что позволило восстановить трудовые права работников.

Кроме вышеуказанных, выявляются и такие нарушения прав работников, как выплата заработной платы один раз в месяц, несвоевременная оплата отпуска, неправильный расчёт при увольнении, неоплата работы в сверхурочное время.

В ходе прокурорских проверок, организованных в 2017 году, выявлено свыше 3 тысяч нарушений в сфере оплаты труда (в 2016 году — 2,5 тысячи нарушений). Государственными инспекторами труда проведено 529 проверки на предприятиях, в учреждениях и организациях области по вопросам соблюдения прав граждан на оплату труда. В результате принятых мер произведена выплата заработной платы 685 работникам в сумме почти 2,6 миллионов рублей. За допущенные нарушения по оплате труда виновные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафа.

Результатом работы прокуроров стало полное погашение задолженности по оплате за труд на 36 предприятиях региона на сумму, превышающую 127 миллионов рублей. В части 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 по инициативе прокуроров следственными органами в 2017 году возбуждено 13 уголовных дел, часть из которых направлены в суды, часть находится на стадии расследования.

Обращения по вопросам невыплаты заработной платы работникам поступали и к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области.

Так, в 2017 году поступило анонимное обращение работников одного из сельхозпредприятий Гаврилов-Ямском района, которые пожаловались на невыплату заработной платы. При этом гражданам не удалось самостоятельно защитить свои права: со слов заявителей, сотрудников, которые обращались в контрольные органы с соответствующими жалобами, уволили.

В адрес руководства предприятия был направлен запрос о предоставлении информации о ситуации в организации, в том числе мерах, предпринимаемых для погашения задолженности перед работниками. Кроме того, омбудсмен указал работодателю на необходимость восстановления прав сотрудников в максимально быстрые сроки. Однако ответа от председателя сельскохозяйственного кооператива не поступило. В связи с этим Уполномоченный обратился в следственное управление Следственного комитета России по Ярославской области. Проведенная ведомством проверка подтвердила содержащиеся в обращении факты — заработную плату на предприятии не выплачивали с сентября 2016 года по май 2017 года. Размер задолженности перед работниками — свыше одного миллиона рублей. В результате следственными органами было возбуждено уголовное дело, а также приняты меры по восстановлению трудовых прав работников предприятия.

Ряд обращений подобного рода в 2017 году поступили к общественным помощникам омбудсмена в муниципальных образованиях.

Так, к общественному помощнику в Ярославском муниципальном районе с коллективной жалобой на нарушение права на труд обратились жители села Курба. Работники одного из акционерных обществ в течение года систематически не получали заработную плату, а при увольнении руководство предприятия вообще отказывало им в расчёте и выплате накопившейся задолженности. В итоге общая задолженность работодателей перед работниками составила 7 миллионов рублей. При содействии общественного помощника, обратившегося в прокуратуру, к решению проблемы удалось привлечь прокурора Ярославского района. В итоге было возбуждено уголовное дело по факту нарушения трудового кодекса. В настоящее время положенные выплаты работникам производятся, контроль за восстановлением нарушенных прав осуществляет районная прокуратура.

Отрадно, что в целом ситуация с задолженностью по заработной плате идет на улучшение. Однако органам государственной власти стоит и впредь уделять вопросу гарантий права на своевременное получение оплаты труда работниками особое внимание. Выплата заработной платы не должна ставиться в зависимость от материально-технических ресурсов предприятия-банкрота, от количества и очередности кредиторов, от наличия не погашенных иными юридическими лицами дебиторской задолженности перед организацией-работодателем. Необходимо выработать механизм, когда даже при банкротстве работодателя люди могли бы иметь возможность получить свою заработную плату за отработанное и неоплаченное время труда, невзирая ни на какие обстоятельства. Оплата труда должна быть в нашем государстве безусловной.

Часть проверок по обращениям граждан позволяет выявить пробелы в действующей норма-

тивной правовой базе, регулирующей трудовые отношения. Так получилось с директором одного из образовательных учреждений в Ярославской области.

Заявительница обратилась к Уполномоченному с жалобой на районные органы образования в связи с увольнением её с должности директора. В качестве оснований для увольнения работодатель приводил несколько аргументов, одним из которых было то, что проведенные аттестации выявили несоответствие заявительницы занимаемой должности. Вот только аттестации, как выяснилось, проводились с нарушениями...

Безусловно, решение вопроса о законности или незаконности увольнения работника не входит в компетенцию Уполномоченного по правам человека — заявителю были подробно разъяснены возможности и особенности самостоятельной судебной защиты своих прав. В то же время, Уполномоченный может давать рекомендации органам местного самоуправления в случае выявления фактов нарушения прав граждан, что и произошло в данном случае по вопросу проведенных в отношении заявительницы аттестационных мероприятий. Омбудсмен провел проверку по обращению, в результате которой были установлены нарушения со стороны органов местного самоуправления не только в процедуре проведения аттестации, но и в нормативном регулировании её сроков. Администрация муниципального района не включила в Положение о проведении аттестации руководителей муниципальных образовательных учреждений района информацию о сроках, периодичности проведения аттестации и основаниях для проведения внеочередной аттестации руководителя муниципального образовательного учреждения, что нарушает права и законные интересы руководителей и кандидатов на должности руководителей муниципальных образовательных организаций, подведомственных администрации муниципального района, подлежащих аттестации на соответствие такой должности. Информация о необходимости приведения муниципального нормативного акта в соответствие с требованиями законодательства была направлена в адрес главы администрации муниципального района. В результате постановлением администрации района в указанное Положение были внесены соответствующие изменения в части установления сроков и периодичности проведения аттестации данной категории работников. Тем самым были исполнены требования федерального законодательства и создана основа для предотвращения возможных нарушений прав других руководящих работников системы образования в данном муниципальном районе.

В то же время в Ярославской области государственными структурами предпринимаются усилия по поддержке отдельных социально уязвимых категорий работников. В целях создания условий для совмещения незанятыми многодетными родителями, родителями, воспитывающими детей-инвалидов, обязанностей по воспита-

нию детей с трудовой деятельностью, органами службы занятости осуществляется формирование банка вакансий с гибкими формами занятости. Сведения о такой работе размещаются на официальном сайте департамента государственной службы занятости Ярославской области и регулярно обновляются. Тем самым обеспечивается информационная доступность сведений об имеющейся для данных категорий граждан работе. Общее 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 2017 году в органы службы занятости, составило более 6300 единиц. За содействием в поиске подходящей работы в государственный орган в 2017 году обратились 516 граждан указанных категорий. Более 48% из них трудоустроились, в том числе на вакансии с особым режимом работы (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, гибкий режим работы, посменная работа).

В целях повышения эффективности поиска работы гражданам данных категорий оказывается дополнительная помощь в организации профессиональной ориентации в целях выбора профессии, трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования, психологическая поддержка, помощь в социальной адаптации на рынке труда. Так, в течение года на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование были направлены 36 граждан, являющихся многодетными родителями.

В Ярославской области также разработан комплекс мер, направленных на создание условий для защиты прав работающих женщин. Данные меры сориентированы на совмещение женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также на организацию профессионального обучения женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. В соответствии с результатами мониторинга, который был проведен органами государственной власти, общее количество женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, желающих пройти профессиональное обучение с целью возвращения к трудовой деятельности в 2017 году, и имеющих возможность для этого, составило 233 человека. При этом на территории региона 15 образовательных организаций осуществляют обучение женщин данной категории. Профессиональное обучение проводится в основном в районах проживания женщин в шаговой доступности от места жительства. Профессиональное обучение женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет осуществляется по следующим профессиям (специальностям), образовательным программам: бухгалтер малого и среднего бизнеса, инспектор по кадрам, мастер маникюра, менеджер по персоналу, оператор ЭВ и ВМ, парикмахер, повар, водитель автомобиля

категории «В», художник компьютерной графики, специалист-сметчик, бухгалтер со знанием компьютерных программ, менеджер, слесарь, делопроизводитель, секретарь руководителя. Анализ обратной связи от женщин, прошедших профессиональное обучение в период отпуска по уходу за ребенком, позволяет сделать вывод о необходимости и эффективности реализации данной меры. Жалоб, связанных с отказом в направлении на профессиональное обучение, от женщин не поступает.

Стоит упомянуть и о мерах, которые принимаются на региональном уровне для защиты прав работников пенсионного возраста. В соответствии с изменениями, которые были внесены в Закон о занятости населения в сентябре 2013 года, органы службы занятости вправе осуществлять профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование незанятых граждан, которым в соответствии с законодательством РФ назначена трудовая пенсия по старости и которые стремятся возобновить трудовую деятельность. В связи с этим на территории Ярославской области разработаны порядок и условия направления пенсионеров для прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования. Также ежегодно проводится опрос пенсионеров, по результатам которого устанавливается количественный показатель организации профессионального обучения граждан данной категории. В 2017 году данный показатель составил пять человек, фактически же на профессиональное обучение было направлено семь пенсионеров. С целью информирования пенсионеров о возможностях прохождения профессионального обучения органами службы занятости проводится работа по освещению данной тематики в СМИ, на телевидении, разрабатываются наглядные материалы (буклеты, стенды, информационные листки). Наибольшим спросом среди граждан данной категории пользуются курсы по профессии оператор ЭВМ.

К 2017 году в регионе встал вопрос соблюдения прав лиц, вышедших из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение государственной поддержки в период поиска работы. Так, не один год самое большое количество обращений граждан в суд, когда ответчиком выступает государственный орган службы занятости населения или его подведомственные структуры, составляют иски именно этой категории граждан. Все эти судебные дела были связаны с неопределенностью в законодательстве, обусловленной пунктом 5 статьи 9 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которой, пособие по безработице в течение шести месяцев в размере уровня средней заработной платы, сложившегося в субъекте РФ, выплачивается лицам указанных категорий, ищущим работу впервые. Однако, указанные лица нередко работают уже в период своего на-

хождения в специализированных учреждениях образования, что не позволяет органам службы занятости признать их впервые ищущими работу. Отрадно отметить, что в настоящее время федеральным законодателем указанная правовая неопределенность устранена.

Отдельное внимание уделяется трудоустройству и защите трудовых прав инвалидов. Уполномоченные органы государственной власти осуществляет контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов; за регистрацией инвалидов в качестве безработных; за обеспечением государственных гарантий в области содействия занятости населения. Периодически в этой сфере выявляются нарушения.

Недопустимыми являются случаи, подобные произошедшему в Некоузском муниципальном районе.

Здесь в 2017 году у 28 сотрудников двух швейных предприятий, которые, к тому же, являются лицами с ограниченными возможностями здоровья, сложилась критическая ситуация: 1 февраля 2017 года они неожиданно для себя узнали, что сроки их трудовых договоров истекли. Работники были очень удивлены, так как некоторые из них заключали с предприятиями бессрочные трудовые договоры, а одной из фабрик инвалидам в середине января дали подписать «некий документ», суть которого они сами не поняли, но работодатель заверил, что это документ о переводе работников на другое предприятие; как оказалось, «документ» представлял собой новый трудовой договор, срок которого истек через две недели.

Бывшие сотрудники обоих швейных предприятий обратились с жалобами и к местным депутатам, и в прокуратуру, и в органы власти. Областная прокуратура вышла с иском в суд и потребовала признать срочные трудовые договоры бессрочными, восстановить людей на работе и выплатить им компенсацию за время вынужденного прогула. Оснований для заключения срочного трудового договора, как считает надзорный орган, в данном случае не имелось: функции, которые выполняли работники, не изменились, трудовая деятельность велась в том же помещении и на том же оборудовании. В любом случае, работодатель должен ответить за нарушение прав работников: без работы в одночасье оказались почти три десятка инвалидов, обманным путём лишённых заработка, в то время как у многих из них имелись кредитные обязательства, а найти работу для инвалида в поселке нелегко.

Отдельным аспектом реализации права на труд является обеспечение этого права в местах лишения свободы. В учреждениях системы исполнения наказаний в Ярославской области проводится плановая работа по привлечению заключенных к труду и по организации этого тру-

да. Среднесписочная численность осуждённых, привлечённых к оплачиваемому труду, составила в 2017 году 1619 человек, или 23% от общего числа содержащихся в учреждениях УИС. Управление ФСИН России по Ярославской области в настоящее время заключило более 95 контрактов с представителями бизнес-сообщества на общую сумму более 150 миллионов рублей. С целью исполнения обязательств по указанным контрактам было трудоустроено более 870 осуждённых. Для организации дополнительных рабочих мест по договорам безвозмездного пользования получено более 430 единиц технологического оборудования (швейное оборудование, деревообрабатывающее оборудование, металлообрабатывающее оборудование и др.). Трудоустройство лиц в местах принудительного содержания — 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 их ресоциализации.

Государственные органы, ответственные за правовое просвещение в сфере труда и занятости, уделяют внимание и вопросам информирования жителей региона о тех возможностях, которые у них есть для реализации права на труд. Так, на сайте департамента государственной службы занятости населения Ярославской области размещаются соответствующие материалы, оказывается бесплатная юридическая помощь, в средствах массовой информации выходят тематические публикации и телевизионные сюжеты. В 2017 году департаментом были выпущены 7 информационных буклетов: «Гражданам, ищущим работу, об услугах в электронном виде», «Работодателям об услугах в электронном виде», «Работодателям, осуществляющим на территории Ярославской области хозяйственную деятельность с использованием иностранных работников», «Работодателям о содействии в обеспечении занятости населения», «Пути поиска работы», «Если ваша цель — трудоустройство», «Служба занятости информирует». Все эти меры ориентированы на содействие жителям Ярославской области в защите права на труд и защите от безработицы.

В связи с тем, что в регионе тема соблюдения, защиты и восстановления прав граждан в трудовой сфере не теряет своей актуальности, многие вопросы требуют конструктивного 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, начавшееся в 2013 году с заключения двустороннего Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии.

Одной из форм такого взаимодействия являются совместные встречи с работниками предприятий и организаций области. Так, в декабре 2017 года Уполномоченный посетил с рабочим визитом Тутаевский муниципальный район и встретился с представителями профсоюзной организации Тутаевского моторного завода. Омбудсмен рассказал о целях, задачах и механизмах своей работы, а также о состоянии прав и свобод человека в Ярославской области, обратив особое внимание на важность соблюдения права на труд. Работники завода, в свою очередь, обратились с вопросами к Уполномоченному. Уполномоченный также провел рабочую встречу с руководством завода и обсудил ситуацию на предприятии, в том числе вопросы соблюдения трудовых прав работников завода.

Значимую роль Объединение организаций профсоюзов Ярославской области играет в ходе установления дополнительных гарантий защиты прав жителей региона, осуществляющих трудовую деятельность. Так, на заседании региональной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений — Правительство Ярославской области, Ассоциация «Экономический Совет Ярославской области (Объединение работодателей Ярославской области)», Союз «Объединение организаций профсоюзов Ярославской области» — было принято решение о заключении Соглашения о минимальной заработной плате на 2018–2020 годы, которое было подписано 29 декабря 2017 года. В соответствии с этим документом для работников организаций внебюджетной сферы с 1 января 2018 г. минимальная заработная плата не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения за III квартал предыдущего года — 10469 рублей, для работников организаций бюджетной сферы — не ниже 9489 рублей. При этом более чем в 250 коллективных договорах на территории региона прописано обязательство по установлению минимальной заработной платы не ниже, определенной Соглашением.

Таким образом, Уполномоченный полагает, что для более эффективного соблюдения и защиты трудовых прав граждан на территории Ярославской области необходимы следующие меры:

- усиление государственного надзора за сроками выплаты заработной платы работникам;
- разработка на федеральном уровне механизмов восстановления прав граждан на оплату труда в ситуации, когда работодатель не может исполнить своих финансовых обязательств перед работниками, в том числе находится в состоянии банкротства;
- проведение уполномоченными органами и инстанциями информационно-просветительской работы с целью недопущения нарушений трудовых прав работников.



Защита прав инвалидов – на особом контроле омбудсмена



Объект точечной застройки в областном центре, на который поступила коллективная жалоба к Уполномоченному



В Ярославской области сохраняют актуальность проблемы соблюдения прав граждан при обеспечении лекарственными препаратами



Уполномоченный тестирует систему электронной записи в одной из районных поликлиник



Соблюдение трудовых прав граждан – тема встречи с представителями Объединения организаций профсоюзов Ярославской области



Рабочая поездка Уполномоченного в районную больницу



Визит в психоневрологический интернат в рамках «Дня Уполномоченного» в Мышкинском муниципальном районе



Выездная проверка по обращению о защите права на жилище



Совместный приём граждан с Ярославским региональным отделением Фонда социального страхования



Одиноким пожилым людям, проживающим в учреждениях социального обслуживания, нуждаются в особом внимании и заботе



Рабочая поездка Уполномоченного в лечебное учреждение



Посещение психоневрологического интерната в рамках «Дня Уполномоченного» в Рыбинском муниципальном районе



Выездная проверка по жалобе на нарушение права на благоприятные условия проживания



Даже в аварийных домах жители стараются своими силами обустроить и украсить жильё: Переславский муниципальный район



Качество работы управляющей компании этого дома – предмет обращения граждан к Уполномоченному



Мусорная свалка в туристической зоне Ростова: проведена проверка, нарушение устранено



Полупустые полки в аптеках – сигнал о проблеме с обеспечением жителей «глубинки» лекарственными препаратами



Расселение ветхого и аварийного жилья – одна из самых распространённых проблем, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному



Квартира инвалида в Рыбинском районе – в ужасающем состоянии



Просветительские материалы, издаваемые Уполномоченным

4. Гражданские и политические права

Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Эта важнейшая основа конституционного строя реализуется через гражданские и политические права и свободы каждого гражданина. Указанная группа конституционных прав и свобод определяет участие граждан в общественной и политической жизни страны.

При анализе и оценке важности соблюдения прав в данной сфере для жителей Ярославской области следует учитывать исторически сложившуюся высокую общественно-политическую активность ярославцев, которая сегодня находит свое проявление в выражении гражданской и политической позиции в ходе избирательных кампаний, массовых публичных акциях и пр.

Вышеуказанный тезис косвенно подтверждается результатами проведенного в 2017 году социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области». Опрошенные в ходе исследования граждане сочли, что омбудсмен должен прежде всего заниматься отстаиванием и защитой именно политических и гражданских прав. Более того, по мнению жителей области, основные категории политических прав, по сравнению с 2016 годом, стали соблюдаться в нашем регионе в меньшей степени (см. данные таблицы 3), а ряд категорий прав (право избирать и быть избранным в органы власти, право на свободу собраний) стали, с точки зрения опрошенных, чаще нарушаться.

Категория прав	Ответ «да, соблюдаются», в% от числа опрошенных	
	2016 год	2017 год
Право на свободу получения и распространения информации	75,5	64,6
Право избирать и быть избранным	71,5	63,2
Право на государственную защиту	68,5	61,3
Право на доступ к правосудию	59,7	56,5
Право на свободу собраний	69,2	55,6

Таблица 4. Ответы респондентов на вопрос о соблюдении политических прав в Ярославской области в 2016–2017 гг.

В 2017 году к региональному омбудсмену поступило 421 обращение по вопросам защиты прав, которые можно отнести к категории политических, что составляет 19% от общего числа обращений. Вместе с обращениями по проблемам гражданства и миграции, которые могут быть отнесены к сфере гражданских прав и которых поступило 133 (6% от общего числа), сфера гражданских и политических прав составляет 25%, или $\frac{1}{4}$ от общего количества принятых Уполномоченным обращений.

301 обращение поступило по вопросам соблюдения и защиты права на доступ к правосудию; 64 обращения касались реализации права на обращение в государственные органы; темой 44 обращений была защита права на участие в управлении делами государства (в первую очередь, права избирать и быть избранным); в 11 обращениях заявители жаловались на недостаточное соблюдение их права на государственную защиту; одно обращение было связано с проблемой реализации права на свободу собраний.

4.1. Право на доступ к правосудию

Согласно Основному закону Российской Федерации, осуществление правосудия должно идти с соблюдением принципов справедливости, независимости, честности и беспристрастности, максимальной эффективности и профессионализма. В п. 1 статьи 46 Конституции РФ говорится о том, что каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод; таким образом, судам отведена роль действенного инструмента эффективного восстановления нарушенных прав во всех сферах, а также предотвращения нарушения этих прав. В то же время, рассматривая понятие «правосудие» в широком смысле слова, можно говорить о том, что оно включает в себя не только право на судебную защиту, но и право на справедливое разбира-

тельство по делу, на вынесение справедливого судебного решения и его обязательное и неукоснительное исполнение. Каждый человек, получая доступ к правосудию, должен иметь возможность объективного досудебного исследования и судебного разбирательства в соответствии с законом. Именно в таких условиях гражданин может рассчитывать на объективное и внимательное рассмотрение дела, на вынесение законного, обоснованного, а главное — справедливого решения, что будет говорить о полном соблюдении его прав.

Проблематика осуществления правосудия занимает очень весомое место в обращениях к Уполномоченному. В 2017 году поступило 301

обращение по вопросам защиты права на доступ к правосудию (без учета обращений о защите права на доступ к правосудию в сфере миграции, которые содержат несогласие заявителей с постановлениями судов о депортации либо административном выдворении). Их доля в общем объеме обращений — 13,6%, что несколько ниже, чем в два предыдущих года (17,5% в 2016 году и 16,7% в 2015 году). Однако в абсолютном выражении количество обращений в указанной сфере растёт.

Внутри данной группы обращения распределились следующим образом:

38,9% (в 2016 году — 23,2%) — жалобы на нарушение прав человека судами (несогласие с принятым судом решением, затягивание судом сроков рассмотрения дел (или, наоборот, скоропалительный и формальный подход при рассмотрении дел), стиль работы судей, этические аспекты и вопросы соблюдения профессиональной этики);

22,2% (в 2016 году — 25,1%) — жалобы на исполнительное производство (неисполнение решения суда, исполнение решения суда с нарушениями и т.д.);

Жалобы на работу органов полиции и следствия

Часть обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области касается вопросов работы правоохранительных органов. Граждане жалуются на неправомерные действия со стороны следователей, на затягивание сроков расследования дел, на отказы в возбуждении уголовных дел, и т.п.

В 2017 году органами внутренних дел региона в результате рассмотрения 91,4 тысяч заявлений и сообщений о преступлениях было возбуждено 13,2 тысяч уголовных дел. Отказано в возбуждении уголовного дела по 55,7 тысяч сообщений. Всего на территории региона было зарегистрировано 17,9 тысяч преступлений, что на 2,9% меньше, чем в 2016 году. Из этого количества 3,6 тысяч относятся к категории тяжких и особо тяжких. Этот показатель снизился по сравнению с 2016 годом на 10,9%.

Среди тех обращений, которые поступают к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области по вопросам работы полиции и органов следствия, большая часть содержит жалобы на действия или бездействие правоохранительных органов. Граждане недовольны тем, как ведется следствие, какие методы применяются следователями, не понимают причин затягивания сроков расследования и т.п. В этой сфере поступали и не вполне обычные обращения.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница Переславского района с жалобой на то, что при выходе из монастыря сотрудники полиции в принудительном порядке взяли биометрические данные у прихожан, в том числе у 16-летнего сына заявительницы, которая сочла это вопиющим нарушением её прав.

В результате проверки было установлено, что законодательство в этом случае нарушено не было, т.к. указанные действия сотрудники правоохранительных органов проводили в рам-

19,3% (в 2016 году — 17,4%) — жалобы на ведение следствия правоохранительными органами (затягивание сроков, незаконные действия либо бездействие в рамках следствия, несогласие заявителей с квалификацией преступления или правонарушения);

10,3% (в 2016 году — 13,9%) — обращения, которые не содержали жалобы (просьбы о содействии при подготовке документов в суд либо просьбы предоставить правовую консультацию);

6,3% (в 2016 году — 15,4%) — жалобы на отказ в возбуждении уголовного дела или необоснованное уголовное (административное) преследование;

2% (в 2016 году — 2,7%) — обращения по вопросам условно-досрочного освобождения из мест принудительного содержания;

1% (в 2016 году — 2,3%) — жалобы на иные препятствия в реализации права на доступ к правосудию (отказы в предоставлении документов, недопуск адвокатов к подзащитным, и др.).

как следственных мероприятий, и оснований говорить о нарушении прав сына заявительницы, соответственно, не усматривается. Однако это обращение показывает, что граждане очень чувствительны к малейшим деталям таких процедур.

Среди обращений граждан нередко жалобы на органы следствия по причине отказа в возбуждении уголовного дела. Но, как видно из практики, качество работы полицейских в этом отношении улучшается, а сотрудники прокуратуры более активно проводят проверки по жалобам на отказы в возбуждении уголовных дел. Как известно, основанием отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела является чаще всего неполнота проведенной проверки, которая обусловлена как объективными, так и субъективными причинами. Часть нарушений происходит из-за недостатков в работе сотрудников полиции, а часть связана с объективными причинами: например, с длительным ожиданием результатов экспертизы, без которой нельзя возбудить уголовное дело.

К Уполномоченному обратилась жительница Переславского муниципального района. «По моему заявлению, — писала Н., — неоднократно проводилась проверка в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, по результатам которых следователями МО МВД России по Ярославской области неоднократно выносились необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 части первой ст. 24 УПК РФ. Указанные процессуальные решения отменялись руководителем следственного органа, и материалы направлялись для проведения дополнительной проверки. После неоднократных жалоб в прокуратуру Ярославской области следователем пол моему заявлению было возбуждено уголовное дело. Почти за восемь месяцев переписки с правоохранительными органами мне не было направлено ни одно-

го процессуального документа, следователь по возбужденному уголовному делу провел со мной всего лишь одно следственное действие — допрос потерпевшего. Расследование по моему заявлению необоснованно затягивается, в мой адрес не направляются соответствующие решения, которые я могла бы своевременно обжаловать, в случае несогласия с ними».

Уполномоченный направил материалы по обращению Н. в Переславскую межрайонную прокуратуру, которая в ходе проверки установила, что постановление о приостановлении производства является незаконным, и отменила его. Доводы заявительницы в части неуведом-

ления о результатах расследования уголовного дела в ходе проверки по обращению нашли свое подтверждение, об устранении указанных нарушений уголовно-процессуального законодательства Переславской межрайонной прокуратурой в адрес руководителя следственного отдела внесено требование об устранении выявленных нарушений.

Безусловно, не каждая жалоба на нарушение прав со стороны органов, осуществляющих следствие и правосудие, в итоге находит свое подтверждение. Но все они являются некими «сигналами от общества», которые должны быть обязательно учтены государственной системой.

Право на судебную защиту

Одна из тем, поднимаемых в обращениях граждан о защите права на доступ к правосудию, — жалобы на работу судебных органов. По деятельности судов люди в первую очередь судят о степени защиты их конституционных прав и свобод, о справедливости государства. 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. Восприятие обществом судебной системы, а также деятельности органов, осуществляющих досудебное расследование или исполнение решений суда, может стать индикатором необходимости работы над её совершенствованием, принятия мер для укрепления доверия граждан к суду и веры в справедливый суд.

В 2017 году доля обращений к Уполномоченному, в которых содержались жалобы на судопроизводство и суды, повысилась как в количественном, так и в процентном отношении. В 2017 году их поступило 109, что составляет 4,9% от общего числа обращений к Уполномоченному, тогда как в 2016 году было принято 65 таких обращений, или 3,5% от общего числа. Из них основную массу составляли обращения, в которых люди выражали свое несогласие с судебными постановлениями (решениями, определениями, постановлениями и приговорами). Заявители утверждали, что в рамках рассмотрения дела в суде были допущены те или иные нарушения прав человека.

Судебная система в Российской Федерации независима и самостоятельна в принятии решений, её деятельность защищена от какого-либо вмешательства извне или давления — в этом проявляется установленная Конституцией независимость судов. К сожалению, как показывает практика деятельности омбудсмана, граждане не всегда до конца понимают этот принцип. В своих обращениях к Уполномоченному заявители просят пересмотреть или отменить решение суда, инициировать пересмотр дела судом, оценить справедливость вынесенного решения. В таких случаях гражданам разъясняются правила вза-

имодействия с судебной системой, а также возможности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и Уполномоченного по правам человека в РФ в этой сфере.

Вопросы затягивания или «необоснованного» сокращения сроков рассмотрения дел — ещё одна проблема, нередко поднимаемая 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. При этом граждане зачастую не доверяют аргументам о том, что причины такого затягивания кроются 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, отсутствие желания разобраться в каждом конкретном случае с учетом всестороннего анализа всех факторов.

Так, к примеру, в одной из жалоб указывается на «настолько скоротечное рассмотрение дела, что оно укладывается буквально в минуты, что не позволяет сказать и нескольких слов в свое оправдание». Это, в частности, характерно для обращений, поступающих от граждан иностранных государств и лиц без гражданства, в отношении которых принимаются судебные решения о депортации либо административном выдворении за пределы РФ.

Безусловно, судебные процессы, порой длящиеся годами, или же, напротив, «молниеносно» вынесенные решения, подрывают доверие населения к судебной власти. Однако здесь необходима важная оговорка о том, что граждане, говоря о нарушении права на судебное разбирательство в «разумные сроки», оценивают эту «разумность» субъективно, не обладая юридическими знаниями и не желая признавать, например, то, что длительные сроки разбирательства оправданы особой сложностью дела. В этой связи необходима разъяснительная, просветительская работа с заявителями.

Важным аспектом, который редко, но все же поднимается в обращениях граждан к Уполномоченному, является, к сожалению, этический аспект, жалобы на стиль работы представителей судейского сообщества.

В 2017 году поступило несколько таких жалоб. Несмотря на, казалось бы, незначительное количество, они заслуживают внимания. Так, несколько заявителей посетовали на явно демонстрируемое «равнодушие» судьи в ходе разбирательства по делу, одно обращение касалось «субъективности» отношения судьи к заявителю, одно — этического аспекта, связанного с поведением судьи.

Кодекс судейской этики, утвержденный VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012 г., устанавливает обязательные для каждого судьи правила поведения при осуществлении профессиональной деятельности по отправлению правосудия и во внесудебной деятельности, основанные на высоких нравственно-этических требованиях, положениях законодательства Российской Федерации, международных стандартах в сфере правосудия и поведения судей. Положения Кодекса устанавливают повышенные нравственно-этические требования к судье, обусловленные его статусом носителя авторитета судебной власти. При этом они не должны толковаться как ограничивающие гарантируемые Конституцией Российской Федерации его общегражданские права и свободы. Судья должен следовать общепринятым принципам нравственно-этического поведения в обществе, а также международным стандартам в сфере правосудия и поведения судей.

К Уполномоченному обратился гражданин, который сообщил о том, что его отец шел по улице в центре города Ярославля, вдруг почувствовал себя плохо и присел на приступок у здания суда. Со слов заявителя, в это время из здания, разговаривая по телефону, вышел один из судей. Закончив разговор, он предложил пожилому человеку побыстрее покинуть территорию, поскольку это «не больница, а суд». Тот в ответ стал объяснять, что у него проблемы с сердцем, телефон разрядился, поэтому вызвать «скорую» он не может. Судья сел в автомобиль и уехал...

Пожилой мужчина в тот же день обратился за медицинской помощью, а затем был госпитализирован. Врачи объяснили, что если бы приступ был купирован своевременно, последующая госпитализация не потребовалась бы. Гражданин интересовался у омбудсмена, возможно ли в такой ситуации привлечь судью к ответственности.

В данном случае, конечно, должен рассматриваться морально-этический аспект поведения судьи во внепроцессуальной ситуации, поскольку случай не связан с исполнением им профессиональных обязанностей. Однако, согласно статье 14 Кодекса судейской этики, во внесудебной деятельности и во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего того, что могло бы умалить авторитет судебной власти, вызвать со-

мнения в её беспристрастности и справедливости.

Этот пример показывает, что соблюдение Кодекса судейской этики должно быть внутренним убеждением судьи, правилом его жизни, должно способствовать укреплению доверия общества к судебной системе, его уверенности в том, что правосудие осуществляется компетентно, независимо, беспристрастно и справедливо.

В практике работы Уполномоченного в 2017 году имели место и такие случаи, когда граждане, опасаясь возможного нарушения их прав в ходе разбирательства по делу и стремясь «обезопасить» себя силами государственной правозащиты, в своих обращениях настаивали на присутствии в судебном заседании либо самого Уполномоченного, либо сотрудника его аппарата.

Так, заявительница из Рыбинска в устном обращении выразила уверенность, что предстоящее судебное заседание, в котором она выступала в качестве ответчика, а истцом в котором являлась её мать, «не будет объективным», поэтому просила «обеспечить присутствие сотрудника аппарата Уполномоченного как независимого наблюдателя». Доводы о том, что даже если сотрудник будет присутствовать на заседании, он не сможет вмешиваться в процесс и уж тем более — выступать в её защиту, заявительница принимать категорически отказывалась.

В 2017 году Уполномоченный по права человека в Ярославской области и сотрудники его аппарата 23 раза присутствовали на судебных заседаниях. Такие посещения в какой-то мере предоставляют дополнительные возможности для мониторинга доступности судов, соблюдения прав сторон в судебном процессе — в том числе, на разъяснение сторонам их прав, соблюдение принципа равноправия сторон и т.п. Кроме того, заявители говорили Уполномоченному, что присутствие его представителя, по их убеждению, положительно влияет на исход заседания. Впрочем, и по наблюдению одного из сотрудников аппарата, несколько раз присутствовавшего на судебных заседаниях по просьбам заявителей, «поведение всех участников судебного процесса разительно меняется, если они видят присутствие представителя Уполномоченного и, тем более, самого Уполномоченного». Заявительница, выигравшая в итоге суд и освобожденная из-под стражи в зале суда, благодарила сотрудницу аппарата Уполномоченного, которая просто присутствовала на заседании.

В части обращений к Уполномоченному поднимаются вопросы работы судов с исковыми заявлениями граждан.

Так, к омбудсмену поступила жалоба гражданина на то, что 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 заявле-

ния. Гражданин счел это прямым нарушением его права на судебную защиту и просил Уполномоченного вмешаться в ситуацию.

В результате анализа представленных документов 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 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 подобных случаях гражданам, безусловно, необходимо обращаться за профессиональной юридической помощью, чтобы все требования процессуального законодательства были соблюдены. Заявителю были даны соответствующие разъяснения.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в 2017 году был осуществлен независимый мониторинг такого важного аспекта деятельности судов Ярославской области, как их информационная открытость и доступ ко всей необходимой информации на их официальных сайтах.

Как указано в преамбуле постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13.12.2012 г. № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 35), открытость и гласность судопроизводства, своевременное, квалифицированное, объективное информирование общества о деятельности судов общей юрисдикции (далее — суды) способствуют повышению уровня правовой осведомленности о судопроизводстве и судопроизводстве, являются гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль за

функционированием судебной власти. Открытое судебное разбирательство является одним из средств поддержания доверия общества к суду.

При проведении мониторинга особое внимание уделялось полноте представленной информации, удобству работы с сайтами, их информативности, возможностям граждан, не обладающих специальными познаниями в юриспруденции, самостоятельно найти на сайте суда порядок предъявления иска в суд, образцы документов, размер государственной пошлины, её реквизиты, график работы суда и порядок приёма документов, а при рассмотрении дела в суде — информацию о движении дела и о результатах его рассмотрения, об ознакомлении с материалами дела, тексты судебных актов.

Сайты всех без исключения судов в Ярославской области содержат информацию о наименовании суда, территориальной подсудности, почтовом адресе, адресе электронной почты, указаны схемы проезда, номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера. Кроме того, сайт Фрунзенского районного суда г. Ярославля в разделе «Организационная структура» также содержит указатель расположения кабинетов структурных подразделений суда, что, несомненно, удобно для посетителей.

Следует отметить, что в рамках осуществления Уполномоченным по правам человека в Ярославской области деятельности, связанной с рассмотрением обращений и жалоб заявителей, в ходе мониторинга представляла интерес информация о наличии на сайтах судов сведений об оказании бесплатной юридической помощи.

Среди исследуемых интернет-сайтов Федерального закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» размещен лишь на сайте Краснопереконского районного суда г. Ярославля в разделе «Справочная информация». Хотелось бы, чтобы этому положительному примеру последовали и другие суды города Ярославля и Ярославской области.

По результатам изучения информации, представленной на сайтах судов Ярославской области, можно сделать вывод о том, что наполнение интернет-сайтов судов имеет отличия, но в целом отвечает требованиям действующего законодательства, создает определенные удобства гражданам — пользователям сайтов, которые, не выходя из дома, могут ознакомиться с интересующей информацией, составить документ для последующего предъявления в суд.

Показательно, что в общем сводном рейтинге открытости интернет-сайтов судов Ярославская область находится на 20-м месте, уровень информационной открытости судов нашего региона федеральные эксперты оценили в 45%, что, по сравнению со многими другими субъектами Российской Федерации, является неплохим показателем (по данным Российского агентства правовой и судебной информации).

Таким образом, формирование системы судопроизводства, её деятельность всегда должны быть направлены на максимальную эффективность, профессионализм, на соблюдение принципа независимости, подчинения только Конституции и закону. Этому должны способ-

ствовать и ориентиры на публичное и гибкое судопроизводство. Обращения граждан к Уполномоченному свидетельствуют о необходимости работы по укреплению доверия граждан к суду и веры в справедливость судебных решений.

Исполнение решений судов

Значительная 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 проводит проверку, в том числе направляет соответствующие запросы в Управление службы судебных приставов по Ярославской области.

В 2017 году на исполнении регионального Управления Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области (далее — УФССП) находилось 808 996 исполнительных производств на сумму 95 356 770 тысяч рублей, что по сравнению с 2016 годом меньше по количеству на 6,4%, но больше по сумме взыскания на 19,8%. Общее количество окончанных и прекращенных исполнительных производств увеличилось на 0,8% и составило 494 701. Существенную часть остатка неоконченных исполнительных производств по количеству составляют исполнительные производства по взысканию коммунальных платежей (10%) и взысканию с физических и юридических лиц в пользу кредитных организаций (12,8%).

Безусловно, граждане, отстоявшие свое право в суде, рассчитывают на восстановление этого права в максимально короткие сроки. Но, к сожалению, именно на этом этапе — этапе реализации судебного решения — зачастую и возникают проблемы. Нереализованное судебное решение равносильно нарушению права гражданина на судебную защиту.

В рамках заключённого соглашения о сотрудничестве и взаимодействии между омбудсменом и региональной службой судебных приставов осуществляется оперативное взаимодействие при рассмотрении поступающих жалоб в сфере исполнений судебных решений. В 2017 году состоялось три совместных приёма граждан Уполномоченным по правам человека в Ярославской области и руководителем регионального управления ФССП России. На приём приходили и те, кто столкнулся с проблемами при исполнении судебного решения в качестве должника, и те, кто является взыскателем по исполнительному производству, но не может получить положенное ему по суду.

Управлением в кратчайшие сроки рассматриваются запросы Уполномоченного, и если нарушения выявляются, то незамедлительно принимаются меры по восстановлению нарушенных прав. Руководство и сотрудники ведомства всегда открыты к диалогу с Уполномоченным и активно содействуют проведению проверок по изложенным в обращении к Уполномоченному фактам, своевременно предоставляют всю необ-

ходимую информацию, содействуют решению сложных вопросов.

Одной из основных проблем в сфере исполнения судебных решений является проблема обеспечения граждан жильём в рамках исполнения судебных решений. Чаще всего вопрос касается неисполнения судебных решений по предоставлению гражданам жилья органами местного самоуправления, реже — органами государственной власти. Несмотря на то, 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, общее количество исполнительных производств в отношении властей не снижается год от года.

Основная причина невозможности исполнить судебное решение — недостаточность денежных средств на указанные цели в бюджетах. 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.

УФССП по Ярославской области в адрес руководителей администраций, в законодатель-

ные 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, 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 УФССП 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 позволяет 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 самих судебных приставов-исполнителей. Речь идет и о затягивании сроков исполнения судебного решения, и о недостаточности мер, принимаемых в пределах своей компетенции судебным приставом-исполнителем, и об ошибочных действиях по наложению арестов на счета граждан. Причинами таких ситуаций являются как большая нагрузка исполнительных производств на одного судебного пристава-исполнителя, непродолжительный стаж работы в должности судебного пристава большей части кадрового состава структурных отделов, так и непринятие 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.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Щ., которая пожаловалась на то, что ей в течение нескольких месяцев не поступают алименты от бывшего мужа на содержание их общего ребёнка. Заявительница сама обратилась в службу судебных приставов, но там получила такой ответ: «исполнительное производство найти не можем, на данный момент исполнительное производство в базе судебных приставов не возбуждено».

Как показала проверка, которую провели в службе судебных приставов по запросу омбу-

дсмена, исполнительное производство в отношении должника было правомерно окончено ещё в 2015 году, когда в бухгалтерию по месту работы должника был направлен исполнительный лист для удержания периодических платежей в адрес взыскателя. Именно по этой причине исполнительное производство в базе уже не числилось и было передано в архив. Ввиду отсутствия выплаты алиментов исполнительное производство было возобновлено. Как оказалось, несколько месяцев назад должник уволился с прежнего места работы и перешел на новое. Судебным приставом-исполнителем было вынесено постановление о расчете задолженности по алиментам, сформировавшейся на момент обращения Щ. за защитой прав своей дочери, а также направлены исполнительные документы по новому месту работы должника мужчины. Причем теперь с него будут взыскивать не $\frac{1}{4}$ часть заработка, как указано в решении суда, а $\frac{1}{2}$ часть — половина из этой суммы пойдет в счёт текущих алиментов, а вторая половина — в счёт погашения сформировавшейся задолженности.

Бывает, что граждане в своих обращениях прямо указывают на несоблюдение судебными приставами-исполнителями норм служебной этики. И такие сообщения не единичны. В основном они касаются работы так называемого «районного звена»: именно на приставов-исполнителей районных отделов граждане чаще всего жалуются по причине неэтичного 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.

В своих обращениях граждане неоднократно жаловались на наложение судебными приставами-исполнителями взысканий на денежные средства должника, на которые взыскание по закону не может быть наложено (детские пособия и алименты, пенсии и выплаты в связи с потерей кормильца и др.). 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». Чтобы вернуть деньги, которые нельзя было списывать в счёт погашения долга, люди вынуждены обращаться в различные органы, этот процесс часто затягивается на месяцы. Подчас перечисленные денежные средства обратно должнику так и не возвращаются — они могут быть уже перечислены кредиторам, 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, в адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы Ярославля, на счёт которой судебными приставами был наложен арест, несмотря на то, что на него поступали алименты на содержание её пятилетнего ребёнка.

Омбудсмен обратился за разъяснениями в службу судебных приставов. По результатам запроса арест со счета заявительницы был снят в оперативном порядке.

С похожей проблемой в адрес Уполномоченного обратились сразу два ветерана боевых действий, проживающих в Ярославской области.

«Мы являемся получателями ежемесячной денежной выплаты в соответствии с пп. 1–4 п. 1 ст. 3 ФЗ № 5 «О ветеранах» (бессрочно), — писали в обращении заявители. — В соответствии с действующим законодательством РФ на выплаты ветеранам боевых действий не может быть наложено никакое взыскание либо арест. Однако, нам стало известно о списании сумм с наших счетов в банке с наложением накопительного ареста на указанные счета».

Уполномоченный инициировал проверку по указанным в обращении фактам, в результате которой выяснилось, что судебные приставы-исполнители не имели сведений о целевом назначении данных счетов, поэтому, действуя в соответствии с требованиями законодательства, наложили на них арест. Ситуацию удалось прояснить, права ветеранов восстановлены.

Подобные случаи происходят по той причине, что ни в отношении банка, ни в отношении судебного пристава-исполнителя не установлена прямая обязанность проверять назначение денежных средств, поступающих на банковские счета должников. Для судебных приставов-исполнителей в настоящее время поступающие на счета должников средства являются обезличенными — исполнитель видит только сумму, но не источник и назначение поступивших средств.

В связи с тем, что к Уполномоченному не первый год поступают жалобы граждан на неправомерное списание денежных средств их счетов, омбудсмен инициировал межведомственное совещание для рассмотрения данного вопроса. Оно состоялось в начале 2017 года. Участники совещания — представители регионального УФССП, областной прокуратуры, Банка России, коммерческих банков, общественных организаций — попытались найти оперативные пути решения проблемы. Одним из таких путей является побуждение граждан, которые сталкиваются с проблемой списания социальных выплат, к активному взаимодействию с судебными приставами и банками в части направления в их адрес заявлений с указанием информации о «социальном» счете, о 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 доходов, на которые нельзя наложить арест, или имущества, которое нельзя реализовать. Если гражданин 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.

По итогам совещания было принято такое временное для Ярославской области решение, как учёт судебными приставами при исполнении решений суда информации о том, что счёт, на который планируется наложение взыскания, используется в том числе для получения социальных выплат. Кроме того, было решено усилить разъяснительную работу с гражданами. Во исполнение этой задачи Уполномоченный по правам человека подготовил листовку, в которой описан механизм действий в случае наложения ареста на социальные выплаты. Данная листовка распространялась как через каналы электронной коммуникации, так и через систему отделов службы судебных приставов по всей Ярославской области.

В настоящее время на федеральном уровне обсуждаются меры по системному разрешению проблемы. В Государственную Думу Российской Федерации уже внесён законопроект о создании специального социального счёта, который будет недоступен для службы судебных приставов вне зависимости от размера долга гражданина. В случае если должника признают банкротом, деньги на его социальном счёте не будут включаться в конкурсную массу — следовательно, их не смогут забрать кредиторы для погашения долгов.

В целях совершенствования работы по исполнению судебных решений Уполномоченный по правам человека призывает региональное Управление ФССП России обеспечивать максимально объективный подход в рамках ведения исполнительного производства. На особом контроле у руководства регионального управления должны находиться исполнительные производства, касающиеся восстановления прав большого числа граждан (например, производства по взысканию заработной платы).

Итак, анализ поступивших к Уполномоченному обращений свидетельствует о наличии ряда проблем, возникающих при реализации жителями Ярославской области конституционного права на гуманное и справедливое правосудие. Более того, как показывают результаты социологического исследования «Правовая защищённость и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», в соблюдении в нашем регионе права на доступ к правосудию в 2017 году высказали уверенность лишь 56,5% опрошенных граждан, что на 3,2% меньше ана-

логичного показателя 2016 года. Озабоченность и недовольство граждан вызывают недостатки в работе правоохранительных органов, отдельные вопросы, связанные с работой судебной системы, с доступностью, открытостью судов и доверием к ним, проблемы, возникающие при

исполнении вступивших в силу судебных решений. Эти вопросы не должны исчезать из поля зрения правозащитных институтов во исполнение принципа, заложенного еще Юстинианом: «Правосудие есть неизменная и постоянная воля предоставлять каждому его право».

4.2. Право на обращение

Вопросы, связанные с реализацией права на обращение (согласно статье 33 Конституции РФ—это право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления), а также смыкающегося с ним права на государственную защиту, в 2017 году были подняты в 75 обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, что составляет 3,4% от общего числа обращений. Это довольно большая доля по сравнению с 2016 годом, когда по этим же вопросам к омбудсмену поступило 49 обращений (2,7% от общего числа).

Такой рост ещё раз подтверждает важность соблюдения данного права, которое справедливо считается 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.

Из поступивших к Уполномоченному обращений 30 представляли собой жалобы, 24 заявителя просили проконсультировать их по вопросам реализации своего конституционного права на обращение, остальные обращения содержали просьбы о содействии в реализации права.

Граждане жаловались на затрудненность обращения в органы власти, к высшим должностным лицам области, а также в прокуратуру Ярославской области. Наиболее типичные формулировки таких жалоб следующие: «не могу дозвониться», «все телефоны молчат», «меня не записывают на приём».

15 обращений (1/5 от общего числа в этой категории) поступило из мест принудительного содержания. Чаще всего жалобы о нарушении права на обращение поступали из СИЗО-1, ИК-8, ИК-1. Для граждан, временно лишенных свободы, реализация права на обращение—порой единственная возможность защиты и восстановления других своих прав. В основном такие обращения содержали жалобы на препятствия со стороны сотрудников учреждений регионального УФСИН в реализации гарантированного Конституцией права на обращение в различные инстанции.

В основном следственно-арестованные и осуждённые жаловались Уполномоченному на то, что руководство и сотрудники учреждений препятствуют им в отправке корреспонденции и направлении жалоб в суды различных инстанций, в органы власти, в правоохранительные органы,

в следующих формулировках: «жалобы не уходят или уходят не вовремя», «мои обращения возвращаются из-за формальных нарушений», «мне не дают ручку и бумагу, чтобы написать жалобу». Корреспонденция, со слов заявителей, иногда отправляется с большой задержкой, не доходит по непонятным причинам и т.п. Такие нарушения, если говорить применительно к закрытым учреждениям, могут негативно повлиять на возможность реализации гражданами других прав—например, права на доступ к правосудию.

Так, осуждённый Н. пожаловался, что из-за того, что сотрудники учреждения не переслали в установленные сроки его апелляционную жалобу, истекло установленное законом время для обжалования судебного решения по его делу. «И как мне теперь восстановить срок?»—возмутился он.

Иногда заявители сетовали, что из-за препятствий в направлении обращений они могли сообщить Уполномоченному о данном нарушении своих прав только после освобождения из мест лишения свободы.

Право на обращение—это одно из тех конституционных прав, которые не могут быть отняты у осуждённых и арестованных вне зависимости от тяжести преступления, от стадии процесса расследования или судопроизводства. Осуждённые 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 исполнительной системы обязана предпринять максимум усилий для обеспечения бесперебойной пересылки корреспонденции осуждённых 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 руководителей учреждений УФСИН России по Ярославской области на недопустимость подобных нарушений прав осуждённых.

Администрациям учреждений исправительной системы необходимо гарантировать осуждённым полноценную, установленную законом, возможность реализовать право на общение с родственниками и право обращаться в государственные структуры, в том числе и с жалобами.

Вместе с тем, положительной тенденцией можно считать тот факт, что в 2017 году к омбудсмену не поступало жалоб на грубость чиновников, на невнимательное отношение, препятствующее реализации права на обращение, тогда как в предшествующие периоды эта тематика в обращениях присутствовала, в связи с чем Уполномоченный указывал на необходимость своевременной, вежливой и конструктивной реакции должностных лиц на недовольство граждан с целью укрепления доверия и уважения последних к власти. Возможно, это изменение связано с ещё большим распространением в регионе специализированных сервисов по приёму и обработке обращений граждан, которые позволяют избежать персонального контакта с представителями различных инстанций и значительно упрощают для человека сам процесс обращения в органы власти.

Данные, полученные на основе анализа обращений граждан к Уполномоченному, интересно сравнить с данными ежегодно проводимого социологического исследования «Правовая защищен-

ность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области».

Анализ ответов жителей Ярославской области на вопрос «Обращались ли Вы за защитой своих прав, и если да, то была ли решена Ваша проблема?» показывает, что подавляющее большинство опрошенных граждан не обращались с жалобами на нарушение своих прав. В 2017 году такой ответ дали 71,7% респондентов, в 2016 году — 80,5%, в 2015 году — 67,2%. Это может быть связано как с низкой эффективностью работы государственных инстанций, 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; однако причиной может быть и общая гражданская пассивность, недоверие органам власти и правозащитным институтам. Снизилось в 2 раза в сравнении с 2015 г. и число указавших, что жалоба принесла положительный результат. Более наглядно результаты исследования продемонстрированы в таблице 5:

Варианты ответов	2015 г.	2016 г.	2017 г.
«Обращались, проблема решена»	12,7	5,7	8,0
«Обращались, проблема на рассмотрении»	4,0	2,5	4,1
«Обращались, проблема не решена»	15,3	7,4	12,2
«Не обращались»	67,2	80,5	71,7

Таблица 5. Динамика обращений в компетентные органы для защиты своих прав в ответах респондентов (в % к числу прошенных)

Парадоксально, однако, что 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, в правоохранительные органы. Практически единственной альтернативой является обращение в судебные органы — 34,9% опрошенных видят в судах гарантию защиты своих прав. С заметным отрывом — почти в два раза реже — люди готовы обратиться в полицию.

Анализ динамики готовности к обращению в компетентные органы, выраженной в ответах опрошенных граждан, показывает, что снижается уверенность жителей региона в результативности обращения за помощью к сотрудникам правоохранительных органов, в прокуратуру, однако почти в два раза возросла готовность респондентов обращаться в суды и органы местного самоуправления.

4.3. Право на свободу передвижения и гражданство

Статья 27 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Вопросы, связанные с соблюдением и защитой прав в сфере гражданства и миграции, — это проблемы получения гражданства Российской Федерации, регистрации и паспортизации граждан, вопросы легализации, социализации и адаптации мигрантов, прибывающих в нашу страну на законных основаниях, соблюдения ими миграционного законодательства, а также проблемы депортации и выдворения иностранных граждан за пределы РФ.

По данным Управления по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области, в 2017 году на миграционный учет на территории области было поставлено 74 148 иностранных граждан, что на 2,8% больше, чем в 2016 году. Снято с миграционного учета 57 427 человек (на 5,6% больше, чем в прошлом году).

Из общего числа иностранных граждан, поставленных на миграционный учет по месту пребывания, 77,6% составили лица, прибывшие в безвизовом порядке. Наибольшее количество впервые прибывших в Ярославскую область мигрантов — это граждане Узбекистана, Украины, Таджикистана, Китая, Армении, Белоруссии, Азербайджана и Франции. Таким образом, влияние на миграционную составляющую Ярославской области по-прежнему оказывают в основном представители стран СНГ.

Наибольшее количество иностранных граждан прибыло в Ярославскую область для осуществления трудовой деятельности и по частным делам. Трудовая миграция на протяжении последних лет остается основным мотивом прибытия мигрантов в Ярославскую область.

С целью осуществления трудовой деятельности (первично) в Ярославскую область в 2017 году прибыли 15 670 иностранных граждан, что практически аналогично уровню 2016 года. Это по-прежнему граждане Узбекистана, Таджикистана, Украины, Армении, Киргизии, Китая, Белоруссии и Азербайджана.

К сожалению, как показывает практика деятельности государственной инспекции труда по Ярославской области, в сфере труда иностранных работников выявляются нарушения. Так, в 2017 году инспекцией было проведено 17 проверок по соблюдению законодательства о труде и охране труда в отношении иностранных работников. По результатам данных проверок работодателям было выдано 17 предписаний об устранении 127 нарушений. Также было наложено 44 административных штрафа на общую сумму более 1,3 миллиона рублей.

За 2017 год гражданство Российской Федерации на территории Ярославской области приобрели 2 215 человек: 1 673 взрослых, 542 несовершеннолетних. По разрешению на временное проживание (РВП) в регионе находятся 5 700 иностранных граждан. На основании вида на жительство в области проживают 5 925 иностранных граждан.

По состоянию на 1 января 2018 года на учете состоит только один человек, имеющий статус беженца. Новых ходатайств о получении данного статуса в региональное управление по вопросам миграции не поступало. С заявлениями о предоставлении временного убежища в 2017 году обратились 85 граждан, что на 20% меньше, чем в 2016 году. Убежище предоставлено 18 гражданам, пять заявлений находятся на рассмотрении. На учет в качестве вынужденных переселенцев поставлены 18 человек.

В рамках реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, 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 2017 году в миграционное управление поступило 763 заявления об участии в государственной программе (на треть меньше, чем в 2016 году). Плановый показатель выполнен на 87,7%. По информации, представленной Управлением, на начало 2018 года всего в Ярославской области на учете состоят 2 325 участников данной программы и 2 612 членов их семей.

Такое количество иностранных граждан, прибывающих в Ярославскую область с различными целями, к сожалению, оставляет актуальным

и вопрос нарушений миграционного законодательства. Сотрудниками Управления по вопросам миграции в 2017 году было составлено 16 044 административных протокола о нарушении миграционного законодательства — причем как физическими, так и юридическими лицами. Зачастую нарушения законодательства ведут к закономерному итогу — депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации по решению суда, что сопряжено с таким негативным последствием, как запрет на въезд на территорию нашей страны в течение пяти лет.

В 2017 году судами Ярославской области вынесено 439 решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации, что на 25% больше, чем в 2016 году. Из них 197 решений — о самостоятельном контролируемом выезде, 242 решения — о принудительном перемещении через Государственную границу. Фактически выдворены 350 иностранных граждан. Судебных решений о депортации иностранных граждан в 2017 году было принято 160, исполнено 113.

Ещё один аспект, с которым сопряжено нахождение мигрантов на территории Ярославской области — соблюдение правопорядка иностранными гражданами. По информации, представленной информационным центром УМВД России по Ярославской области, за 2017 год в отношении иностранных граждан совершено 68 преступлений (по сравнению с 2016 годом этот показатель снизился на 22,7%). Наибольшее количество из них было квалифицировано по ст. 158 УК РФ «Кража». Самими иностранными гражданами совершено 251 преступление: в основном это кражи, незаконные приобретение, хранение и изготовление наркотиков, подделка документов, дача взятки и нарушение правил дорожного движения.

Тем не менее, мигрантами совершается незначительное число от общего количества зарегистрированных в Ярославской области преступлений (1,4%), поэтому можно констатировать, 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 2017 году 75,9% от числа опрошенных жителей Ярославской области оценили право на свободу передвижения и гражданство как соблюдаемое на территории региона, что несколько ниже, чем в 2016 году (83,9%). Таким образом, это право оказалось в числе прав, которые, как считают ярославцы, соблюдаются наиболее эффективно. При этом только 1,8% респондентов указали на то, что, по их мнению, в Ярославской области нарушается право на свободу передвижения и гражданство. Данный показатель остался неизменным с 2016 года. Таким образом, в общих оценках ярославцев данная сфера стабильно характери-

зуются как довольно спокойная, не имеющая значительного числа нарушений прав граждан.

Однако 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 2017 году поступило 133 обращения в данной сфере, что составляет 6% от общего числа. В количественном выражении произошел рост практически в 2 раза — в 2016 году таких обращений было 78.

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 жалобами 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 детей, 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 — 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 2017 году они составили 61,6% от общего числа. Из них 58% поступили из Центра временного содержания иностранных граждан УМВД России по Ярославской области (ЦВСИГ). Центр был создан в 2011 году в поселке Красный Бор Тутаевского района Ярославской области. В 2017 году в ЦВСИГ поступили 404 иностранных гражданина (на начало 2017 года там уже содержалось 47 человек), убыли в течение года 426 человек. На конец 2017 года в Центре содержались 25 человек. Однако действительные документы, необходимые для пересечения Государственной границы Российской Федерации, на конец года имели всего 10 человек. Документы 15-ти иностранных граждан направлены для оформления свидетельств на возвращение на родину. Всего за 2017 год в компетентные органы управления по вопросам миграции было направлено 155 материалов для оформления иностранным гражданам свидетельств для возвращения на родину, оформлено было 157 свидетельств. Эти показатели примерно на треть отличаются в меньшую сторону по сравнению с цифрами 2016 года.

В 2017 году сохранила свою актуальность основная проблема, с которой иностранные граждане обращаются к Уполномоченному, — это сроки содержания в Центре. Как показывает практика,

этот срок может варьироваться от нескольких дней до одного года и более (в 2017 году из общего числа содержащихся в Центре два человека пребывали там более года — этот показатель снизился по сравнению с 2016 годом в пять раз). Средняя же продолжительность пребывания в Центре — несколько месяцев. 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 и апатриды обращались к омбудсмену.

Длительные сроки были обусловлены, как правило, тремя факторами, как-то:

- сложности, связанные с приобретением билетов — в этом случае задержки связаны со значительным повышением цен на авиабилеты и необходимостью повторного проведения закупочных процедур по их приобретению;

- наличие двух решений в отношении одного и того же иностранного гражданина — решения о выдворении (депортации) и решение о запрете на выезд с территории России по причине необходимости исполнения наказания за административное правонарушение (штраф или обязательные работы);

- задержка в восстановлении утраченных документов либо сложности в установлении личности мигранта.

В результате совместных усилий всех заинтересованных ведомств во втором полугодии 2017 года удалось добиться нормализации ситуации с затянутыми сроками выдворения (депортации), которая обозначилась в начале года. Службой судебных приставов был заключен новый контракт на транспортные услуги по отправке иностранных граждан, который, кроме того, позволяет не зависеть от колебаний цен на авиабилеты: договор заключен на закупку билетов по фактической стоимости на момент их приобретения. Таким образом, значительных задержек с депортацией или выдворением иностранных граждан, нарушивших законодательство РФ, по данной причине уже не возникало. Однако увеличение сроков пребывания иностранных граждан в Центре бывает связано и с иными факторами.

Так, к Уполномоченному поступило обращение от гражданки Б., которая пожаловалась на то, что в Центре временного содержания иностранных граждан уже полтора месяца находится близкий ей человек — гражданин Украины Г., хотя изначально по решению суда срок его содержания в Центре не должен был превышать 14 дней.

Уполномоченный по правам человека обратился к руководству регионального Управления ФССП с просьбой прояснить ситуацию со сроками отправки на Украину иностранного гражд-

данина. Как выяснилось, при поступлении Г. в Центр у него отсутствовали документы, необходимые для пересечения границы Российской Федерации. Были предприняты меры по сбору необходимых документов, после чего иностранный гражданин смог покинуть нашу страну.

В беседах с Уполномоченным заявителя затагивали проблему затягивания сроков оформления необходимых документов для тех иностранных граждан, которые отбывают наказание в местах лишения свободы и в отношении которых принимаются решения о нежелательности пребывания на территории России. В ряде случаев процесс получения необходимых документов иностранного гражданина и их восстановления начинается только тогда, когда тот помещается в ЦВСИГ, а предварительной работы по подготовке соответствующих документов в местах лишения свободы не ведется. Так как некоторые процедуры могут длиться месяцами, это приводит к фактической «продлонгации» сроков пребывания таких граждан в учреждениях закрытого типа, что воспринимается ими как продление реального наказания, которое фактически они уже отбыли. Кроме того, некоторые иностранные граждане пожаловались на то, что в Центр из исправительных учреждений с задержкой поступает медицинская документация, в которой содержится необходимая информация об их состоянии здоровья и лечении. Уполномоченный поставил эти вопросы перед руководством УФСИН России по Ярославской области и указал на важность усиления работы в этом направлении.

Вне всякого сомнения, проблема соблюдения сроков содержания иностранных граждан, ожидающих депортации либо административного выдворения, в специальных учреждениях, заслуживает пристального внимания всех компетентных ведомств и скорейшей выработки алгоритма её решения. При этом особое внимание необходимо уделить устранению «тупиковых» ситуаций: когда иностранный гражданин, например, приговорен к обязательным работам, но покидать территорию ЦВСИГ не может, то есть фактически он не имеет вариантов исполнения наказания за административное правонарушение.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение от иностранного гражданина, который содержится в ЦВСИГ. Мужчина оказался заложником правовой коллизии: в рамках возбужденного против него уголовного дела заявителю в качестве наказания были назначены обязательные работы. От отбывания наказания в виде таких работ он не уклонялся, после назначения наказания начал добросовестно выполнять свои обязанности. Однако за совершенное правонарушение в отношении мужчины было принято решение о его принудительном административном выдворении за пределы РФ. До момента выдворения он был помещен в Центр и уже не мог исполнять назначенное ему наказание в виде обязательных работ. Иностранец оказался в ситуации, когда он может покинуть

территорию страны только после исполнения решения суда — выполнения всех назначенных часов обязательных работ, в то время как покинуть Центр, чтобы исполнить это решение, он не вправе.

Уполномоченный направил запрос с просьбой провести проверку законности принятых в отношении заявителя судебных решений и при необходимости принять меры прокурорского реагирования. На сегодняшний день прокуратура уже провела проверку по обращению заявителя и вынесла протест на решение суда, поставив вопрос об изменении вида административного выдворения с принудительного, с помещением в специализированный Центр, на самостоятельный выезд. Таким образом, мужчина сможет покинуть территорию Центра, отработать назначенные обязательные работы в полном объеме и после этого самостоятельно покинуть территорию России.

То же самое происходит с крупными штрафами: если небольшую сумму иностранный гражданин или его родственники ещё могут найти, то иногда финансовые обязательства лица, которое должно быть подвергнуто принудительной высылке с территории России, столь велики (иногда это несколько миллионов — например, наказание за дачу взятки), что варианты исполнения соответствующего судебного решения просто отсутствуют. При этом законное ограничение на свободу передвижения данного иностранного гражданина — запрет на покидание Центра — лишает таких людей и возможности заработать деньги для погашения задолженности. Таким образом, их высылка становится затруднительной и даже невозможной.

Подобного рода правовые противоречия нередко становятся темой обращений иностранных граждан к омбудсмену.

Одна из системных проблем, связанных с содержанием в ЦВСИГ, — длительное содержание там лиц без гражданства (апатридов) — в 2017 году была разрешена Конституционным Судом РФ. В России проживает большое количество апатридов, которые родились в СССР, но после распада Союза не получили по каким-то причинам российское гражданство или гражданство какой-либо из советских республик. В отношении таких людей, которые в соответствии с законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ» незаконно находятся на территории России, принимались решения о принудительном выдворении с помещением в центры для иностранных граждан. Вместе с тем, выдворить их за пределы России оказывалось невозможным: ни одна страна их не принимала и не признавала своими гражданами. Люди вынуждены были содержаться в подобных центрах до истечения максимально возможного срока содержания в таких учреждениях. Этот срок составляет два года. В мае Конституционный Суд РФ принял решение внести необходимые поправки в Кодекс об административных правонарушениях, которые предполагают судебный

контроль за сроками содержания в таких центрах. Лица без гражданства, которые были помещены в учреждения для выдворения, теперь имеют возможность спустя три месяца после помещения в Центр обратиться в суд с заявлением о пересмотре решения о помещении в центр временного содержания иностранных граждан. Если в судебные органы будут представлены документы страны происхождения апатрида о том, что он не является её гражданином, человек будет отпущен. После выхода из Центра такие лица без гражданства могут начать сбор документов для легализации на территории России.

Иногда иностранные граждане, содержащиеся в Центре, обращаются к Уполномоченному по вопросам регистрации брака на территории Ярославской области. Регистрация актов гражданского состояния—брака, установления отцовства—в отношении лиц, которые ожидают в учреждении выдворения (депортации), обсуждался в феврале 2017 года на межведомственном совещании, инициированном Уполномоченным по правам человека в Ярославской области с участием представителей Управления по делам миграции УМВД России по Ярославской области, прокуратуры, Нотариальной палаты Ярославской области, Управления Министерства юстиции РФ по Ярославской области, Управления ЗАГС Правительства Ярославской области, Управления ЗАГС Тутаевского района.

Безусловно, заключение брака или установление отцовства не гарантирует иностранному гражданину легализацию на территории РФ, однако в некоторых случаях может стать поводом для обжалования судебного решения о выдворении (депортации).

В 2017 году к Уполномоченному поступило обращение гражданки РФ В., проживающей в Ярославской области, которая пожаловалась на то, что её муж, гражданин Украины, не может находиться со своей семьей в России. В 2016 году в отношении него Управлением по вопросам миграции УМВД РФ по Брянской области было вынесено решение о запрете въезда в Российскую Федерацию до 2019 года. У пары уже был несовершеннолетний ребёнок, в настоящее время В. беременна вторым ребенком. Все попытки отменить запрет на въезд с учетом положения семьи не привели к результату. Более того, решение невозможно обжаловать даже в судебном порядке—ни у мужчины, ни у его супруги до сих пор нет на руках постановления о запрете въезда на территорию Российской Федерации, без которого нельзя подать иск в суд. «Я нахожусь на седьмом месяце беременности с несовершеннолетним ребенком одна и очень ограничена в действиях... Мы находимся в отчаянном положении»,—пишет заявительница в своем обращении.

Омбудсмен связался с Управлением МВД России по Брянской области и попросил внимательно рассмотреть обращения гражданки В., которые поступали в адрес Управления ранее, и, основываясь на положениях статьи 8 Конвен-

ции от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод», изучить ситуацию конкретной семьи и вынести взвешенное решение. В итоге была достигнута договоренность о том, что семья представит в миграционную службу документы о том, что у пары имеется несовершеннолетний ребёнок и что супруга беременна вторым ребенком, после чего Управление с учетом индивидуальных обстоятельств может пересмотреть принятое решение о неразрешении въезда на территорию России супругу В.

Безусловно, лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его принимать меры к правонарушителям из числа иностранцев, в том числе высылать их из страны, но подобные решения должны быть оправданы крайней социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В подобных ситуациях необходима более гибкая шкала учета личных, семейных обстоятельств каждого человека, наличия на иждивении несовершеннолетних детей. Должен быть обеспечен индивидуальный, дифференцированный, более тонкий подход к вопросам выдворения.

С учетом количества обращений от иностранных граждан, находящихся в Центре, либо от их близких и родственников, Уполномоченный по правам человека проводит в данном учреждении регулярные личные приёмы, в ходе которых иностранные граждане могут получить правовую консультацию по имеющимся у них вопросам и подать заявление омбудсмену. В 2017 году было организовано пять таких приёмов. В ходе выездов в Центр оценивались также условия содержания, питания, оказания медицинской помощи. Кроме того, стало традицией посещение омбудсменом Центра временного содержания иностранных граждан в Международный день прав человека—10 декабря.

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 2017 году поступило 38, что составляет более одной четверти от общего количества обращений в данной сфере. Это и просьбы дать правовую консультацию по вопросам получения гражданства РФ, и просьбы оказать содействие в получении российского гражданства.

Основная причина, по которой заявители этой группы считают свои права нарушенными,—низкая правовая информированность по вопросам подготовки документов или связанный с этим же пропуск сроков по документам. В большинстве случаев для восстановления прав требуется развернутая правовая консультация. Но встречаются и иные ситуации.

В адрес Уполномоченного от председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека поступило обращение в защиту прав пожилого человека Л., который в 1999 году с семьей переехал в Ярославскую область на постоянное место жительства из Узбекистана. Они купили старый дом в одном из сел и поселились в нем. Одновременно подали документы на получение российского гражданства. Самому Л. отказали в гражданстве, так как в одном из представленных документов его имя «Владимир» было написано как «Владимер». Кроме того, в его фамилии буква «ё» в некоторых документах была написана как «е». Но при этом его зарегистрировали по месту жительства в приобретенном семейном доме. Он официально устроился на работу. И вот уже 18 лет безуспешно пытался получить гражданство Российской Федерации. Каждый раз для решения этих вопросов приходилось ехать в областной центр. Запрос документов из Иркутской области не дал результата «приезжайте сами и оформляйте все бумаги». Заявительница, сестра Л., проживающая в Великом Новгороде, пишет: «Его жене пришлось ехать в Узбекистан. Все, что можно было взять для него в Самарканде, она привезла. Но и этого оказалось недостаточно... Потом она умерла из-за нервных стрессов и отчаяния. Последнее, что ему сказали две недели назад, чтобы подавал документы для оформления вида на жительство, а через пять лет ему могут дать гражданство. Брат находится в полном отчаянии. В свои 68 лет он вынужден подрабатывать, чтобы было на что жить...».

Такие обращения, безусловно, требуют объединения усилий всех компетентных ведомств: мужчина достиг пенсионного возраста, много лет старается доказать, что «опечатки» в документах, сделанные на территории бывшей советской республики, не говорят о том, что это не его документы, сам он уже находится в невероятно сложном психическом и материально-финансовом положении, а ответственные органы не только не содействуют в запросе всех необходимых документов, но и не проявляют намерений в разумные сроки принять в гражданство России человека, который вынужденно переехал с семьей после развала СССР в Ярославскую область.

Учитывая то, что разрешение поставленного в обращении вопроса входит в компетенцию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился в адрес начальника Управления по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области с просьбой принять все возможные меры, способствующие всестороннему рассмотрению обращения и оказанию содействия в приеме в гражданство Российской Федерации гражданина Республики Узбекистан Л. В своем официальном ответе ведомство указало, что «Л. имеет все основания для приобретения гражданства Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 31.05.2002

№ 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». В итоге дело, как казалось, сдвинулось с места: Л. подал все необходимые документы в миграционную службу. Однако прошло пять месяцев, а Л. все еще не получил ни документов, ни официального ответа от ведомства. Каждый раз, когда он приходил узнать, как движется дело о приеме в гражданство России, ему говорили: «позже», «идите, ждите», «приходите потом», «никакой информации о Вашем деле нет»...

Л. писал в своем обращении к Уполномоченному: «Все документы давно проверены-перепроверены, более 18 лет я постоянно живу по указанному адресу, работал до пенсии в деревне П. Помогите, пожалуйста, ускорить оформление документов, так как невозможно жить без паспорта».

Уполномоченный был вынужден вновь встать на защиту прав гражданина и повторно обратиться в Управление по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области. В итоге заявитель был принят в гражданство Российской Федерации и получил долгожданный паспорт.

В данной ситуации, к сожалению, усматриваются признаки бюрократического отношения к делу, волокиты при рассмотрении вопросов, неточностей в написании имени и фамилии заявителя, отсутствия содействия в организации межрегионального внутриведомственного взаимодействия, задержки при обработке полностью собранного заявителем пакета документов и при выдаче паспорта гражданина России. При приеме в гражданство особое внимание должно быть уделено оперативной обработке документов для минимизации сроков нахождения человека на территории Российской Федерации вообще без документов, т.к. последнее затрудняет реализацию им иных своих прав (невозможно обратиться за медицинской помощью, получить почтовую корреспонденцию и т.п.).

Наконец, третья группа заявителей—это граждане России, которые по тем или иным причинам не смогли самостоятельно получить либо восстановить гражданский паспорт или регистрацию по месту жительства. Таких обращений в 2017 году поступило всего 13, однако они также заслуживают упоминания.

В одном из обращений женщина поставила вопрос о неправомерности действий сотрудников управления по вопросам миграции, что в итоге привело к нарушению прав заявительницы в другой сфере—она потеряла социальные льготы.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение многолетней матери, которая лишилась права на получение мер социальной поддержки в качестве малообеспеченной после того, как её сняли с регистрации по месту жительства.

Изучив материалы дела, омбудсмен обратился в прокуратуру с просьбой провести проверку и принять меры для восстановления прав семьи

на меры социальной поддержки. Как показала прокурорская проверка, женщину лишили прописки неправомерно. Бывший муж в 2012 году подал иск в суд о снятии заявительницы с регистрации. Суд отказал в этих требованиях, однако установил срок, в течение которого женщина может иметь регистрацию по месту жительства и беспрепятственно пользоваться жильем — 3 года. По истечению трехлетнего срока женщина автоматически лишилась регистрации, хотя собственник жилья с соответствующим заявлением в миграционный отдел полиции не обращался. По нормам действующего законодательства, без этого заявления отдел полиции по вопросам миграции не имел права снимать женщину с регистрации, несмотря на то, что установленный судом срок истек. По результатам проверки в адрес руководителя отдела полиции, нарушившего закон, внесено представление прокуратуры. Многодетная мама будет зарегистрирована и сможет вновь получать меры социальной поддержки, которые этой семье положены.

Стоит отметить, что меры по совершенствованию механизмов защиты прав граждан, предложенные Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, нашли свою поддержку на федеральном уровне. К омбудсмену неоднократно поступали обращения от жителей региона, жалующихся на неравные условия при регистрации и снятии с учета граждан Российской Федерации и иностранных граждан. В настоящее время федеральным законодательством установлено, что при постановке на миграционный учет иностранного гражданина не требуется согласия нанимателя жилого помещения и членов его семьи. Как эта норма отражается на правах граждан, уже констатировалось в Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2016 год. К сожалению, «неравноправие» российских и иностранных граждан зачастую приводит к конфликтным ситуациям.

Жительница Ярославля является владельцем комнаты в коммунальной квартире. В соседнюю квартиру один из собственников без учета мнения всех владельцев помещения заселил иностранных граждан. Поскольку в коммунальной квартире, где проживают иностранные граждане, места общего пользования не обустроены, а в соседнюю коммунальную квартиру имеется дверь, они начали пользоваться туалетом, кухней и ванной заявительницы, при этом неоднократно нарушая требования пожарной безопасности и санитарно-гигиенические требования.

Вместе с тем, к Уполномоченному поступали и обращения от граждан России, которые испытывали трудности при регистрации себя или своих родственников в приобретённом жилье.

Так, одна из заявительниц пожаловалась на то, что ей отказывают в регистрации её дочери в комнате в коммунальной квартире, которую женщина недавно приобрела и в которой фактически проживает. Отказ связан с тем, что для регистрации заявительницы по месту

жительства в её комнате необходимо получить согласие всех собственников помещений в данной коммунальной квартире. Но часть комнат пустует, а о собственнике одной из комнат известно только то, что он проживает на территории Архангельской области, при этом нет ни его адреса, ни контактов. Таким образом, заявительница оказалась лишена возможности встать на регистрационный учет. Больше семи месяцев она пыталась решить вопрос в административном порядке и, в конце концов, вынуждена была обратиться к Уполномоченному и в суд для защиты своих прав.

Уполномоченный поднимал этот вопрос перед законодательными органами: «Конституция говорит о том, что все равны в своих правах на территории РФ, вне зависимости от национальности и гражданства. Но к нам обращаются люди, которые недоумевают: почему иностранным гражданам получить регистрацию в разы легче, чем гражданам России? Почему это возможно без согласия других собственников? Это противоречит принципу равенства. Кроме того, такие факторы необходимо учитывать для гарантированного обеспечения безопасности людей». Очевидно, что вопрос требует урегулирования на федеральном уровне. На сегодняшний день позиция о необходимости внесения изменений в законодательство в части создания равных условий для граждан Российской Федерации и иностранных граждан позиция поддержана Министерством внутренних дел. Планируется проработка вопроса о внесении соответствующих изменений в законодательство о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства.

Ряд проблем в сфере гражданства и миграции были выявлены в муниципальных образованиях Ярославской области силами общественных помощников Уполномоченного.

Так, общественный помощник омбудсмена в Ярославском муниципальном районе обнаружил, что в некоторых школах района ученики не имеют паспортов РФ, а в отдельных случаях, родившись в России, по вине родителей и при попустительстве органов власти несовершеннолетние оказались лицами без гражданства. В свою очередь, их родители, проживая без необходимой регистрации на протяжении многих лет, зачастую сами находятся вне правового поля РФ. Данные нарушения, по словам общественного помощника, «не вызывают соответствующего реагирования со стороны местных подразделений миграционной службы, районных органов образования, органов опеки и попечительства и иных структур, отвечающих за надлежащее исполнение закона. Сложившаяся ситуация лишает детей права на получение аттестата о среднем образовании, службы в армии, создает дискриминационный барьер при наступлении совершеннолетия».

В настоящее время выявленная проблема решается путем взаимодействия с районной комиссией по делам несовершеннолетних. Совместно

с общественным помощником Уполномоченного проводятся проверки с целью выявления лиц с похожими нарушениями, а в начале учебного года всем школам Ярославского муниципального района было рекомендовано проверить учащихся на предмет наличия либо отсутствия гражданства РФ.

С учетом того, что в сфере защиты прав на гражданство, свободу передвижения и выбор места жительства часть проблемных вопросов связана с низкой информированностью иностранных граждан или граждан Российской Федерации в отношении действующих правовых норм и правил оформления документов, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области уделяет внимание правовому просвещению в данной сфере. В частности, силами Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области разработана просветительская брошюра для мигрантов, находящихся в Центре временного содержания иностранных граждан. В брошюре при содействии региональных управлений МВД, ФССП и ФСИН раскрыты основные вопросы миграционного законодательства, процедур депортации и административного выдворения, особенностей содержания иностранных граждан в Центре (режим дня, организация свиданий, приём передач,

реализация права на медицинскую помощь и на обращение в органы государственной власти).

Таким образом, Уполномоченный полагает, что для более полного соблюдения на территории Ярославской области прав человека в сфере гражданства и миграции необходимы следующие меры:

— усиление контроля за процессом регистрации и снятия с регистрации по месту жительства и по месту пребывания иностранных граждан и граждан Российской Федерации;

— соблюдение территориальными отделами Управления по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области установленных сроков оформления документов, связанных с правом на гражданство и свободу передвижения;

— усиление межведомственного взаимодействия в части подготовки и передачи документов иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы РФ, в Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Ярославской области;

— планомерная работа по правовому просвещению граждан по вопросам защиты прав в сфере гражданства и миграции.

4.4. Право на свободу слова и доступ к информации

Статья 29 Конституции РФ объединяет право на свободный доступ к информации с правом на свободу слова и свободу средств массовой информации. Эти права также относятся к группе личных и гражданских прав. Свобода слова — одно из базовых понятий, заложенных в Конституции Российской Федерации. Конституция гарантирует каждому гражданину свободу слова, а также право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Никто, согласно Основному закону, не может быть принужден к выражению своего мнения, своих убеждений, равно как и к отказу от них. Средством соблюдения указанных конституционных прав является запрет цензуры, однако при этом установлены такие ограничения, как государственная тайна, запрет пропаганды социального, национального или религиозного превосходства и вражды. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» гарантирует гражданину или организации свободный доступ к информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами.

В современной России вопросы соблюдения права на свободу слова продолжают оставаться актуальными и порой болезненными — причем как с точки зрения защиты этого права, так и с точки зрения злоупотребления им. Аполитологи свободы слова и массовой информации указывают на возвращение в коммуникативное пространство цензуры и ограничений свободы

информации со стороны государства. Противоположная точка зрения сводится к тому, что в современном информационном пространстве, отчасти в силу практически неограниченных возможностей интернет-коммуникаций и социальных сетей, царит «настоящий хаос», от которого следует защищать в первую очередь молодое поколение, а также эмоционально уязвимые, чувствительные категории граждан.

Ярославская область имеет долгую историю свободомыслия и в этом отношении не является «среднестатистическим» российским регионом. Со времени возникновения публичной печатной прессы ярославские газеты и журналы публиковали материалы, не всегда коррелировавшие с мнением властей. Именно поэтому сферу свободы слова и свободы массовых коммуникаций можно считать особо чувствительной для нашего региона.

Число обращений к Уполномоченному по защите права на доступ к информации каждый год, начиная с 2013 года, составляет чуть меньше 1% от общего числа обращений. Согласно данным ежегодного социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» 64,6% опрошенных жителей области считают, что право на свободу слова и свободу получения и распространения информации в нашем регионе соблюдается, и лишь 5,5% респондентов полагают, что это право нарушается, причем по сравнению с 2013 г., за пять лет работы Уполномоченного, этот показатель снизился

на 4%. Вместе с тем, доля тех граждан, которые считают, что право на свободу слова и доступа к информации в регионе соблюдается, довольно существенно уменьшилась (на 19,1%) по сравнению с 2016 годом, когда она составляла 75,5%. В 2014 году Уполномоченным был проведен экспертный опрос на тему свободы слова и свободы средств массовой информации, в котором на условиях анонимности и добровольности приняли участие 10 приглашенных экспертов — профессионалов, занимающих руководящие должности или являющихся ведущими журналистами в региональных СМИ, отработавшие в медийной сфере не менее 5 лет. Результаты опроса продемонстрировали высокую заинтересованность респондентов в уважительном отношении власти к независимости региональных СМИ и беспрепятственной реализации права на свободу слова. Вместе с тем, все без исключения опрошенные согласились с необходимостью и оправданностью установления государством социально значимых пределов свободы массовой информации во избежание ущемления иных личных и гражданских прав человека.

Таким образом, вышеобозначенный пласт вопросов, несомненно, интересует и волнует население Ярославской области. В силу этого увеличивается и значимость мониторинга соблюдения конституционных прав и свобод в данной сфере.

В 2017 г. к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило десять обращений по вопросам реализации и защиты права на доступ к информации и пять обращений о защите свободы слова. Это составляет всего лишь 0,7% от общего числа обращений, что является более низким показателем по сравнению с 2016 годом (тогда доля таких обращений составила 1,1%). Из поступивших обращений только семь являлись жалобами; в остальных обращениях заявители просили проконсультировать их по тем или иным вопросам.

В основном граждане жаловались на затруднённый доступ к различного рода средствам массовой информации: на отсутствие ряда каналов в общем пакете телеуслуг, на прекращение работы радиостанций, к которым привыкли, на отсутствие в свободной продаже некоторых газет. Такого рода жалобы по большей части поступали от пенсионеров.

Четыре обращения поступили из мест принудительного содержания. Осуждённые жаловались на отсутствие в библиотеках мест лишения свободы «необходимых им газет», отсутствие вещания ряда радиоканалов.

Так, осуждённый Н. пожаловался, что к нему в колонию «не пропустили», ссылаясь на цензуру, газету «Moscow Times», этот факт осуждённый представил как намеренное ограничение в реализации его права на свободный доступ к интересующей его информации.

Проведенная по обращению проверка, между тем, показала, что осуждённый в официальном порядке выписывал лишь три издания, которые он на регулярной основе получал. Иных требований, определенных законом и обязывающих

администрацию учреждения предоставлять лицам, содержащимся в МЛС, газеты и журналы, не имеется.

Ряд жалоб касались недоступности для обычного гражданина официальной информации о тех или иных официальных инстанциях.

В одном из таких обращений заявительница пожаловалась на то, что на официальном сайте Центра временного содержания иностранных граждан Управления по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области вообще отсутствует нужная ей информация: о времени работы, установленном порядке приёма передач и направления посылок для содержащихся там иностранных граждан, правилах и режиме встреч с родственниками и адвокатами и др. По её словам, «пока сам не доедешь до Тутаева, ничего не узнаешь, но не у всех есть возможность ездить туда лично просто затем, чтобы узнать часы приёма».

Уполномоченный, проанализировав представленную на официальном сайте ведомства информацию, констатировал, что, действительно, доступ к информации о Центре был затруднен, в то время как в федеральном законодательстве содержатся требования к обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов и их подведомственных учреждений. Был направлен запрос в адрес руководства УМВД России по Ярославской области об инициировании проверок соответствия официальных сайтов ведомства требованиям законодательства. По результатам работы по запросу Уполномоченного был разработан и опубликован блок обновленной информации, где были размещены необходимые для граждан сведения. Таким образом, права гражданки на доступ к информации были восстановлены.

В настоящее время важным источником для получения и, с другой стороны, каналом для распространения информации является сеть Интернет. Подавляющее большинство жителей Ярославля и области (по некоторым данным, более 80%) с той или иной степенью активности пользуются интернетом. Как уже указывалось в настоящем докладе, сегодня активный аккаунт в социальных сетях имеют более половины жителей г. Ярославля (активным считается аккаунт, посещенный один раз за последний месяц). В структуре пользователей интернета преобладает молодежь и лица средней возрастной группы, хотя растет и число пожилых людей, на регулярной основе получающих и распространяющих информацию в сети Интернет. Большинство пользователей относятся к ежедневной аудитории интернета, при этом основной функцией интернета для жителей области является именно информационная функция, связанная с получением информации о жизни в городе, регионе, стране. По данным исследований, на неё указывают 62% активных пользователей.

Не будет преувеличением констатировать довольно высокий уровень открытости Ярославской области и точки зрения доступности для граждан информации от органов власти. Во-первых, это ресурсы, предоставляющие гражданам

возможность высказать свою позицию, сделать свой выбор. Другой составляющей являются ресурсы, предоставляющие возможность получения актуальной ведомственной информации, государственных услуг, официальных сведений и пр. В Ярославской области на портале государственных услуг доступны порядка 200 региональных услуг, наиболее востребованными из которых 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 приёма заявлений, постановки на учет и зачисления детей в образовательные учреждения.

С 2015 года функционирует сервис «Портал открытых данных», предоставляющих гражданам-пользователям интернета доступ к государственной информации, сформированной в различных органах государственной власти Ярославской области.

С 2010 года в области реализуется проект по

ликвидации цифрового неравенства среди граждан старшего поколения и инвалидов. К настоящему моменту в рамках проекта создана сеть компьютерных консультационных центров по обучению граждан. Пенсионеров обучают навыкам владения персональным компьютером, работе в интернете, с электронными государственными и муниципальными услугами. Для граждан старшего поколения в Ярославской области функционируют ИТ-клубы.

Вместе с тем, крайне важно, чтобы за формальной стороной доступности информации, за технически обеспеченной возможностью обратиться либо получить какие-то необходимые сведения стояла реальная коммуникация между властью и человеком. С другой стороны, в связи с повышением уровня свободы распространения информации в интернете, к сожалению, становится актуальной проблема определения границы между свободой слова и мнений, с одной стороны, и охраной достоинства личности, защитой интересов государства и противодействием экстремизму, с другой.

4.5. Право на свободу собраний

Гарантированное гражданам России право свободно собираться, выражать свои взгляды либо в поддержку, либо против политических мер и событий общественно-политической жизни страны и региона, всегда имело большое значение для жителей Ярославской области.

В 2017 году к региональному омбудсмену поступило всего одно обращение о защите права на свободу собраний. Однако респонденты, принявшие участие в ежегодно проводимом социологическом исследовании «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», в 2017 году назвали право на свободу собраний одним из наименее эффективно соблюдаемых прав, наряду с традиционно «болезненными» темами нарушений права на медицинскую помощь и права на гуманное и справедливое правосудие. Чем объяснить такие ответы граждан, однозначно ответить сложно. Можно лишь предположить, что они связаны не столько с личным опытом участия респондентов в публичных акциях, сколько с сообщениями в СМИ, в которых при освещении проходящих в регионе массовых мероприятий, особенно протестного характера акцент, как правило, делается именно на нарушениях прав участников, на происшествиях, скандалах и иных инцидентах.

Для объективного анализа состояния дел в сфере соблюдения и защиты прав ярославцев на свободу собраний Уполномоченный ежегодно запрашивает статистические данные о количестве, тематике, организаторах и участниках публичных акций и мероприятий, имевших место в регионе, у департамента общественных связей Ярославской области.

Согласно представленной информации, за период с 01.01.2017 по 31.12.2017 в Ярославской области состоялось не менее 343 массовых публичных акций с общим числом участников свыше 65 700 человек. Из них 135 акций можно было отнести к категории протестных с общим числом участников около 5 090 человек. По сравнению с 2016 годом как общее количество акций (в 2016 г. их было 287), так и число акций протестного характера (таковых в 2016 году состоялось 69) выросло значительно. С другой стороны, существенно снизилось общее число участников массовых публичных мероприятий (в 2016 году оно составляло 102 169 человек).

Порядка 80% массовых публичных акций прошло в областном центре. Оставшиеся 20% имели место в Ростове, Тутаеве и Тутаевском муниципальном районе, Рыбинске, Любиме, Борисоглебском, Переславле-Залесском, Пречистом, Новом Некоузе, Большом Селе.

В 2017 году массовые акции отличались разнообразием с точки зрения их разновидностей: в Ярославской области проводились митинги, одиночные пикеты, встречи граждан с депутатами, народные сходы, сборы подписей, а также такой относительно новый вид протестных акций, как «протестные прогулки».

Тематика публичных акций в 2017 году охватывала широкий спектр проблем:

- традиционно острые вопросы социальной сферы (плохое состояние дорог, рост тарифов на ЖКХ, внедрение и деятельность АО «ЯроблЕИРЦ»), проблемы обманутых дольщиков, повышение стоимости проезда в общественном транспорте, социальная поддержка отдельных категорий населения (дети войны), требования

водителей-дальнобойщиков по отмене высокой платы в системе «Платон», замена чугунных ограждений в центре Ярославля на стальные, вырубка деревьев в центре Ярославля);

- вопросы политического характера: среди политизированных массовых мероприятий следует выделить шествие в память о Борисе Немцове (состоялось в феврале 2017 года с общим числом участников 200 человек), акции в поддержку Алексея Навального, митинги и пикеты на тему коррупции во власти, серию одиночных пикетов «Услышьте ярославцев!», приуроченных к визиту Президента РФ В. В. Путина в г. Ярославль, массовые акции в поддержку политического курса Президента РФ и Правительства РФ, а также акции, связанные с избирательной кампанией (распространение сведений о кандидатах в муниципалитет Ярославля и кандидатах в губернаторы области, сведений о партиях, предвыборная агитация);

- мероприятия, посвященные проблеме свободы доступа к информации (протестная прогулка «за свободный интернет», одиночные пикеты против демонстрации кинофильма «Матильда»);

- публичные мероприятия по иным вопросам (пикеты «в память об убитых трансгендерах», «за принятие закона о защите прав животных», митинг, посвященный проблеме экологической культуры и обращения с отходами, митинги за охрану объектов культурного наследия (например, за сохранение стадиона «Красный Перекop»));

- традиционные массовые мероприятия, приуроченные к государственным праздникам.

Вместе с тем, заслуживают упоминания отдельные массовые акции, получившие в 2017 году широкий общественный резонанс. Это, в частности, серия митингов «за» и «против» возвращения г. Тутаеву исторического названия «Романов-Борисоглебск», в каждом из которых участвовало по несколько десятков жителей указанного районного центра. Митинги проходили очень активно, в различных формах (например, один из них прошел в формате фитнес-марафона «Активный город»), а в некоторых случаях даже сопровождалась ущемлением прав их участников.

Так, на митинге против переименования города пришедшая на акцию гражданка заявила о противоположной позиции — поддержке переименования Тутаева в Романов-Борисоглебск. Собравшиеся не дали ей договорить и эмоциональными выкриками воспрепятствовали дальнейшему выступлению.

Ежегодно в Ярославле проходит и массовая акция, которая не может быть названа ни протестной, ни провластной, — так называемая «Монстрация», позиционируемая как художественный проект в форме демонстрации с лозунгами и транспарантами, которые участники используют как средство самовыражения, как художественную технику. В 2017 году в ней при-

няли участие 300 человек. По большей части содержание транспарантов на акции выглядело доведенным до абсурда и аполитичным, однако некоторые слоганы можно было охарактеризовать как многозначные (например, «Что хочу, то и пикачу!», «Гоголь Жыф!», «Не допустим истребления редких покемонов!» «Работать хотят злые люди, которые хотят денюжат, а добрые без денег тихо лежат» «Чем удобряли, то и выросло! В России вырос ВВП», «Этих я ждал перемен?» и пр.). Показательно, что эта акция с большой долей участвующей молодежи, а также оппозиционных политических и общественных деятелей, традиционно проходит без инцидентов и столкновений участников с правоохранительными органами.

Среди так называемых «непротестных» массовых мероприятий 2017 года можно выделить акции Ярославской Епархии РПЦ, массовые мероприятия, организованные ЯОКО «Центральное казачье войско», а также организованный Управлением культуры мэрии г. Ярославля в честь годовщины воссоединения Крыма с Россией танцевально-песенный флэш-моб «Севастопольский вальс в Ярославле».

Организаторами наиболее многочисленных публичных акций в 2017 году выступали региональные отделения политических партий. Чаще всего массовые мероприятия организовывались региональным отделением КПРФ. Кроме того, публичные акции организовывали региональные отделения «Единой России», ЛДПР, партия «ПАРНАС», ЯОО ПП Коммунистическая партия Коммунисты России, а также общественно-политические движения, международная НКО «Совет Гринпис», гражданские активисты.

Большая часть массовых публичных мероприятий была согласована с властями, однако имели место и несогласованные акции протестного характера. Они, как правило, были инициированы гражданскими активистами, а информация о них распространялась через открытые группы в социальных сетях.

Вместе с тем, вопрос о согласовании проведения публичных акций в 2017 году несколько раз становился «камнем преткновения» в коммуникации между организаторами акций и органами местного самоуправления.

Так, лидеры регионального отделения одной из оппозиционных партий неоднократно сообщали в СМИ и на своих страницах в социальных сетях о том, что органы местного самоуправления регулярно отказывают им в проведении митингов по актуальным для жителей области социальным проблемам по причине, которую организаторы сочли «надуманной»: проведение в этом месте другого мероприятия. В итоге оппозиционерам приходилось прибегать к такому пути, как проведение акций в формате одиночных пикетов.

Ещё одним изменением в сфере нормативно-регулирующего регулирования реализации права на свободу собраний, которое вызвало общественное недо-

вольство, стало утверждение Правительством Ярославской области в сентябре 2017 года нового списка площадок, на территории которых публичные акции могут проводиться без согласования с органами местного самоуправления. Недовольство граждан вызвало, в частности, то, что количество таких мест, в народе именуемых «Гайд-парками», сократилось вдвое (с десяти до пяти), а оставшиеся площадки оказались расположенными на удаленных от центра города участках.

В октябре 2017 г. были также приняты поправки в региональное законодательство, по сути, приравнивающие встречи граждан с депутатами к публичным мероприятиям.

С момента вступления поправок в силу такие собрания должны проводиться либо на придомовых территориях, либо в специально отведенных местах в соответствии с утвержденным перечнем. Фактически принятие этих поправок ограничило возможность проведения массовых мероприятий по актуальным вопросам в формате встреч депутата с избирателями. Против новации, соответственно, резко высказались представители ряда политических партий и гражданские активисты.

Официальные разъяснения по этому вопросу были даны Конституционным Судом РФ в декабре 2017 года. Согласно им, митинг — это «массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера». Поэтому, если встреча с депутатом перерастет в митинг, то теоретически депутат будет обязан его приостановить, подать уведомление и возобновить после исполнения всех требова-

ний закона. Соответственно, ущемления права депутата на свободу встреч со своими избирателями в вышеуказанных изменениях в законодательстве усмотрено не было.

Таким образом, с формальной точки зрения вышеуказанные изменения в правилах проведения массовых публичных акций абсолютно законны и, в какой-то мере, оправданы. Однако следует учитывать и то, что с точки зрения соблюдения конституционного права на свободу собраний любые ограничительные меры могут быть восприняты заинтересованными гражданами и общественно-политическими силами как ущемление их прав и законных интересов.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области осуществляет постоянный мониторинг соблюдения прав человека на массовых мероприятиях — как посредством личного наблюдения за ходом массовых акций, так и силами общественных помощников в муниципальных образованиях области, присутствующих в качестве наблюдателей на публичных мероприятиях, проводимых в их муниципальных районах. По наблюдениям Уполномоченного, в целом в 2017 году в Ярославской области сохранилось традиция уважительного отношения к массовым собраниям и их участникам: мероприятия в основном проходят спокойно, а представители правоохранительных органов ведут себя вежливо и корректно.

В целом, таким образом, можно констатировать, что гарантированное Конституцией право граждан на мирные собрания в регионе соблюдается, однако налицо и те направления, в которых механизмы соблюдения и защиты этого права могут быть усовершенствованы.

4.6. Избирательные права

Жители Ярославской области традиционно очень внимательно относятся к вопросам соблюдения, реализации и защиты гарантированного Конституцией права на участие в управлении делами государства.

В 2017 году в Ярославской области состоялись выборы Губернатора Ярославской области, выборы депутатов муниципалитета города Ярославля седьмого созыва, выборы глав и депутатов представительных органов городских и сельских поселений, а также дополнительные выборы депутата Ярославской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 9. Всего на территории Ярославской области было проведено, таким образом, 14 избирательных кампаний.

Голосование по выборам Губернатора Ярославской области проходило на 872 избирательных участках, в том числе на 26 избирательных участках, образованных в местах временного пребывания избирателей.

Реализация избирательных прав граждан в ходе избирательных кампаний находилась на постоянном контроле Уполномоченного, осу-

ществлявшего непрерывный мониторинг указанной сферы.

В апреле 2017 года в нормативном регулировании избирательного процесса произошел ряд изменений. В Ярославскую областную Думу был внесен разработанный Избирательной комиссией Ярославской области проект закона Ярославской области «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Ярославской области в части регулирования подготовки и проведения выборов», по сути, приводящий региональное законодательство о выборах в соответствие с федеральным. Закон был принят Ярославской областной Думой 25 апреля 2017 года и подписан Губернатором Ярославской области 5 мая 2017 года. В соответствии с этим документом, так называемый «муниципальный фильтр» для кандидатов в Губернаторы области был снижен с 8% до 5%, были увеличены размеры избирательных фондов, уточнены формы и перечень документов, представляемых кандидатами в Губернаторы области, установлены новые правила в части голосования избирателей не по месту регистрации, внесен ряд технических корректировок.

Избирательная комиссия Ярославской области в период подготовки к единому дню голосования вела планомерную разъяснительную работу по информированию граждан об изменениях в избирательном законодательстве. Так, в июне 2017 года с целью информирования о новых принципах организации избирательного процесса был проведен семинар для региональных отделений политических партий. В июле 2017 года семинар по вопросам участия в информационном обеспечении выборов был проведен для представителей региональных СМИ. С целью разъяснения изменений в избирательном законодательстве и повышения электоральной активности жителей области были организованы встречи с гражданами с ограниченными физическими возможностями, а также с гражданами, проживающими в период дачного сезона в местах временного пребывания,

В мае 2017 года в Ярославской области прошли предварительные партийные голосования («праймериз») по определению кандидатур, выдвигаемых региональными отделениями политических партий на выборы Губернатора, в органы местного самоуправления и на дополнительные выборы депутата Ярославской областной Думы. К сожалению, как и в ходе подобных кампаний в 2015 и 2016 гг., в мае 2017 г. в нескольких районах областного центра на «праймериз» наблюдатели и СМИ отмечали нарушения, использование недобросовестных электоральных технологий и механизмов. В своем комментарии один из участников внутривыборного голосования отметил, что, «конечно, за нарушения на праймериз уголовного наказания не предусмотрено, но если бы это были не праймериз, а выборы, то за подобные нарушения организаторы могли бы получить уголовные сроки».

В 2017 году на территории Ярославской области была усилена работа по повышению прозрачности выборного процесса. Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и технология QR-кодов использовались, по информации Избирательной комиссии Ярославской области, в г. Ярославле, городском округе г. Рыбинске, г. Переславле-Залесском, г. Угличе, городском поселении Ростов, в Тутаевском, Рыбинском, Даниловском, Некоузском, Борисоглебском, Пошехонском муниципальных районах. КОИБы были установлены на 280 постоянных участках, что составляет 33% от их общего числа, в частности, в городе Ярославле — на 248 участках, в городском поселении Ростов — на 12 участках, в городе Угличе — на 20 участках. Кроме того, на 302 избирательных участках в Ярославле, Переславле-Залесском, Угличе, Ростове было организовано видеонаблюдение с прямой трансляцией в сети Интернет.

Таким образом, новыми технологиями оказались охвачены территории, на которых голосовало более 76% избирателей от общего числа по региону — 776 837 граждан, обладающих правом голоса.

Новым инструментом информирования избирателей Ярославской области стало мобильное приложение «Выборы76», которое можно было

установить на платформе Android. С помощью приложения избиратели могли найти свой избирательный участок, ознакомиться с информацией о зарегистрированных кандидатах на должность Губернатора Ярославской области, а также найти другую интересующую информацию о выборах.

С самого начала избирательной кампании Уполномоченный регулярно посещал территориальные комиссии муниципальных образований области в ходе проведения «Дней Уполномоченного» в муниципальных районах. Кроме того, ТИКи и УИКи посещали общественные помощники Уполномоченного. В Единый день голосования 10 сентября 2017 года омбудсмен посетил 19 участков для голосования в Ярославле, Рыбинске, Рыбинском районе, Тутаеве, в том числе участок для голосования в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Ярославской области (СИЗО № 1 г. Ярославля).

По результатам наблюдений, Единый день голосования в целом прошел спокойно, без конфликтных ситуаций и нарушений. Уполномоченный высоко оценил техническое оснащение участков, отметив, что на проинспектированных участках как системы видеонаблюдения, так и комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы) работали без сбоев, что можно считать хорошим фундаментом, обеспечивающим легитимность, прозрачность и эффективность процедуры голосования.

По информации, предоставленной Избирательной комиссией Ярославской области, для присутствия в помещениях для голосования и при установлении итогов голосования на выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления, проводимых 10 сентября 2017 года, было аккредитовано 28 СМИ (231 журналист), среди них: 9 телеканалов, 12 периодических печатных изданий, 3 информационных агентства, 3 сетевых издания, 1 радиостанция. Таким образом, выборы 10 сентября широко освещались в региональных средствах массовой информации.

В единый день голосования 10 сентября 2017 года в здании Ярославской областной Думы с 08.00 часов и до окончания подсчета голосов функционировал Ситуационный центр, активными участниками работы которого стали представители федеральных и региональных средств массовой информации, руководство Избирательной комиссии Ярославской области, международные эксперты, члены рабочей группы по мониторингу избирательного процесса при Общественной палате Ярославской области, а также Уполномоченный по правам человека в Ярославской области. В Ситуационном центре представители СМИ оперативно получали информацию об открытии избирательных участков, о ходе голосования на 10.00, 12.00, 15.00 и 18.00 часов, о техническом оснащении выборов, о работе «горячей линии», о деятельности международных экспертов и наблюдателей, а также об обращениях, поступивших в избира-

тельные комиссии региона, и предварительных итогах выборов.

Можно заключить, что в своей деятельности по организации подготовки и проведения выборов Избирательная комиссия Ярославской области следовала принципам законности и корректного отношения к участникам избирательного процесса, была открыта для сотрудничества и диалога с избирателями и кандидатами, с политическими партиями и наблюдателями, с представителями средств массовой информации и другими участниками избирательного процесса.

Важным аспектом мониторинга в единый день голосования стала реализация для избирателей возможностей, установленных нововведениями в избирательном законодательстве в части возможностей голосования не по месту регистрации. По мнению Уполномоченного, новые правила голосования призваны сделать шаг в деле более эффективной реализации избирательных прав молодыми избирателями. В Докладе Уполномоченного за 2016 год отмечалось, что учащимся средних профессиональных и высших учебных заведений не было предоставлено возможности проголосовать по месту фактического нахождения — например, в общежитиях. В 2017 году сам факт наличия такой возможности — проголосовать по месту нахождения — говорит о том, что избирательная система совершенствуется и подстраивается под нужды избирателей. Вместе с тем, члены участковых комиссий, где традиционно голосовали учащиеся, отметили, что и в этом году высокой явки молодежи не наблюдалось, несмотря на то, что граждане молодого возраста присутствовали на выборах в качестве наблюдателей. Очевидно, пути решения проблемы лежат в плоскости усиления информационной работы, гражданского и патриотического воспитания.

В процессе мониторинга соблюдения избирательных прав граждан в ходе подготовки и проведения единого дня голосования особое внимание уделялось контролю за созданием условий для беспрепятственной реализации избирательных прав людей с ограниченными возможностями здоровья, пожилых и маломобильных граждан.

В середине августа 2017 года по инициативе омбудсмена в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Ярославской области состоялось рабочее совещание, посвященное этому вопросу, с участием представителей Избирательной комиссии области, региональной Общественной палаты, общественных помощников омбудсмена в муниципальных образованиях области, социально ориентированных НКО. Основными вопросами, поставленными на повестку дня, стали проделанная и предстоящая работа по переносу участков для голосования со вторых и третьих этажей на первые, а также создание возможностей для указанных категорий граждан проголосовать как непосредственно на избирательном участке по месту регистрации,

так и по месту своего нахождения — например, если в день выборов они будут находиться у родственников, на лечении в медицинских учреждениях, в социально-реабилитационных центрах и пр.

В день голосования объектом мониторинга являлось обеспечение инвалидам, пожилым и маломобильным гражданам условий для их беспрепятственного и удобного доступа в помещения для голосования. Безусловно, отчасти задача реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья решает механизм голосования на дому. Однако на практике зачастую оказывается, что, например, пожилые люди изъявляют желание лично прийти на избирательные участки. В этой связи важным шагом является поставленная на федеральном уровне и отчасти реализованная на уровне региональная задача сократить число избирательных участков, в которых помещения для голосования располагаются на вторых и третьих этажах зданий. В Ярославской области в 2016 году таких участков было более 25%, а в 2017 году их доля уменьшилась до 16%. Однако, по наблюдениям Уполномоченного в день голосования, в регионе все ещё имеются избирательные участки на вторых и третьих этажах, которые можно было бы разместить в тех же зданиях, но на первых этажах. На некоторых участках, кроме того, требуется установка пандусов для инвалидов.

Наблюдение показало, что на ряде избирательных участков пожилые люди и маломобильные граждане сталкивались со сложностями. Например, на одном из участков в г. Ярославле отсутствовали лестничные перила, а входные двери оказались непомерно тяжелыми для открывания. Отрадно, что представители избирательных комиссий по возможности оказывали помощь инвалидам и маломобильным гражданам, которые традиционно ответственно и эмоционально подходят к реализации избирательного права. Было высказано рациональное предложение о том, что при отсутствии возможности оборудовать участок должным образом для помощи маломобильным избирателям можно привлекать волонтеров из числа молодежи.

В преддверии выборов, в Единый день голосования и после него в аппарате омбудсмена функционировал Центр мониторинга реализации избирательных прав граждан, в который граждане могли направлять сигналы о возможных нарушениях, а также предложения по совершенствованию избирательного процесса. В общей сложности за период работы Центра к Уполномоченному поступило 17 сигналов от граждан по разным вопросам — об информировании населения, об оснащении мест для голосования, о роли соцработников в информировании избирателей, о направлении приглашений с ошибками, о техническом оснащении участков для голосования.

Особое внимание в работе по мониторингу соблюдения избирательных прав в муниципаль-

ных образованиях (в особенности — удаленных от областного центра) традиционно уделяется привлечению к этой работе общественных помощников Уполномоченного. В период избирательной кампании с общественными помощниками было проведено несколько рабочих совещаний, им было рекомендовано находиться в тесном рабочем контакте с территориальными комиссиями, а также доводить до жителей муниципальных районов информацию о Центре мониторинга реализации избирательных прав граждан при Уполномоченном.

Важнейшим механизмом содействия соблюдению избирательных прав, их восстановлению и защите является работа с поступающими обращениями граждан. Всего за 2017 год к Уполномоченному поступило 44 обращения о соблюдении и защите права избирать и быть избранным. Это около двух процентов от общего числа обращений к омбудсмену. Можно констатировать, что количество обращений по вопросам соблюдения избирательных прав растёт из года в год (в 2015 году, например, таких обращений поступило 13, в 2016 г. — 22). Из поступивших в 2017 году обращений большую часть составляли жалобы, немногим меньше было обращений, где содержались просьбы предоставить разъяснения по тому или иному аспекту защиты избирательных прав; в двух обращениях содержались предложения граждан по совершенствованию механизмов защиты прав избирателей; наконец, четверо заявителей в своих обращениях просили Уполномоченного выразить благодарность избирательным комиссиям за хорошую организацию избирательной кампании и Единого дня голосования.

Поступившие в 2017 году жалобы от избирателей по своей проблематике можно разделить на следующие категории:

— жалобы на незаконную агитацию в период избирательной кампании (агитация в неполюженных местах, агитация в «день тишины» и пр.);

— жалобы на изменения границ избирательных участков и недостаток информации о таких изменениях, затрудняющий реализацию гражданином избирательного права;

— жалобы на использование административного ресурса на предприятиях и в организациях (давление на работников с целью принудить их голосовать за определенного кандидата);

— жалобы на некорректную рассылку именных приглашений избирателям (например, рассылка приглашений уже умершим гражданам, неправильно указанные фамилия, имя и отчество, и др.);

— жалобы на вероятный подкуп избирателей в день голосования, а также на процедурах предварительного внутрипартийного голосования («праймериз»);

— жалобы на недостаточно хорошую организацию дня голосования: затрудненность доступа

на избирательные участки для инвалидов, ошибки в составлении списков избирателей и пр.

Некоторые проблемы, к сожалению, повторяются из года в год. Так, на «горячую линию» Уполномоченного поступило обращение, почти идентичное принятому год назад. Заявитель жаловался, что в подъезде его дома повесили объявление о смене адреса избирательного участка; однако, когда он попытался проверить эту информацию на сайте ЦИК РФ, то удивился, что на официальном ресурсе адрес его избирательного участка остался прежним. Мужчина обратился за разъяснениями к Уполномоченному. При проверке выяснилось, что неправильная информация содержалась на сайте ЦИК.

Поскольку такие обращения достаточно типичны, они свидетельствуют о необходимости более четкой информационной координации между организаторами выборов разных уровней.

Заслуживает внимания и жалоба, связанная с отказом избирателю Н. в реализации избирательного права в день голосования по причине предоставления им в качестве документа, удостоверяющего личность избирателя, не внутреннего, а заграничного паспорта. Заявитель был возмущен этим отказом, ссылаясь на «услышанную» им информацию о том, что на выборы якобы можно приходить с любым документом, удостоверяющим его личность.

Мужчине были даны разъяснения о том, что документами, заменяющими паспорт гражданина на территории Российской Федерации для граждан Российской Федерации, в соответствии с избирательным законодательством, являются: военный билет, временное удостоверение личности, выдаваемое на период оформления паспорта, справка установленной формы, выдаваемая гражданам, находящимся в местах содержания под стражей, и др. Проголосовать по заграничному паспорту возможно лишь в том случае, если гражданин постоянно проживает за пределами территории Российской Федерации. Однако налицо необходимость усиления информационной работы с населением во избежание подобных случаев.

Любопытно, что в ряде обращений содержались не жалобы как таковые, а опасения заявителей, что их права будут нарушены: так, гражданка Б. высказала опасение, что так называемый «день тишины» будет просто невозможно соблюсти в силу использования административного ресурса на телевидении и в иных СМИ, и такие нарушения останутся безнаказанными.

Заявительнице было разъяснено, как действовать в том случае, если она столкнется с фактом нарушения законодательства в «день тишины», однако и такие обращения, несомненно, являются косвенными сигналами о необходимости повышения доверия граждан к избирательному процессу.

Граждане просили Уполномоченного дать им разъяснения по сути последних изменений в федеральном и региональном избирательном законодательстве, сообщить информацию о кандидатах на выборах Губернатора области, разъяснить правила и особенности голосования студентов региональных вузов.

В одном из обращений содержалась просьба разъяснить цели выдачи на избирательных участках в день голосования социальных карт «ЯрКарта». В день голосования ряд общественных активистов в сообщениях в СМИ и социальных сетях высказывали недовольство самим фактом выдачи на избирательных участках социальной карты «ЯрКарта», что, по их мнению, можно считать искусственным и не вполне законным инструментом повышения явки на выборах.

Координаторы данного социального проекта пояснили, что его целью является в первую очередь поддержка социально незащищенных слоев населения, а вариант выдачи карт в день выборов был избран потому, что в противном случае гражданам пришлось бы приглашать в отделы социальной защиты органов местного самоуправления с паспортами и иными документами, подтверждающими право на получение социальной карты. «Как это будет связано с явкой, — отметил координатор проекта, — мы пока не знаем, но возможно, для кого-то это будет аргументом в воскресенье приехать с дачи».

Высказывались заявителями и предложения. Одно из них — обязать кандидатов в Губернаторы области участвовать в публичных дебатах; интересно, что такое предложение было высказано сразу в двух обращениях.

Второе предложение поступило от инициативной группы граждан после выборов в муниципалитет г. Ярославля 10 сентября 2017 года.

В обращении было указано, что ряд участковых комиссий использовали при подсчете голосов КОИБы. Со слов заявителей, результаты экзит-поллов на таких участках разительно отличались от официальных результатов голосования. При обращении к председателю Избирательной комиссии г. Ярославля о проведении контрольного подсчета голосов при использовании участковыми избирательными комиссиями КОИБов был получен ответ об отсутствии проведения обязательного контрольного подсчета голосов при использовании КОИБов. По мнению заявителей, невозможность такого подсчета при «спорных» результатах голосования подрывает доверие к избирательной системе и нарушает права граждан.

Основываясь на п. 32 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где предусмотрена и регламентирована процедура контрольного подсчета голосов избирателей при использовании при организации голосования технических

средств, в Ярославскую областную Думу был внесен проект Закона Ярославской области «О внесении изменений в статью 85 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области», предусматривающий проведение контрольного подсчета голосов (ручного подсчета голосов) избирателей при использовании участковой комиссией технических средств подсчета голосов. Однако на заседании профильного комитета Думы указанный законопроект не был одобрен.

Учитывая широкий общественный резонанс, вызванный обсуждением данного вопроса, Уполномоченный обратился в Ярославскую областную Думу с просьбой провести обсуждение внесенного законопроекта, обратив особое внимание на важность неукоснительного соблюдения конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства и свободу выборов.

Нельзя не упомянуть и благодарности, которые высказывались заявителями за хорошую организацию выборов: несмотря на малое число таких обращений, их можно считать слабым, но все же индикатором повышения доверия жителей области к избирательному процессу.

При оценке и анализе состояния соблюдения в регионе права избирать и быть избранным важен учет профессиональных экспертных мнений с целью выявления «проблемных полей» и выработки рекомендаций в сфере совершенствования механизмов защиты прав и свобод. В этих целях 12 апреля 2017 года по инициативе регионального омбудсмана состоялась научно-практическая конференция, посвященная реализации избирательных прав граждан. Организаторами мероприятия выступили Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, кафедра политологии и социологии ЯГПУ им. К. Д. Ушинского, кафедра теории и истории государства и права опорного ВУЗа Ярославской области ЯрГУ им. П. Г. Демидова, а также Избирательная комиссия Ярославской области. Секции конференции были посвящены социально-политическим, историческим и юридическим аспектам реализации избирательных прав. Представители ярославского академического сообщества выступили с докладами по актуальным для Ярославского региона и России в целом вопросам реализации права избирать и быть избранным. Тематами докладов стали особенности электорального поведения, актуальные изменения в избирательном законодательстве, вопросы совершенствования организации и деятельности избирательных комиссий субъектов РФ, и др.

Неоценимую роль в деле обеспечения гарантий соблюдения и защиты избирательных прав играет правовое просвещение и информирование населения.

На протяжении нескольких лет тема соблюдения и защиты конституционного права на

участие в управлении делами государства поднимается в авторской радиопрограмме Уполномоченного «Имеем право!» на Радио России-Ярославль. В 2017 году эти вопросы обсуждались в ходе нескольких прямых эфиров программы и, кроме того, в эфире радиопрограммы «Актуальный разговор» на радиостанции «Эхо Москвы—Ярославль». Экспертами в обсуждении актуальных для региона вопросов в сфере защиты избирательных прав выступали председатель Избирательной комиссии Ярославской области, представители академического сообщества, члены Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, председатель региональной Общественной палаты, представители общественных движений, НКО.

Радиопрограммы, посвященные выборам, вызвали живой отклик у радиослушателей. В эфиры поступало много звонков, в которых ярославцы высказывали свое мнение о выборах, делились своим опытом наблюдения за ходом избирательной кампании и проведением Единого дня голосования, давали предложения по совершенствованию избирательного процесса.

В качестве эксперта по вопросам, связанным с соблюдением прав граждан в ходе избирательной кампании, Уполномоченный неоднократно принимал участие в телевизионных программах как регионального, так и федерального уровня—на региональных телеканалах «Россия-1», «Первый Ярославский», а также в программе «Большая страна» на федеральном канале «Общественное телевидение России».

Одним из перспективных направлений правового просвещения и повышения правовой информированности молодежи являются тематические студенческие конференции. В этой связи заслуживает упоминания межвузовская студенческая конференция по вопросам избирательного права и процесса, организованная в июне 2017 г. Избирательной комиссией Ярославской области на базе Академии МУБиНТ при участии Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. Несомненно, подобные мероприятия стимулируют интерес молодых людей к проблематике избирательных прав, проведение тематических исследований. Это представляется важным не только для учебного процесса, но, в большей мере, для формирования осознанной активной гражданской позиции молодежи.

Традиционной формой правового информирования являются просветительские материалы, издаваемые Уполномоченным. Так, в 2017 году, учитывая актуальность проблемы реализации избирательных прав инвалидов и маломобильных граждан, под эгидой регионального омбудсмена в сотрудничестве с Избирательной комиссией была разработана и издана правозащитная памятка, разъясняющая, как вышеуказанные категории граждан могут воспользоваться своим правом проголосовать по месту нахождения в Единый день голосования. Памятка распространялась в печатном виде, была

опубликована на интернет-ресурсах и доступна для скачивания на официальном сайте Уполномоченного www.up76.ru.

Важную роль в работе по содействию соблюдению и предотвращению нарушений прав граждан играет межведомственное взаимодействие Уполномоченного. В первую очередь, это взаимодействие и сотрудничество с Избирательной комиссией Ярославской области. Омбудсмен принимал участие в работе Общественного совета при региональном избиркоме, проводил неоднократные рабочие встречи с председателем Избирательной комиссии Ярославской области, участвовал в совместных мероприятиях с территориальными избирательными комиссиями, общественными организациями, в том числе правозащитной направленности, в обучающих семинарах для председателей ТИК, в заседаниях самой Избирательной комиссии, а также в мероприятиях с международным участием (таковым можно считать состоявшийся в преддверии дня голосования круглый стол с участием представителей Всемирной ассоциации избирательных комиссий).

В свою очередь, председатель Избирательной комиссии Ярославской области в качестве приглашенного эксперта принимал участие в заседаниях коллегиальных органов при Уполномоченном—в частности, в тематическом расширенном заседании Общественного совета при Уполномоченном, состоявшемся в июне 2017 г. и посвященном, в том числе, реализации прав граждан в ходе подготовки и проведения выборов.

Ключевым партнером Уполномоченного в деле содействия соблюдению и защите избирательных прав в 2017 году выступила и Общественная палата Ярославской области, соглашение о взаимодействии с которой было подписано в 2017 году. Члены региональной Общественной палаты и общественных палат муниципальных районов оказывали Уполномоченному деятельное содействие в мониторинге соблюдения избирательных прав; в свою очередь, омбудсмен на регулярной основе принимал участие в работе профильной группы Общественной палаты по общественному мониторингу хода избирательного процесса, в организуемых ею заседаниях, совещаниях и видеоконференциях для руководителей территориальных избирательных комиссий.

На основании мониторинга ситуации и работы с обращениями граждан по вопросам соблюдения и защиты избирательных прав можно сформулировать ряд предложений по совершенствованию правозащитных механизмов в данной сфере.

Во-первых, мониторинг и работа с обращениями показали, что по-прежнему актуальны задачи обеспечения более четкой информационной координации между организаторами выборов разных уровней; создания условий для беспрепятственной реализации избирательных прав людей с ограниченными возможностями здоро-



Посещение районных отделов МВД – часть работы в рамках «Дня Уполномоченного» в муниципальных образованиях области



Совместная выездная проверка с советником Губернатора области по обращению в сфере гражданства и миграции



Единый день голосования-2017: Уполномоченный наблюдает за соблюдением избирательных прав граждан



Единый день голосования-2017: мониторинг реализации избирательных прав – на контроле омбудсмена



Рабочая встреча с представителями УМВД России по Ярославской области



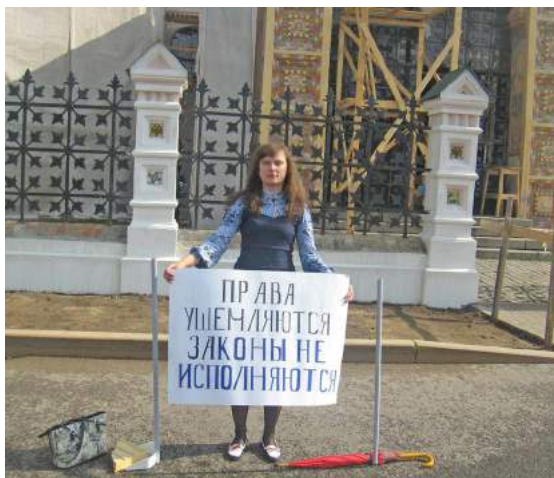
Рабочее межведомственное совещание по вопросам исполнения судебных решений



Студенческая конференция по проблемам избирательных прав в Академии МУБиНТ



Уполномоченный выступил организатором научно-практической конференции «Реализация избирательных прав граждан: социально-политические и правовые аспекты»



Одиночные пикеты – одна из форм реализации права на свободу собраний



Итоги выборов традиционно обсуждаются экспертами в студии регионального телевизионного канала «Первый Ярославский»



Проблемы исполнения судебных решений – на совместном контроле Уполномоченного по правам человека и УФССП по Ярославской области



Соблюдение права граждан на свободу собраний – предмет мониторинга Уполномоченного по правам человека

вья и маломобильных граждан; повышения информированности о выборах и степени гражданской ответственности молодежи.

Во-вторых, налицо необходимость дальнейшей законодательной работы с целью урегулирования вопросов, которые на сегодняшний момент можно считать не до конца регламентированными. Речь идет, в частности, о до сих пор не решенном вопросе с нормативным регулированием процедуры праймериз (внутрипартийных предварительных голосований), когда последние проводятся по открытому типу, то есть вовлекают большое число избирателей, не являющихся членами партии, и фактически по масштабам и характеру воспринимаются гражданами как реальные выборы — не «кандидатов в кандидаты», а депутатов представительных органов власти и руководителей органов местного самоуправления. В Ежегодных докладах за 2015 и 2016 годы уже констатировалось, что предварительное внутрипартийное голосование является важной частью электоральной системы, показателем зрелости последней, общественно значимой кампанией. Отсутствие законодательного регулирования процедуры приводит к возможностям совершения действий, недопустимых в рамках избирательного процесса, а в глазах неподготовленного избирателя может привести к размытию правил, применяемых в ходе избирательных кампаний, к формированию правового нигилизма в отношении избирательных процедур. До сих пор налицо необходимость дальнейшего совершенствования и регламентации подобных процедур.

В-третьих, актуальна проблема должного обеспечения и регламентирования механизмов наблюдения на выборах. В настоящее время принят закон, наделяющий региональные обще-

ственные палаты полномочиями по назначению общественных наблюдателей за ходом выборов. Такое предложение было озвучено в августе 2017 года Председателем ЦИК РФ Э.А. Памфиловой и поддержано уполномоченными по правам человека в субъектах РФ. Согласно действующему на тот момент законодательству, общественные организации не могли непосредственно участвовать в наблюдении за выборами, их представители могли быть лишь наблюдателями от партий и кандидатов.

Думается, что возвращение в нормативное пространство законодательного закрепления и расширения возможностей общественного контроля на выборах — в частности, предоставление общественным палатам как институтам, тесно связанным с общественными организациями, права направлять наблюдателей на избирательные участки в день голосования, — по сути, означает возвращение законодательных гарантий для наблюдения за выборами от общественных объединений. Учитывая, что общественные наблюдатели не ангажированы политически и способны, следовательно, дать объективную оценку ходу избирательного процесса, возвращение института общественного наблюдения в политическое пространство — положительное явление. Оно позволит повысить степень открытости, прозрачности избирательного процесса, легитимность процедуры выборов в глазах общества. В конце 2017 г. на основе этого закона в регионе была развернута работа по формированию корпуса наблюдателей от Общественной палаты Ярославской области на выборах Президента РФ в марте 2018 года.

5. Право на благоприятную окружающую среду

Сфера экологии и формирования благоприятной окружающей среды, признание и регулирование экологических прав граждан — одна из наиболее существенных задач российского законодательства. Статья 42 Конституции РФ закрепляет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью. Кроме того, как следует из статьи 41 Конституции, «...в Российской Федерации поощряется деятельность, способствующая... экологическому и санитарно-экологическому благополучию. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом».

В России 2017 год был объявлен «Годом экологии». В связи с этим основными направлениями государственной политики в сфере защиты экологических прав в прошедшем году стали: совершенствование законодательства, переход на доступные современные технологии с целью снижения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, совершенствование управления отходами путем открытия новых мусоросортировочных, мусороперерабатывающих комплексов и центров обращения с отходами, защита от негативного воздействия антропогенных факторов особо охраняемых природных территорий, охрана водных и лесных ресурсов, экологическое просвещение. Эти же направления получили свое развитие и на региональном уровне.

В Год экологии в Ярославской области шла реализация комплексного плана действий по защите окружающей среды и экологических прав граждан, который включал в себя акции и конкурсы просветительской направленности, призванные привлечь внимание населения к вопросам экологии; реализацию социально-экологических проектов, в том числе — по комплексной очистке охраняемых и экологически значимых территорий; мероприятия по лесовосстановлению (не менее 5800 га), организацию совместной работы государственных лесных инспекторов и сотрудников ГИБДД по вопросам контроля за транспортировкой древесины; работу по очистке водных объектов от мусора и бесхозных орудий лова; проведение мероприятий по снижению негативного воздействия промышленных предприятий Ярославской области на окружающую среду и др.

В Ярославской области реализуется государственная программа «Охрана окружающей среды в Ярославской области». Профильный орган государственной власти — Департамент охраны окружающей среды и природопользования — ежегодно публикует «Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Ярославской области». Данным органом осуществляется региональный государственный экологический надзор в регионе, обеспечивается предупреждение,

выявление и пресечение нарушений требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования. В 2017 году было проведено 961 надзорное мероприятие 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 456 выездов на место по фактам нарушений требований законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

Всего в 2017 году департаментом охраны окружающей среды и природопользования по результатам надзорных мероприятий выявлено 457 нарушений природоохранного законодательства в Ярославской области. Привлечено к административной ответственности 388 юридических, должностных и физических лиц на общую сумму почти 10 миллионов рублей (показатель увеличился по сравнению с 2016 годом более чем в 3 раза).

Традиционно в регионе проводится «Всероссийский экологический субботник «Зеленая Россия». В 2017 году субботник был проведен более чем на 300 площадках, в нем приняли участие более 20 тысяч человек. Организатором и координатором субботника «Зеленая Россия» в регионе выступил департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области. В 2017 году было принято решение сделать основными площадками субботника особо охраняемые природные территории во всех муниципальных районах Ярославской области с целью их сохранения. Проведение субботника активно поддержали администрации всех городских округов и муниципальных районов Ярославской области. В парках, скверах, на улицах городов и районов, городских и сельских поселениях, территориях водоохраных зон были проведены широкомасштабные мероприятия по благоустройству, уборке мусора и выявленных несанкционированных свалок. Данная акция всегда привлекает к природоохранным мероприятиям студентов, школьников и детей младшего возраста. В городе Ярославле была проведена широкомасштабная акция «Посади дерево», в ходе которой горожанами были посажены сотни деревьев в садах, парках и во дворах.

Особое внимание в регионе уделяется работе по вовлечению в дело защиты экологических прав населения молодого поколения. Всего в мероприятиях экологической направленности в 2017 году приняли участие около 37 тысяч школьников. Наибольшее количество участников (более 12 тысяч) собрали XVIII Областной детский экологический фестиваль, акция «Батарейки, сдавайтесь!», акция «Первоцветы», праздник «День птиц», Всероссийская экологическая акция «Всероссийский экологический

урок «Сделаем вместе!», многочисленные мероприятия по раздельному сбору мусора и другие. В тематических лекториях, игровых программах, конкурсах и праздниках экологической направленности приняли участие более 21 тысячи детей и педагогов из всех муниципальных районов Ярославской области.

В городах Ярославле и Переславле-Залесском состоялась научно-практическая конференция «Экология и рациональное природопользование». В конференции приняли участие 300 человек, прозвучало 40 докладов, работали 5 секций, состоялся «круглый стол», посвященный проблемам экологического образования. Были также проведены Областной семинар с участием 50 организаторов школьных лесничеств «Установление социально-педагогических партнерских отношений как залог успешной реализации задач школьного лесничества», семинар по реализации программы «Эко-школы/Зеленый Флаг», семинары для работников библиотек, семинар для воспитателей детских садов. Всего в семинарах в течение года приняли участие более 500 педагогов образовательных учреждений.

Кроме того, в регионе также активно развивается система экологического просвещения и формирования экологической культуры. В этом направлении работа органов исполнительной власти получила поддержку со стороны регионального парламента: 2017 году был принят закон «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ярославской области», который закрепил правовые и организационные основы осуществления экологического образования и просвещения в Ярославской области, а также создания условий для формирования экологической культуры. Этот закон призван содействовать повышению уровня знаний, умений, навыков населения в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности, информационному обеспечению населения в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности, вовлечению детей и молодежи в деятельность по охране окружающей среды и рационального природопользования в Ярославской области и на привлечение граждан, общественных и иных некоммерческих организаций к участию в реализации мероприятий в области охраны окружающей среды, рационального природопользования. Принятый нормативный акт сориентирован на комплексный охват экологическим образованием системы общего и среднего профессионального образования, высшего и дополнительного профессионального образования специалистов, а также на широкое распространение экологических знаний среди всего населения региона, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма. Внимание властей к этому вопросу, а также грамотная реализация государственной политики в обеспечении превентивных мер просветительского характера позволит сформировать основы для нового подхода граждан к проблеме защиты экологических прав.

Уполномоченный по правам человека, со своей стороны, также старается привлечь внимание населения и официальных органов к проблемам соблюдения прав человека в данной сфере. Дважды в течение 2017 года в эфире авторской радиопрограммы «Имеем право!» рассматривались вопросы защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду. Гости программы — представители официальных органов и ведомств, а также общественных организаций — рассказали о тех мероприятиях по улучшению экологической обстановки, которые запланированы в Ярославской области на 2017 год, о готовящихся и вступивших в силу изменениях в федеральном и региональном законодательстве, затрагивающих вопросы защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду, о мерах, принимаемых на уровне региона для решения экологических проблем. Радиослушатели, позвонившие в прямой эфир, выразили большую обеспокоенность состоянием окружающей среды и ресурсов в регионе. Так, больше всего вопросов у них вызывает качество воды, подающейся в жилой фонд, а также загрязнение реки Волги. Кроме того, слушатели спрашивали о возможности повсеместного внедрения раздельного сбора бытового мусора и отходов в регионе, говорили о необходимости внимательного отношения властей к вопросам восстановления зеленых насаждений в городской среде, уничтоженных в связи со строительством различных объектов, и просили принять меры по своевременному вывозу грязного снега из городов.

Реализация права граждан на благоприятную окружающую среду отвечает не только экологическим интересам каждого человека, но и, что самое важное, сохранению и восстановлению благоприятного состояния самой окружающей среды. Ситуация с охраной природных ресурсов в РФ становится с каждым годом все сложнее, а возникшие проблемы — все более глобальными. Специалисты уже давно предупреждают об угрозе экологического бедствия.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году поступило 20 обращений о нарушении права на благоприятную окружающую среду. Это составляет 0,9% от общего количества обращений. Сфера экологических прав имеет свою особенность: о состоянии окружающей среды, о наличии или отсутствии благополучных условий проживания для населения, о безопасности окружающей среды с точки зрения охраны здоровья граждан могут сигнализировать даже немногочисленные обращения. При этом за каждым обращением стоит информация о нарушении прав многих жителей — тех, кто проживает на территории неблагоприятного экологического воздействия тех или иных факторов. Речь в таких случаях порой может идти о десятках, о сотнях граждан, чьи права нарушаются. Есть и другая специфическая черта таких обращений — не все из жителей региона, считающих нарушенным право на благоприятную окружающую среду, идут со своими обращениями к Уполномоченному. К нему, в основном, поступают жалобы в тех случаях, когда

граждане не смогли самостоятельно защитить свои права, а ситуация грозит нарушением прав значительного числа лиц.

Интересно ознакомиться с результатами проводимого ежегодно по инициативе регионального омбудсмена социологического исследования. Так, в 2017 году о том, что в регионе в целом соблюдается право на благоприятную окружающую среду заявило лишь 49,1% ярославцев. Такой невысокий показатель говорит о том, что имеет место общая обеспокоенность влиянием окружающей среды на здоровье и благоприятные условия проживания граждан в регионе. В 2016 году этот показатель составил 53,9%. О том, что в регионе нарушается право на благоприятную окружающую среду, заявили 12,6% респондентов, что на 1,5% больше, чем в 2016 году. Этот процент ставит нарушение экологических прав на второе место после нарушения права на медицинскую помощь и охрану здоровья в оценках жителей Ярославской области. Однако данная ситуация объяснима — при том, что защита здоровья находится в приоритете ярославцев, влияние состояния окружающей среды на здоровье населения также остро воспринимается жителями области, все нарушения в этой сфере затрагивают интересы большого числа людей.

Из общего числа характерных для многих регионов России экологических проблем в Ярославской области наибольшую актуальность имеют загрязнение воды и воздуха, утилизация бытовых отходов, вырубка лесов.

В отношении водных ресурсов опасение экологов и контрольно-надзорных органов вызывают неработающие очистные сооружения систем водоотведения, бесхозность сетей ливневой канализации городов и крупных населенных пунктов региона, состояние локальных очистных сооружений промышленных предприятий, несанкционированные сливы неочищенной воды в водные объекты — только 10% предприятий области имеют собственные мощности для доочистки, остальные сбрасывают опасные отходы в Волгу и другие водоемы.

В этом направлении работы государственные структуры предпринимают дополнительные усилия, применяют новые технологии для выявления и пресечения несанкционированных источников негативного воздействия на природную среду: с этой целью в регионе уже используются различные средства и методы, в том числе возможности беспилотного летательного аппарата. Так, в ходе обследования прибрежных полос реки Волги на протяжении более 100 км вдоль русла было выявлено 97 точек с предположительной фиксацией нарушений природоохранного законодательства. В дальнейшем каждая такая точка была обследована инспекторами регионального Управления Росприроднадзора на предмет её легальности и принадлежности. При использовании беспилотника также были выявлены 39 мест с несанкционированными свалками.

Кроме того, региональные власти запустили реализацию важнейшего для Ярославской об-

ласти проекта «Сделаем Волгу чистой рекой». Планируется, что к 2020 году все сточные воды на территории Ярославской области будут выбрасываться в Волгу на уровне лучших европейских показателей по степени очистки.

Ярославскую область ожидают положительные изменения и в части охраны от загрязнения окружающего воздуха. С 1 января 2018 года вступает в действие требование Федерального закона «Об охране окружающей среды», которое предписывает предприятиям I категории внедрять автоматизированные системы контроля промышленных выбросов на организованных источниках. Оснащение источников выбросов автоматическими средствами измерения и учета объема выбросов загрязняющих веществ будет способствовать повышению ответственности природопользователей, уменьшению количества правонарушений в установленной сфере и снижению негативного воздействия на окружающую среду. В целом данные мероприятия позволят перейти в этой части к дистанционному надзору, что будет способствовать высвобождению ресурсов контрольно-надзорных органов для осуществления проверок по другим направлениям работы.

С целью информирования всех заинтересованных лиц и обеспечения права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды на основании результатов проведенного мониторинга атмосферного воздуха департаментом охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области формируется Ежемесячный бюллетень о состоянии атмосферного воздуха на территории Ярославской области, который публикуется на сайте департамента во вкладке «Состояние атмосферного воздуха»: <http://www.yarregion.ru/depts/doosp/Pages/Monitoring-vozduha.aspx>

Среди специфических региональных проблем можно назвать хранилища «зеленого масла» — опасных отходов сажевого завода, которые находятся в открытых земельных котлованах в черте города Ярославля и угрожают загрязнению Волги. За многолетнюю эксплуатацию сажевого завода грунт вблизи Волги пропитался нефтепродуктами. В 1976 году была обустроена дренажная система, но сейчас она является бесхозной. Объем загрязненных грунтов, определенный по результатам обследования местности Геодронадзором, составляет 6,6 миллионов тонн. Чистого продукта масла в котлованах осталось больше 16 тысяч тонн. Данный вопрос тревожит и жителей города Ярославля, и экологов — следы нефтепродуктов неоднократно обнаруживались в Волге. Летом 2017 года в дренажной системе бывшего сажевого завода произошел пожар. Несколько дней спустя дренажные колодцы, в которых находится вода и «зеленое масло», были закрыты бетонными плитами. Но в самом конце 2017 года ситуация вновь вызвала опасения населения: в Ярославскую межрайонную природоохранную прокуратуру из АО «Ярославльводоканал» поступила информация о проведении несанкционированных земляных

работ на территории, прилегающей к бывшему сажевому заводу. Проверка уполномоченных органов установила, что указанные действия повлекли утечку нефтепродуктов из дренажной системы, обеспечивающей отведение загрязненных нефтяными фракциями стоков на городские очистные сооружения. По данному факту проводится дальнейшая проверка, взяты необходимые пробы для проведения лабораторных исследований и решения вопроса о размере ущерба, причиненного компонентам окружающей среды. 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. В адрес Минприроды уже направлялись материалы для включения в федеральные целевые программы ликвидации накопленного экологического ущерба указанного объекта.

Стоит отметить, что в Год экологии региональное Управление Росприроднадзора принципиально поменяло подход к осуществлению федерального государственного экологического надзора: теперь он будет осуществляться с применением риск-ориентированного подхода — это осуществление надзорной деятельности на тех объектах, которые оказывают наибольшее негативное воздействие на окружающую среду. В ходе проверок от предприятий будут добиваться внедрения на этих объектах наилучших доступных технологий (в соответствии со статьей 28.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Использование наилучших доступных технологий, модернизация производства с целью уменьшения антропогенной нагрузки в конечном итоге должны снизить нагрузку на окружающую среду в Ярославской области на 10% к концу 2018 года и на 30% к концу 2025 года, а также снизить административную нагрузку на поднадзорные объекты. В целом, по данным Росприроднадзора, в Ярославской области растет число предприятий, которые осознают важность вопросов защиты права населения региона на благоприятную окружающую среду и ответственно подходят к решению экологических проблем.

В то же время, как видно по итогам прошедшего года, сохраняется процесс ухудшения экологической обстановки в регионе по причине неблагоприятного воздействия предприятий соседних областей.

Так, в 2017 году органами по контролю и надзору было выявлено незаконное размещение в Даниловском районе на землях сельхозназначения и в карьере рядом с населенным пунктом отходов производства Череповецкого комбината «Северсталь» 3-го и 4-го класса опасности в количестве почти 3 тысячи тонн: металлургические отходы хранятся без средств изоляции и в не приспособленном для этого месте, что создает угрозу для окружающей среды и здоровья людей. При этом 3-й класс более опасен, в Таблице опасности классов отходов про него говорится: «Система экологии повреждена.

После уменьшения опасного воздействия восстановление будет осуществляться не меньше 10 лет». На то, что по ночам на грузовиках привозят и складировуют на земле сыпучее вещество с едким запахом, пожаловались местные жители.

Контрольно-надзорные ведомства совместно с профильными органами исполнительной власти, представителями общественного контроля, прокуратурой по данному факту оперативно провели комплекс надзорных мероприятий. По фактам несанкционированного размещения отходов был произведен расчёт размера вреда — он оценен более чем в 27 миллионов рублей. Материалы надзорных мероприятий послужили основанием для возбуждения уголовного дела по ч. 1 ст. 247 УК РФ, в настоящее время ведется следствие. Впоследствии выяснилось, что сам комбинат, несмотря на то, что это его отходы, не имеет отношения к их вывозу и размещению: предприятием был заключен договор оказания услуг по сбору, транспортированию и утилизации металлургических отходов с переходом права собственности на них после их отгрузки.

Описанная выше ситуация является только одной из иллюстраций сложившейся в последние годы тенденции, представляющей серьезную опасность для окружающей среды: масштабные незаконные свалки формируются подрядными организациями, с которыми муниципальные органы или производственные предприятия заключают договор на вывоз и утилизацию мусора. Недобросовестные коммерсанты вместо заключения договоров на размещение отходов на официальных полигонах, с целью наживы прибегают к простому механизму: выбросить отходы где придется, а полученные от заказчика деньги оставить себе. Это приводит к тому, что огромные участки земли в Ярославской области завалены мусором, иногда высокого класса опасности: неоднократно выявлялись места слива осадка нефтесодержащих сточных вод, складирования строительного мусора. Площади таких участков иногда занимают не одну тысячу кв.м., незаконные свалки для сокрытия следов преступления засыпаются песком и утрамбовываются тракторами.

В рамках регионального государственного экологического надзора органами государственной власти региона проводилась масштабная работа по выявлению мест несанкционированного размещения отходов и обеспечению устранения данных нарушений. С целью повышения эффективности рейдовых мероприятий при планировании маршрутов рейдовых обследований департаментом охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области учитывались сведения, приведенные на ресурсе «Интерактивная карта свалок», созданном Общероссийским народным фронтом в рамках экологического проекта «Генеральная уборка». Также учитывалась информация, поступающая на телефон организованной «горячей линии» департамента и публикуемая в социальных сетях и средствах массовой информации. Всего депар-

таментом на территории области в ходе рейдовых мероприятий в 2017 году было выявлено 434 места несанкционированного размещения отходов и мусора общим объемом более 25 тысяч куб.м. (в 2016 году выявлено 331 место объемом 13,5 тысяч куб.м). Благодаря активизации работы в данном направлении, активному вовлечению общественности в процесс в Год экологии удалось максимально детально зафиксировать проблемные участки на территории области и принять меры по ликвидации несанкционированных свалок.

Анализ экологических преступлений свидетельствует о том, что они в большинстве своем совершаются на муниципальных территориях, как правило, не востребованных и не используемых по своему целевому назначению и являющихся фактически бесхозными. Причем речь идет не только о землях сельскохозяйственного назначения, но и об участках внутри крупных городов региона. В этой связи необходимо усилить муниципальный земельный контроль в части несанкционированного размещения отходов.

Для Ярославской области особую актуальность имеет проблема сбора, хранения и утилизации отходов производства и потребления — несанкционированные мусорные свалки, размещение и содержание контейнерных площадок для мусора.

Так, инспекция административно-технического надзора Ярославской области провела исследование ситуации, сложившейся в Угличском районе в связи с несвоевременным вывозом мусора. Отходы не вывозились, контейнерные площадки были переполнены.

Сотрудники инспекции проверили содержание контейнерных площадок на территории Углича, режим их уборки. В результате были обнаружены нарушения, вынесено 15 постановлений о назначении административных наказаний в отношении физических и юридических лиц. Причиной проблемы стал сбой в работе предприятий, занимающихся вывозом отходов в этом муниципальном образовании.

Не теряет своей актуальности и вопрос формирования несанкционированных свалок в жилых микрорайонах городов, особенно в частном секторе. К сожалению, в большинстве случаев виновниками образования свалок являются сами жители: они не заключают индивидуальные договоры на вывоз бытовых отходов, что приводит к повсеместному загрязнению территории. Так, на территории частного сектора одного из районов города расположено 2891 домовладение. При этом заключено лишь 1904 договора на вывоз отходов, то есть охват организованной системой вывоза отходов составляет лишь 66% от необходимого.

Некоторые несанкционированные свалки уже могут отмечать «юбилей».

В Переславском муниципальном районе в 2017 году был закрыт стихийный и неорганизованный полигон бытовых отходов около деревни Красная, на котором складировался мусор в течение 60 лет! На мусор жители жаловались давно, писали в различные инстанции.

Только после вмешательства главы региона при активном участии областного правительства было принято решение о закрытии свалки. Мусор оттуда вывозить не планируется, завезённым грунтом, песком и землей отходы будут засыпаны, но на естественный процесс уничтожения следов свалки потребуется около двухсот-трёхсот лет.

Несмотря на то, что в последнее время государством взят курс на снижение количества проверок малого и среднего бизнеса, уменьшение количества таких проверочных мероприятий не должно способствовать росту нарушений в сфере экологической безопасности. В этой связи стоит отметить, что вышеописанные примеры масштабного загрязнения окружающей среды типичны не только для нашего региона, но и в целом для страны, поэтому Минприроды России планирует ужесточить ответственность за нарушение законодательства при обращении с отходами.

В Ярославской области в деле защиты экологических прав граждан большую роль играет общественность. Не только сами граждане привлекают внимание к вопросам защиты права на благоприятную окружающую среду, но и общественные организации и объединения вносят свой вклад в контроль над экологической ситуацией. Общественные организации выражают высокую озабоченность экологической обстановкой в Ярославской области, участвуют в различных просветительских и правозащитных мероприятиях, если обнаруживают нарушения экологического законодательства, обращаются в уполномоченные органы.

Так, к омбудсмену обратился представитель экологического фонда «Мать Волга». В своем обращении он призвал обратить пристальное внимание на ситуацию в Рыбинском районе, где, по мнению заявителя, реализация коммерческого проекта наносит непоправимый вред окружающей среде — происходит загрязнение сточными водами экосистемы в районе реализации инвестиционного проекта, вырубаются столетние сосны в Копринском бору, ведется необдуманное воздействие на русла ручьев и рек (на предпринимателя уже налагали штраф в связи с выявленными нарушениями), тем самым наносится вред растительному миру на берегу Рыбинского водохранилища.

Для проверки информации, изложенной в данном обращении, Уполномоченный обратился в Ярославскую межрайонную природоохранную прокуратуру, департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области, департамент лесного хозяйства Ярославской области, отдел государственного контроля,

надзора и охраны водных биологических ресурсов по Ярославской и Вологодской (Череповецкий район) областям, Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ярославской области, Верхне-Волжское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов (отдел водных ресурсов Верхне-Волжского БВУ по Ярославской области), УМВД России по Ярославской области. Как выявили проведенные по запросам омбудсмена проверки, работы по изменению берегов и дноуглублению рек велись, в нарушение требований Водного кодекса РФ, без предоставления водного объекта в пользование, а имеющееся у арендатора земли разрешение на проведение данных видов работ было выдано органами местного самоуправления с нарушениями. В результате Росприроднадзор в рамках федерального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов возбудил дело об административном правонарушении, а в суд были направлены документы о признании незаконным выданное разрешение на строительство. Факты загрязнения отходами рек и незаконной вырубке лесов не подтвердились: на территории производилась санкционированная рубка трассы газопровода, освоение лесов в соответствии с проектами, прошедшими государственную экспертизу, канализационный коллектор ещё не эксплуатируется, а сброс отходов по центральной системе водоотведения канализационных сточных вод с территории комплекса имеющихся объектов производится с соблюдением норм и требований.

В рамках проекта Общероссийского народного фронта «Генеральная уборка» активисты, выезжавшие на осмотр одной из самых больших ярославских городских несанкционированных свалок у моста на юго-западной окружной дороге Ярославля, где вместе с промышленным мусором свалены горы бытовых отходов, обнаружили место слива битума прямо в ручей.

В результате департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области провел обследование территории, выявил нарушения и привлек к решению вопроса надзорные и правоохранительные органы и органы местного самоуправления — для принятия неотложных мер по ликвидации ситуации, угрожающей окружающей среде.

Иногда проблемы защиты благоприятной среды обитания носят более локальный характер: затрагивают интересы жителей конкретной деревни.

К Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей одной из деревень Некрасовского муниципального района, в котором они пожаловались на то, что берёзовая роща, в которой все любили отдыхать, самовольно захвачена собственником прилегающего к ней участка, уже ведется рубка деревьев, а на их месте без разрешительных документов планируется строительство дома: «Это красивая берёзовая роща, где дети и взрослые собирают ягоды и грибы. Где цветут ландыши. Это зеленая зона

отдыха, где играют дети. Мы 25 лет назад боролась, но отстояли экологически чистую зону ... для детей и внуков».

Уполномоченный откликнулся на призыв о помощи: несанкционированный захват земельного участка, особенно когда речь идет о месте общего пользования — общей для всех жителей деревни зеленой зоне отдыха — и о нанесении вреда природе, подлежал проверке. Омбудсмен обратился в Ярославскую межрайонную природоохранную прокуратуру. Но контрольный орган не усмотрел возможности проведения проверки со своей стороны по той причине, что указанный земельный участок не входит в границы государственного лесного фонда, несмотря на то, что является лесоустроенным, — официально он относится к категории земель сельскохозяйственного назначения. Тогда Уполномоченный обратился в органы местного самоуправления, наделенные полномочия ведения кадастрового учета земельных участков. Как показала проверка, спорный земельный участок расположен на территории общего пользования, что подтверждается внесением указанного места в Реестр мест общего пользования сельского поселения. При подготовке межевого плана на земельный участок, согласовании границ с собственниками соседних земельных участков собственником соседнего участка С. было получено согласование от органов местного самоуправления, но позднее он установил границы в другом месте (сместил участок вглубь берёзовой рощи) и на кадастровый учет поставил его не в тех границах, которые были первоначально согласованы Администрацией сельского поселения. Таким образом, в рамках проведения земельного контроля информация получила подтверждение: были выявлены нарушения и незаконные действия со стороны собственника земельного участка, непосредственно прилегающего к берёзовой роще. Таким образом, в частной собственности оказался земельный участок, расположенный в месте общего пользования, хотя, как указано в Земельном кодексе РФ, территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, приватизации (передаче в частную собственность) не подлежат. В связи с этим Комитет по управлению муниципальным имуществом Администрации Некрасовского муниципального района подал исковое заявление в суд с требованием признать незаконными действия по формированию земельного участка, проведению государственного учета, исключению сведений из Государственного кадастра недвижимости, прекращению права собственности на земельный участок.

Данная ситуация — одна из иллюстраций недостаточной согласованности действий различных ведомств в ходе принятия того или иного решения местного значения. Несмотря на то, что вопросы формирования и постановки на государственный учет земельных участков на сегодняшний день регламентированы достаточно четко, до сих пор встречаются подобные нарушения.

Безусловно, экологические права граждан и их соблюдение имеют важное значение в современном мире. Технический прогресс, раз-

витие промышленности привели к глобальным изменениям в окружающей среде. И задача государственного и муниципального управления — минимизировать отрицательное влияние неблагоприятных факторов окружающей среды на каждого человека, на группы населения, на работников того или иного предприятия. Недостаточно внимательное 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.

Таким образом, Уполномоченный полагает, что для лучшего соблюдения и защиты экологических прав граждан необходимы следующие меры:

- разработка региональной программы образования и просвещения по вопросам защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду в соответствии с федеральным законодательством и Законом Ярославской области от 12.04.2017 № 12-з «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ярославской области»;

- усиление государственного и муниципального контроля за использованием физическими и юридическими лицами земель, лесов, водных ресурсов, находящихся в муниципальной или государственной собственности;

- усиление работы по выявлению несанкционированных свалок и принятию исчерпывающих мер по их ликвидации и привлечению виновных к административной или уголовной ответственности в соответствии с действующим природоохранным законодательством;

- усиление контроля за согласованием документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, затрагивающих природные и озелененные территории населенных пунктов;

- внедрение раздельного сбора потребительских отходов и мусора в жилых районах (многоквартирных домах и частном секторе) городов и населенных пунктов на территории Ярославской области.

6. Права человека в местах принудительного содержания

Содействие соблюдению прав граждан в местах принудительного содержания — одна из важных задач регионального Уполномоченного по правам человека. Осуждённые и арестованные лишь ограничены в правах и свободах, но не бесправны. 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.

В соответствии с действующим законодательством уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации при исполнении служебных обязанностей имеют право беспрепятственно посещать учреждения уголовно-исполнительной системы (УИС). 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 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Ярославской области (далее — УФСИН России по Ярославской области). В течение года Уполномоченный посетил все учреждения УФСИН, расположенные на территории области. Всего в 2017 году омбудсмен выезжал в учреждения системы исполнения наказаний 49 раз.

На территории Ярославской области функционируют 9 учреждений службы исполнения наказаний. Среднесписочное число лиц, содержащихся в них, в 2017 году составило 7218 человек (в 2016 году — 7167 человек).

В рамках действующего соглашения о сотрудничестве между региональным омбудсменом и УФСИН России по Ярославской области 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 осуждённых, в том числе в ходе совместных личных приёмов.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области входит в состав региональной Комиссии по помилованию и регулярно участвует в её заседаниях.

Конструктивное взаимодействие налажено между региональным омбудсменом и Общественной наблюдательной комиссией по общественному контролю за соблюдением прав граждан в местах принудительного содержания (ОНК). Совместными усилиями омбудсмена

и ОНК не только проводятся проверочные мероприятия, но и ведётся информирование и правовое просвещение осуждённых и освобождающихся из мест лишения свободы. В 2017 году удалось воплотить в жизнь новую практику взаимодействия: один из штатных сотрудников Аппарата Уполномоченного, имеющий опыт защиты прав человека в закрытых учреждениях, вошел в состав ОНК в Ярославской области и был избран заместителем председателя комиссии. Это позволило повысить оперативность работы с обращениями, чаще посещать учреждения с проверками, т.к. до этого, в соответствии с законодательством, такой возможностью обладал только сам омбудсмен, а сотрудники его аппарата могли выезжать в закрытые учреждения только после прохождения установленной процедуры согласования, занимавшей как минимум три дня.

Чаще всего поводом для посещений Уполномоченным учреждений уголовно-исполнительной системы являлись обращения лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Однако осуществлялись и плановые визиты в данные учреждения для проверки условий содержания осуждённых и подследственных, соблюдения их прав и законных интересов. Уполномоченный беседовал с гражданами в местах лишения свободы по вопросам соблюдения прав заключённых, эти беседы проводились конфиденциально, без присутствия сотрудников учреждений.

Каждое посещение исправительных учреждений, вне зависимости от того, было 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 приём, на котором подследственные и осуждённые могли подать обращения и жалобы на нарушение их конституционных прав. Всего в ходе посещений мест лишения свободы за 2017 год Уполномоченным было лично принято 211 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 осуждённые или находящиеся под стражей. Осуждённым 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 осуждённых и заключённых 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 осуждённых по различным специальностям. Особое внимание Уполномоченный уделял условиям содержания под стражей несовершеннолетних граждан, беременных женщин и матерей с грудными детьми, оказанию медицинской помощи осуждённым и подследственным.

Иногда те ситуации, которые складываются в местах принудительного содержания, имеют не системный, а ситуативный характер, и требуют незамедлительной реакции Уполномоченного. Это могут быть как звонки или сообщения от родственников или знакомых осуждённых, так и сообщения в средствах массовой информации. Уполномоченный не оставлял такие сигналы без внимания и оперативно выяснял, имеет ли место нарушение прав осуждённых в действительности и какие меры необходимо предпринять для восстановления этих прав, если они были нарушены.

Всего в течение 2017 г. от граждан, находящихся в учреждениях системы исполнения наказаний (или от их родственников или доверенных лиц) в адрес Уполномоченного поступило 456 обращений. Это 20,6% от общего числа. В 2013 году таких обращений было 13%, в 2014 году — 11,8%, в 2015 году — 13,5%, в 2016 году — 17,5%. В количественном и процентном выражении наблюдается стабильный и существенный рост жалоб лиц, содержащихся в местах лишения свободы, на нарушения их прав.

39% обращений к Уполномоченному поступило из следственных изоляторов, расположенных на территории Ярославской области, 61% — из исправительных колоний региона и лечебных учреждений системы исполнения наказаний. Подавляющее большинство жалоб поступает из СИЗО-1 города Ярославля. Что касается исправительных колоний, то, в отличие от 2016 года, когда больше всего обращений (52,5%) поступило из ИК-2 города Рыбинска, в 2017 году это учреждение хоть и сохранило первую позицию по числу жалоб осуждённых, но доли примерно в равных объемах распределились между тремя исправительными колониями: из ИК-2 поступило 35,5% обращений, из ИК-12 — 27%, из ИК-1 — 24,3%. Эти показатели региональное Управление ФСИН России должно принять во внимание при анализе состояния прав человека и условий содержания граждан, находящихся в данных учреждениях.

Шесть обращений поступило в адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области от жителей региона, отбывающих 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 нарушения прав человека со стороны сотрудников ярославских учреждений в более ранние периоды, когда заявители находились на территории Ярославской области, или со стороны следователей в ходе расследования дел на территории Ярославской области.

Как показывает анализ обращений к Уполномоченному, среди органов и ведомств, на которые жалуются граждане, УФСИН России по Ярославской области и его подразделения уже не первый год находятся на первых позициях: в 2017 году на работу службы исполнения наказаний пожаловались в 15% случаев (второе место по количеству жалоб), в 2016 году такие жалобы составили 16% от общего числа (первое место по количеству обращений к Уполномоченному).

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

- жалобы на условия и режим содержания, сохраняющие свою долю в общем числе обращений по вопросам защиты прав граждан в местах принудительного содержания — 28,9% (проблемы санитарии, гигиены, питания, теплового режима в камерах и помещениях отрядов, водоснабжения, прогулок, ограничений по передачам, вопросы оплаты труда, ограничения по количеству выдаваемых сигарет и пр.);

- жалобы на действия или бездействие администрации и сотрудников учреждений системы исполнения наказаний — 26,5%. Сюда относятся вопросы как непосредственного физического и морального воздействия на осуждённых и подследственных (необоснованное применение спецсредств, угрозы и т.п.), так и работа администраций учреждений (проблемы при заверении доверенностей или оформлении других документов, сложности в организации свиданий с родственниками, встреч с адвокатами, длительное оформление передач от родственников, сложности в организации личного приёма граждан руководителями учреждений);

- обращения по вопросам, не связанным с содержанием в учреждениях системы ФСИН, — 23,5% (вопросы правосудия, ведения следствия, защиты права на жилище и регистрации по месту жительства, установления льготного статуса, миграционные вопросы и т.д.);

- жалобы по вопросам оказания медицинской помощи, составившие 10,5% от общего количества обращений из мест лишения свободы (несвоевременное или некачественное оказание медицинской помощи, несвоевременная выдача лекарств при наличии хронических заболеваний, отсутствие медпомощи со стороны узких специалистов и др.);

- жалобы на нарушение права на обращение—2,7% (отсутствие реакции сотрудников учреждений на обращения, проблемы при отправке обращений в другие инстанции);

- обращения по вопросам условно-досрочного освобождения—1,3%;

- обращения, которые не являлись жалобами—6,6% (просьбы, благодарности и пр.).

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 осуждённые и арестованные одновременно жаловались и на бытовые условия, и на физическое насилие со стороны сотрудников учреждения, и на некачественную медицинскую помощь.

Соблюдение прав следственно-арестованных и осуждённых при наложении взысканий

В значительном числе обращений сообщалось о побоях, оскорблениях, унижении достоинства личности заключенных. Заявители жаловались на давление и принуждение со стороны сотрудников, угрозы применения насилия (в том числе угрозы применения сексуального насилия), необоснованное водворение в карцер, штрафной изолятор (ШИЗО), помещения камерного типа (ПКТ), единые помещения камерного типа (ЕПКТ). В связи с тем, что в силу ст. 32 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осуждённых и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания, омбудсмен информировал о фактах, изложенных в обращениях граждан, прокуратуру и просил провести соответствующую проверку. Больше всего таких обращений поступало из СИЗО-1 и ИК-1 г. Ярославля.

Часть сведений о необоснованном применении физической силы, об отсутствии видеорегистрации, а также о превышении допустимых пределов воздействия на осуждённых, к сожалению, нашли свое подтверждение, в том числе и в ходе проведения Уполномоченным личных выездов в учреждения системы исполнения наказаний на территории Ярославской области. Уполномоченным были инициированы проверки законности применения этих мер.

По результатам прокурорских проверок в учреждениях исполнения наказания на территории Ярославской области возбуждено уголовное дело по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ по факту необоснованного применения физической силы в СИЗО-1 в отношении лиц, содержащихся под стражей. Должностное лицо привлечено к уголовной ответственности и из органов уголовно-исполнительной системы уволено.

Не все факты из поступивших жалоб нашли свое подтверждение, а многие из них с трудом поддаются проверке. Но весь комплекс проблем, поднимаемых в обращениях к Уполномоченному, заслуживает внимания УФСИН, тщательного анализа и принятия мер по недопущению нарушения прав человека в местах лишения свободы.

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.

По постановлениям прокурора в 2017 году было отменено 27 незаконных постановлений о водворении в штрафные изоляторы и карцеры, наложении выговоров.

В то же время, по итогам работы в 2017 году правовая позиция прокуратуры Ярославской области в части оценки непрерывного и неоднократного водворения осуждённых в ШИЗО с общим сроком более 15 суток как законного вызывает беспокойство Уполномоченного с учетом не только критериев гуманности и целесообразности применения взысканий, но и рекомендаций различных судебных инстанций.

Не только ЕСПЧ, но и суды общей юрисдикции, к подведомственности которых отнесено рассмотрение жалоб на действия (бездействие) должностных лиц системы ФСИН России, в аналогичных ситуациях указывают как на нарушения требований общепринятых международных норм, так и российского законодательства (например, апелляционное определение Свердловского областного суда от 05.02.2015 по делу № 33–1428/2014). Судами также обращается внимание на строгое соблюдение требований ч. 1 ст. 117 УИК РФ, которой предусмотрено, что при применении мер взыскания к осужденному к лишению свободы учитываются обстоятельства совершения нарушения, личность осужденного и его предыдущее поведение (апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 04.06.2015 по делу N33–2268/2015).

С учетом положений ст.ст. 115, 136, 175 УИК РФ, ст. 79 УПК РФ, помещение в ШИЗО без должного учета вышеизложенных обстоятельств может послужить основанием для признания лица злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, что, в свою очередь, может препятствовать условно-досрочному освобождению осужденного. Произвольное применение взысканий вызывает у осуждённых чувство несправедливости, агрессию, правовой нигилизм, неверие в Закон, что не способствует целям и задачам уголовно-исполнительной системы.

Указанная правовая позиция Уполномоченного, однако, не нашла поддержки в прокуратуре Ярославской области. В ответах надзорного органа приводятся ссылки на иную судебную практику судов общей юрисдикции, признающих законными действия администрации исправительных учреждений по фактически непрерывному содержанию осуждённых в ШИЗО сроком более 15 суток подряд.

Важный вопрос, который должен быть поставлен Управлением перед подразделениями, — это повышение профессионализма сотрудников. В рамках выполнения своих должностных обязанностей сотрудники должны неукоснительно соблюдать законодательство о правах граждан и об уголовно-исполнительной системе. Взаимоотношения сотрудников и осуждённых или подследственных строго регламентированы действующим законодательством. Есть правовые рамки, в которых эти отношения должны выстраиваться, и эти ограничения необходимо соблюдать. Сотрудники учреждений системы исполнения наказаний должны всегда соблюдать меру воздействия на осуждённых, руководствуясь исключительно принципами необходимости, соразмерности и законности, установленными регламентами, нормами законодательства и профессиональной этики. Осужденному, который встал на путь исправления, нужно помогать, иначе сам смысл уголовно-исполнительной системы теряется.

Кроме того, как показывает опыт организации работы учреждений ФСИН в других субъектах РФ, к уменьшению числа обращений осуждённых приводит практика использования средств видео- и фотофиксации проведения режимных мероприятий. Видеорегистраторы уже доказали свою эффективность в осуществлении надзора за осуждёнными и объективном рассмотрении жалоб, заявлений о нарушении их прав. Записи, сделанные при помощи видеорегистратора, являются своего рода аудиовизуальным аргументом при составлении актов о нарушении осуждённым установленного порядка отбывания наказания. Фото, сделанные с нужного фрагмента видеозаписи, прилагаются к актам и расставляют все точки над «i» — осуждённые уже не решаются оспаривать очевидные факты того или иного нарушения.

Оказание медицинской помощи

В целом, по информации УФСИН России по Ярославской области, медико-санитарная обстановка в подведомственных учреждениях в 2017 году оставалась стабильной. Не было «вспышек» инфекционных заболеваний и массовых отравлений среди находящихся в учреждениях лиц.

В самом Управлении ФСИН России по Ярославской области отмечают снижение почти на треть количества жалоб, поступающих в ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России: в 2017 году поступило 53 жалобы и обращения по вопросам медико-санитарного обеспечения подозреваемых, обвиня-

емых и осуждённых, а за 2016 год подобных жалоб и обращений было 75. Но такие обращения поступают в адрес Уполномоченного, и больше всего жалоб на не оказание медицинской помощи поступило из ИК-2 г. Рыбинска.

- приём вновь прибывших в учреждение осуждённых;

- наблюдение за поведением осуждённых в местах их размещения и работы с целью предотвращения и пресечения совершения ими преступлений и нарушений установленного порядка отбывания наказания;

- надзор за находящимися в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ и в строгих условиях отбывания наказания;

- осуществление надзора за осуждёнными на выводных объектах;

- осуществление приёма и сдачи дежурства дежурными сменами;

- проведение в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Минюста России обысков и досмотров осуждённых, их личных вещей и одежды, помещений жилых и производственных объектов, территорий жилых и производственных зон;

- осуществление сопровождения транспортных средств и контроля за их погрузкой и разгрузкой на территории учреждения;

- проведение свиданий, приёма и выдачи передач, посылок и бандеролей;

- возникновение различных чрезвычайных происшествий.

Таким образом можно будет избежать случаев, когда осуждённые используют факты деятельности сотрудников УФСИН (проведение обысков, приём и отправка корреспонденции, применение дисциплинарных взысканий) в целях написания безосновательных жалоб и подачи исков в суды под предлогом допущения сотрудниками нарушений уголовно-исполнительного законодательства. В то же время видеорегистрация предоставляет объективный материал для оценки действий сотрудников уголовно-исполнительной системы и оказывает на них определённое дисциплинирующее воздействие.

Осуждённые и арестованные испытывают сложности не только с вызовом врача в случае плохого самочувствия, но и в целом оценивают оказываемую им медицинскую помощь как недостаточную. В обращениях поднимаются вопросы отказа в проведении обязательного медицинского освидетельствования (например, при помещении осужденного в штрафной изолятор)

или отказа медицинских работников освидетельствовать следы побоев, содержатся жалобы на непредоставление специализированного питания при наличии серьезных заболеваний (ВИЧ, онкология), замену необходимых, в том числе жизненно важных лекарств, аналогами, недостаточное информирование осуждённых и следственно-арестованных о состоянии их здоровья, поверхностный подход медицинских работников во время проведения обследования и осмотра пациентов. Иногда граждане жаловались на то, что ждать приёма в медицинской санитарной части приходится очень долго, медицинская помощь оказывается несвоевременно.

Ещё одна сфера, на которую стоит обратить пристальное внимание в вопросах оказания медицинской помощи, — оказание сложных, специализированных медицинских услуг. При наличии серьезных заболеваний осуждённые не могут получить 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 осуждённых в муниципальные или государственные медицинские учреждения за пределами мест лишения свободы. Но и тут периодически возникают сложности — больных не всегда вовремя направляют к необходимому специалисту по той причине, что не хватает машин для перевозки осуждённых под конвоем.

По информации территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области, в 2017 году в адрес ведомства поступило шесть обращений осуждённых, отбывающих наказания в исправительных колониях Ярославской области.

Соблюдение прав инвалидов, отбывающих наказание

Вопросы соблюдения прав граждан, имеющих инвалидность, в учреждениях системы исполнения наказаний, а также условия их содержания, материально-бытового и правового обеспечения находятся в фокусе внимания правозащитников. Исполнение наказания в отношении осуждённых с инвалидностью имеет свои особенности, обусловленные необходимостью учета состояния их здоровья и физических возможностей. Уголовно-исполнительным кодексом РФ для них предусмотрены особые условия, льготы и права: так, например, осуждённые, являющиеся инвалидами I или II группы, могут приобретать продукты питания и предметы первой необходимости за счёт средств, имеющихся на их лицевых счетах, без ограничения, могут получать дополнительные посылки и передачи, привлекаются к труду по их желанию, на их лицевой счёт зачисляется не зависимо от всех удержаний не менее 50% начисленной им заработной платы, пенсии или иных доходов и т.д.; осуждённые, являющиеся инвалидами I группы, в штрафной

Так, в своем обращении осуждённый К. пожаловался на некачественное оказание медицинской помощи в ФКУЗ МСЧ № 76 ФСИН России по Ярославской области.

В результате проведения внеплановой проверки по данной жалобе в медицинской организации были выявлены нарушения порядка оказания медицинской помощи в части отсутствия привлечения к лечению пациента врачей-специалистов в соответствии с профилем заболевания.

В ходе внеплановой проверки этого же учреждения по обращению С. территориальным органом Росздравнадзора по Ярославской области были установлены нарушения «Порядка организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу», в части отсутствия диспансерного наблюдения осужденного врачом-инфекционистом, несоблюдения стандарта оказания медицинской помощи при болезни, вызванной вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией).

В результате проведения внеплановой проверки по обращению осужденного Ф. установлено нарушение «Порядка организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу», в части несвоевременного начала обследования и лечения пациента в стационарных условиях.

Во всех случаях ФКУЗ «МСЧ № 76 УФСИН России» были выданы предписания для устранения выявленных нарушений.

Медицинская помощь — это помощь человеку, который нуждается в ней. Уполномоченный убежден, что ни карательные, ни исправительные цели, ни, тем более, иные субъективные факторы не могут становиться причиной не оказания своевременной медицинской помощи в том объеме, который необходим пациенту.

изолятор, помещения камерного типа и единые помещения камерного типа не переводятся; инвалидность является одним из оснований освобождения от отбывания наказания.

Сложность реализации прав лиц с инвалидностью связаны как с неготовностью самой системы обеспечить условия, полностью соответствующие запросам инвалидов и действующему законодательству, так и с наличием множества нормативных правовых актов, регулирующих эту сферу, в которых порой самим инвалидам не просто разобраться ввиду правовой неграмотности. В 2012 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов. Как указано в преамбуле Конвенции, инвалидность — это эволюционирующее понятие, являющееся результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами, и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими.

В России действует приказ Министерства юстиции РФ «Об утверждении Программы подготовки сотрудниками учреждений уголовно-исполнительной системы в целях обеспечения соблюдения прав, свобод и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осуждённых, являющихся инвалидами», который разрабатывался во исполнение Федерального закона № 46 «О ратификации Конвенции о правах инвалидов», вступившего в силу 3 мая 2012 года. В соответствии с приказом с 1 января 2016 года ФСИН России должна начать подготовку сотрудников уголовно-исполнительных учреждений по вопросам защиты прав и интересов арестованных и осуждённых инвалидов. Подготовка включает изучение основ психологии лиц с физической и ментальной инвалидностью, методов разрешения спорных ситуаций между заключёнными и персоналом учреждений, а также технологий социальной адаптации заключённых-инвалидов.

С учетом того, что уголовные преступления совершаются разными людьми, а принцип неотвратимости наказания за них работает вне зависимости от наличия или отсутствия у человека инвалидности, граждане, являющиеся инвалидами, по приговору суда могут направляться в пенитенциарные учреждения для отбывания конкретного срока лишения свободы. Но и те граждане, которые при поступлении в учреждения уголовно-исполнительной системы (УИС) не имели инвалидности или серьезных проблем со здоровьем, в силу специфики данных учреждений могут в ходе отбывания наказания нуждаться в обследовании и установлении группы инвалидности. Многие из инвалидов нуждаются в посторонней помощи и уходе, но этот вопрос до сих пор недостаточно урегулирован нормативно.

«Чтобы попасть в магазин, инвалиды ждут по полчаса, потому что они могут заходить туда только с сотрудниками, поэтому должен обязательно быть назначен тот сотрудник, который будет обеспечивать проход инвалидов в магазин», — говорится в одном из обращений к омбудсмену.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2017 году поступило 14 обращений от осуждённых-инвалидов или от лиц, содержащихся под стражей и имеющих инвалидность. В них поднимались различные вопросы, но все они были связаны именно с наличием или отсутствием инвалидности.

По информации УФСИН России по Ярославской области, количество осуждённых и арестованных, имеющих инвалидность, составляет около 2% от общего числа осуждённых. Но эти официальные показатели сильно разнятся с результатами проведенного в Ярославской области в 2017 году силами региональной Общественной наблюдательной комиссии по контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания социологического исследования на тему «Оценка здоровья подо-

зреваемых, обвиняемых и осуждённых, находящихся под стражей». Оно было проведено в июне 2017 г. методом личного интервью в местах содержания под стражей или отбывания наказаний на территории Ярославской области. Всего в исследовании приняло участие 521 человек. Со слов респондентов, среди лиц, содержащихся в учреждениях УИС Ярославской области, у каждого десятого установлена та или иная группа инвалидности — это 10,6% осуждённых, из них I группа инвалидности присвоена 3,1%; II группа инвалидности — 5,0%; III группа инвалидности — 2,5%.

В ходе опроса также выяснилось, что в 70% случаев группа инвалидности была установлена респондентам до заключения под стражу, следовательно, у них имеется индивидуальная программа реабилитации инвалида, обязательная для исполнения администрацией учреждения.

В последние годы в УФСИН России по Ярославской области проводятся работы по повышению доступности для инвалидов объектов уголовно-исполнительной системы, реализуются мероприятия, предусмотренные Планом мероприятий («дорожной картой»), утвержденной распоряжением ФСИН России. Уже обследовано и паспортизировано 12 объектов УФСИН России по Ярославской области, принято решение о выделении приоритетных объектов в каждом учреждении и выделении бюджетного финансирования для обеспечения доступности для инвалидов объектов учреждений. К сожалению, можно констатировать, что выделяемых на эти цели средств явно не хватает. Объекты УИС Ярославской области невозможно включить в региональную программу «Доступная среда», т.к. они находятся в федеральной собственности.

Известно, что неоднократно поднимался вопрос о целесообразности формирования специализированных учреждений для отбывания наказания осуждёнными-инвалидами, в которых будет максимально обеспечена доступность среды, особый уход и наблюдение, либо же создание в учреждениях исправительной системы отдельных участков, сформированных под нужды лиц, имеющих инвалидность.

В сфере соблюдения прав инвалидов в МЛС актуальны и иные вопросы. Это, например, установление инвалидности,хождение переосвидетельствования. Освидетельствование лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и признание осуждённого инвалидом осуществляется на общих основаниях учреждениями медико-социальной экспертизы. Задачей сотрудников медицинской службы учреждений ФСИН является своевременное выявление случаев, когда человек теряет здоровье настолько, что возникают показания для получения инвалидности. Должна также оказываться вся необходимая медицинская помощь лицам с инвалидностью, они должны своевременно направляться на лечение, в том числе оперативное, получать все необходимые осмотры и назначения. К Уполномоченному неоднократно посту-

пали сигналы о том, что администрации учреждений системы УИС не принимают заявления по вопросу установления или продления для передачи его в бюро МСЭ, препятствуют в сборе документов.

Особенно остро воспринимаются жалобы на невозможность получения инвалидности, поступающие от тех людей, которым объективно сложнее других защитить свои права в местах лишения свободы.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратился осуждённый Ш., который до 18 лет имел статус инвалида, но впоследствии группа была снята. Уже три года он находится в местах лишения свободы, не умеет ни читать, ни писать, испытывает постоянные головные боли, но при этом его даже не направляли на освидетельствование в МСЭ. Хотя для администрации и медицинского персонала учреждений УИС именно такие люди должны быть объектом повышенного внимания: им не только трудно самостоятельно защитить свои права, но и в полной мере осознать их.

Безусловно, осуждённые или содержащиеся под стражей лица могут в полной мере рассчитывать на реализацию индивидуальной программы реабилитации. Каждый инвалид, отбывающий наказание в местах лишения свободы обязан иметь в случае необходимости слуховой аппарат, костыли, коляску, протезы, ходунки и т.п. Представители общественных наблюдательных комиссий, уполномоченные по правам человека при посещении исправительных учреждений должны обращать внимание на наличие технических средств реабилитации у осуждённых-инвалидов.

Лица с ограниченными возможностями здоровья, находящиеся в местах лишения свободы, опрошенные в ходе проведения социологического исследования, в 44,6% случаев отметили, что нуждаются в приспособлениях, необходимых для жизнеобеспечения (инвалидная коляска, костыли, трость, протезы, ортопедическая обувь, очки, слуховой аппарат и т.д.). Закономерно,

что доля таких респондентов выше среди инвалидов I группы — 78,6%. Подобное положение дел говорит о необходимости усиления внимания к проблеме обеспечения осуждённых-инвалидов средствами технической реабилитации. В случае необходимости следует ставить вопрос о внесении изменений в индивидуальную программу реабилитации; при этом учреждение, в котором содержится арестованный или осуждённый, должно незамедлительно оформлять направление на медико-социальную экспертизу.

Безусловно, сама специфика учреждений системы исполнения наказаний не предусматривает возможность полной реализации прав на социальную поддержку инвалидов — так, они, например, отбывая наказание или находясь под стражей, не могут воспользоваться правом на получение путевки на санаторно-курортное лечение. Но социальный пакет, предусмотренный для инвалидов государством, может быть заменен на получение денежной компенсации.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области неоднократно поступали обращения осуждённых граждан, имеющих инвалидность, по вопросам необеспечения лекарственными препаратами — в том числе, жалобы на замену назначенных лекарств аналогами, приостановление выдачи лекарственных препаратов постоянной терапии на период, когда осужденного или задержанного вывозят из учреждения. Поступают жалобы и на отсутствие лекарственных препаратов.

Таким образом, вопросы соблюдения прав инвалидов в местах лишения свободы до сих пор остаются актуальными и требуют не только внимания со стороны государственных и общественных правозащитников, но, в первую очередь, требуют усилий и ответственного отношения со стороны ФСИН России. Есть над чем работать в части обеспечения доступной среды. В поле зрения необходимо держать вопросы оказания медицинской помощи и создания улучшенных условий содержания инвалидам и лицам, не способным или ограниченно способным обслуживать себя самостоятельно.

Обеспечение бытовых условий

В ходе посещений следственных изоляторов и колоний на территории Ярославской области Уполномоченный неоднократно указывал администрациям учреждений на то, что условия содержания подследственных и осуждённых должны отвечать всем установленным нормам — особенно в части создания достойных условий в помещениях, где содержатся осуждённые и подследственные. Недопустимы сырость, плесень, грязь, антисанитария, пониженная температура в помещениях и душевых.

В 2017 году по-прежнему поступали такие обращения к Уполномоченному: осуждённые и следственно-арестованные жаловались на несоблюдение температурного режима, недо-

статочную освещенность, повышенную влажность, наличие грибка. Имели место случаи несвоевременного обеспечения подследственных и подсудимых постельными принадлежностями и столовой посудой, а осуждённых одеждой, нательным бельем, обувью установленного образца в соответствии с сезоном. Наибольшее число обращений по вопросам несоблюдения норм к организации условий пребывания осуждённых и следственно-арестованных в учреждениях системы исполнения наказаний на территории Ярославской области поступало из СИЗО-1, ИК-12, ИК-1. Органами прокуратуры также неоднократно выявлялись нарушения в сфере обеспечения прав осуждённых и арестованных на надлежащее материально-бытовое обеспечение.

Реализация права на свободу совести и вероисповедания в местах принудительного содержания

В учреждениях пенитенциарной системы в Ярославской области на протяжении последних нескольких лет активно велось строительство храмов, оборудование помещений для отправления религиозных обрядов подследственными и осуждёнными. В настоящее время в исправительных учреждениях УФСИН России по Ярославской области действует 8 православных храмов, одна мусульманская мечеть, три молитвенных комнаты — из них две мусульманских и одна православная.

В исправительных учреждениях действуют 13 религиозных общин, 9 из которых православные, общей численностью свыше 300 человек; три мусульманские общины с численностью 82 человека. Организовано религиозное обучение 58 верующих осуждённых в воскресных школах при двух исправительных колониях.

Церкви, расположенные на территории учреждений системы исполнения наказаний, обустроены, освящены по церковным канонам. За каждым храмом при исправительных учреждениях области закреплен священник-настоятель местного храма Ярославской митрополии.

В учреждениях УФСИН России по Ярославской области осуществляется взаимодействие с религиозной организацией мусульман Ярославской области в целях проведения профилактических бесед с осуждёнными, исповедующими ислам. Совместно с Духовным управлением мусульман Ярославской области составлен график посещения учреждений системы исполнения наказаний представителями исламской религиозной общины на 2017 год.

В местах принудительного содержания Ярославской области организуется проведение целенаправленных профилактических мероприятий с категориями лиц, наиболее подверженными воздействию идеологии терроризма. Это несовершеннолетние подозреваемые и обвиняемые, представители национальных меньшинств, лица, исповедующие ислам, лица, осуждённые за совершение преступлений террористического характера и экстремистской направленности, а также лица, которые состоят на профилактическом учете как изучающие, пропагандирующие, исповедующие либо распространяющие экстремистскую идеологию.

Предоставление свиданий

В течение 2017 года в адрес Уполномоченного вновь поступали сообщения 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 осуждённым, узнают, что он находится в штрафном изоляторе, и назначенное свидание с родственниками не состоится. Сами заключенные не исключают, что подобные «неожиданные» срывы свиданий имеют под собой определенную почву — они используются как механизм давления на осуждённых.

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 осуждённых 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.

Но здесь следует иметь в виду, что и со стороны самих родственников необходимо соблюдение всех установленных в законодательстве требований к организации свиданий.

Так, к Уполномоченному обратилась мать одного из осуждённых, которая приехала к сыну на длительное свидание. В данном случае она должна предоставить документ, удостоверяющий личность, а также свидетельство о рождении сына, из которого видно их родство. В связи с тем, что женщина не так давно повторно вышла замуж, в паспорте её фамилия теперь отличалась от фамилии сына и от её старой фамилии, которая указана в свидетельстве о рождении. В таком случае сотрудники учреждения имели право запросить у неё дополнительные документы, которые подтвердят факт и основание смены фамилии. Но женщина не согласилась с такими требованиями.

Уполномоченный разъяснил заявительнице, что несмотря на то, что она действительно является матерью осужденного, требования администрации правомерны. Женщина, отправляясь на свидание к сыну, обязана была взять весь пакет документов, подтверждающих их родство, куда теперь относится и свидетельство о браке, где указана её фамилия до замужества, та, которая указана и в свидетельстве о рождении сына.

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 ад-

вокатами руководство учреждений УИС нарушает не только права обвиняемых и подозреваемых, но и права самих адвокатов.

В своих обращениях граждане также поднимали вопросы сложностей, которые возникают у родственников осуждённых при передаче разрешенных продуктов питания и предметов быта, зачислении на счёт осуждённых пересылаемых родственниками денежных средств. Поступа-

ют жалобы на длительное оформление допуска на долговременное свидание, на грубость, некорректное поведение и нетактичный стиль общения сотрудников именно с родственниками осуждённых. Кроме того, родственники осуждённых просили обратить внимание на то, что в учреждениях не всегда безупречно работает система приёма передач для осуждённых — родственники, приехавшие иногда издалека, часами сидят в очередях в окно приёма передач.

Условно-досрочное освобождение

Институт условно-досрочного освобождения (УДО) предусмотрен Уголовно-исполнительным Кодексом РФ. Практика его применения была и остается одной из самых эффективных мер воздействия на поведение заключенных в местах лишения свободы.

Всего в Ярославской области в 2017 году освобождено условно досрочно 230 осуждённых. Этот показатель несколько снизился по сравнению с 2016 годом, когда по УДО освобонилось 256 осуждённых. Численность осуждённых, которым судами отказано в УДО, в 2017 году составила 403 осуждённых. Это количество на 21,6% ниже, чем в 2016 году — 514 отказов в УДО.

По вопросам, касающимся условно-досрочного освобождения, к Уполномоченному обратилось 6 осуждённых. Каждый случай — ин-

дивидуальный. 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. В части использования заключенными своего права на условно-досрочное освобождение недопустимо чинить административные препятствия этому: явные или неявные. 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.

Ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы

Проблема возвращения лиц, отбывших наказание, в социум, принятия обществом таких лиц требует пристального внимания как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. Как правило, ресоциализация носит комплексный характер и требует слаженного взаимодействия всех органов и организаций, задействованных в этом процессе: службы исполнения наказания, миграционной службы, органов местного самоуправления, органов внутренних дел и других служб, а также общественных организаций региона.

В 2017 году к Уполномоченному поступило девять обращений от лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в консультационной или иной поддержке. Самыми острыми для лиц, освободившихся из мест принудительного содержания, по-прежнему остаются вопросы, связанные с жильем и регистрацией по месту жительства. За то время, что осуждённый проводит в местах лишения свободы, его могут снять с регистрационного учета, его жилье может быть утрачено (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. После освобождения из мест лишения свободы граждане часто испытывают трудности с ресоциализацией именно потому, что им негде жить, негде зарегистрироваться по месту жительства, что, в свою очередь, ведет

к невозможности трудоустроиться, учитывая, что трудоустройство освободившихся после отбывания наказания и так затруднено. Отсутствие места жительства и гарантированного заработка ведут к асоциальному 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.).

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило обращение от председателя одной из общественных организаций в защиту прав гражданки Ж., которая оказалась в трудной ситуации: «Я бы никогда не подумала, что окажусь бомжом в прямом понимании этого слова, и это сделали не “черные риэлторы”, а администрация поселкового совета». Ж. почти всю жизнь прожила в этом поселке в муниципальном жилье. В 2007 году она попала в места лишения свободы, а освободившись через несколько месяцев и вернувшись домой, увидела, что дом заколочен — его готовили к расселению. И вот прошло много лет, дом так и стоит заколоченный и отключенный от всех коммуникаций, а Ж. жилье так и не предоставили, несмотря на многочисленные обещания. Но самое неожиданное для заявительницы случилось в 2017 году: в её паспорте поставили отметку о снятии с регистрационного учета. Дата снятия с учета — 19 апреля 2007 года. «Выписали из собственного жилья в никуда... задним числом, оставив без жилья. Штамп, распечатка — и ты бездомный».

Таким образом, органы местного самоуправления нарушили права заявительницы. С учетом положений ст. 71 Жилищного кодекса Российской Федерации, ст. 2, 7 Закона РФ от 25 июня 1993 года N5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», разъяснений Конституционного Суда РФ в постановлении № 8-П от 23.06.1995 года, в период нахождения гражданина в местах лишения свободы за ним сохраняется право пользования жилым помещением. При этом нужно учитывать, что Ж. не проживала в своей квартире временно и вынужденно. Временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма не влечет за собой изменение его прав и обязанностей по договору социального найма (с. 71 ЖК РФ). Уполномоченный обратился в прокуратуру района для того, чтобы она приняла меры по защите прав и законных интересов женщины. Прокуратура провела проверку фактов, изложенных в обращении. Нарушения прав заявительницы в части снятия с регистрационного учета не было обнаружено: согласно действующему на тот момент законодательству, органами регистрационного учета в случае осуждения человека к лишению свободы происходило снятие его с регистрационного учета по месту жительства. Просто отметку о снятии с регистрационного учета в паспорте поставили спустя несколько лет. Но вот в отношении длительного непредоставления органами местного самоуправления жилого помещения взамен того, что было в пользовании Ж. в многоквартирном доме, признанном непригодным для проживания и подлежащим сносу, прокуратура выявила нарушения со стороны органов местного самоуправления и вышла в суд в защиту прав заявительницы. В итоге в декабре 2017 года суд

вынес решение об удовлетворении исковых требований в полном объеме, оно не обжаловалось ответчиком и в настоящее время находится на исполнении.

Но не только с жилищными проблемами сталкиваются освобожденные из мест лишения свободы. Для нормальной повторной социализации таких граждан необходима также дополнительная подготовительная работа со стороны системы исполнения наказаний. Из осужденных, в отношении которых проводились мероприятия по подготовке к освобождению, 826 человек нуждались в трудовом и бытовом устройстве, всем им была оказана помощь. Кроме того, в 2017 году в учреждениях уголовно-исполнительной системы области было зарегистрировано 20 осужденных, утративших социально полезные связи с родственниками, а при отсутствии социальных связей человеку, освобожденному из мест лишения свободы, проблематично интегрироваться в общество.

Очевидно, что в указанной сфере необходимо совершенствовать законодательство. На сегодняшний день, к сожалению, отсутствует федеральный закон о ресоциализации лиц, освобожденных 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 её получали. Необходим комплекс мер системной поддержки освобожденных в трудовом устройстве.

Изоляторы временного содержания

В 2017 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области посетил большинство изоляторов временного содержания (ИВС), находящихся в структуре УМВД России по Ярославской области. На территории региона функционируют 17 ИВС и два специальных приёмника для содержания лиц, подвергнутых административному аресту. В изоляторах временного содержания в течение 2017 года содержалось 17 195 человек (в 2016 году — 14 540 человек), в спецприёмниках — 2 319 человек.

В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами один раз в год осуществляются комиссионные обследования ИВС (ежегодно до 1 ноября). В обследованиях принимают участие члены Общественного совета при УМВД, которыми проводится мониторинг соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел Ярославской области. Претензий к условиям содержания со стороны граждан, находящихся в ИВС, в ходе обследования в 2017 году не поступило.

опрос среди лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания на территории Ярославской области. Опрос проводился в отсутствие сотрудников органов внутренних дел, что позволило получить объективные данные о работе ИВС и их сотрудников.

Согласно полученным данным, все респонденты оценили условия содержания в ИВС и отношение к себе со стороны сотрудников изоляторов как удовлетворительные. При оценке бытовых условий в ИВС мнения участников опроса распределились следующим образом: в большей степени их устраивают наполняемость камер (100%) и работа вентиляции (96,4%). Обеспечением постельным бельем, освещением и состоянием санитарных узлов удовлетворены 97,9%, 98,3% и 95,5% респондентов, соответственно. Также подавляющее большинство опрошенных удовлетворены и количеством (95,8%), и качеством питания (97,9%). Из числа опрошенных 8 человек (17,0%) обращались за медицинской помощью, при этом квалифицированная помощь была оказана 98,3% респондентов.

В 2017 году был проведен социологический

Кроме того, в соответствии с федеральным



Содержащиеся в местах лишения свободы ограничены в правах, но не бесправны



Приём по личным вопросам в ИК-8 г. Ярославля



Рабочая поездка в СИЗО-1 г. Ярославля



Рабочая встреча с начальником УФСИН России по Ярославской области



В обращениях к Уполномоченному осужденные часто поднимают вопросы условий содержания и бытового обеспечения



Совместный приём граждан в УФСИН России по Ярославской области



Личный приём в ИК-2 г. Рыбинска



Проверка бытовых условий в одном из исправительных учреждений



Организация питания в образовательных учреждениях – одна из тем, волнующих родительское сообщество



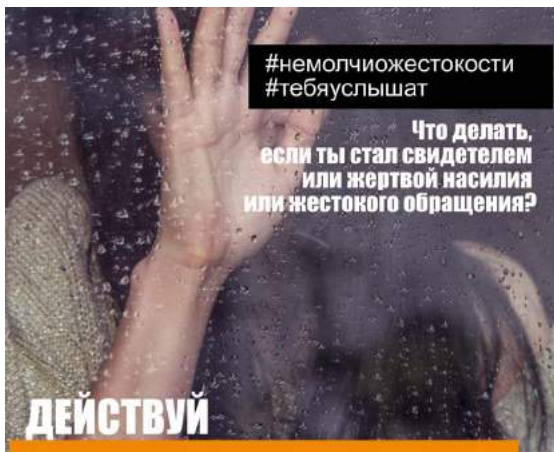
В рамках «Месяца правового просвещения» Уполномоченного старшеклассники написали «Правозащитный диктант»



Организация обучения несовершеннолетних в СИЗО-1 г. Ярославля



«Чужих детей не бывает»: визит Уполномоченного в детский дом



<p>ПОЗВОНИ</p> <p>в полицию 02 - с городского номера 112 - с сотового</p> <p>на детский телефон доверия 8-800-2000-122 (анонимная, бесплатная, круглосуточная помощь детям и подросткам)</p> <p>на телефон доверия УМВД России по Ярославской области 8 (4862) 73-10-60 (анонимно, круглосуточно)</p>	<p>ПОМНИ</p> <p>Не пытайся выяснять отношения с агрессором самостоятельно или в компании друзей - обратись за помощью к взрослым!</p> <p>Не распространяй информацию о жертвах жестокого обращения в социальных сетях, даже если ты хочешь сделать это из благих побуждений, с целью привлечения внимания к ситуации. Задумайся, хотел бы ты, чтобы такая информация распространялась о тебе?</p> <p>Если ты увидел такую информацию в интернете - не молчи, обратись к взрослому, которому ты доверяешь: родителям, учителям, в полицию. Тебя услышат!</p>
--	--

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области



Конкурс детских рисунков на тему прав человека в одной из районных школ



Встреча омбудсмана с Ярославской городской детской организацией «Молодой Ярославль»

Учитывая актуальность проблемы жестокости в подростковой среде, Уполномоченный выпустил тематическую листовку с важной для детей информацией

законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами в Ярославской области регулярно осуществляются проверки ИВС территориальных органов МВД России на районном уровне уполномоченными на то представителями. Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в 2017 году осуществлено 19 выездов для проверки условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС территориальных органов МВД России на районном уровне. Представителями общественно-наблюдательной комиссии по контролю за соблюдением прав человека проведено 18 проверок, членами Общественного совета при УМВД России по Ярославской области — 16 проверок.

В ходе проверок особое внимание уделяется условиям содержания граждан в данных учреждениях, отношению сотрудников спецучреждений к задержанным, мерам реагирования на жалобы и предложения, поступающие от лиц, содержащихся в ИВС, а также материально-бытовому и медико-санитарному обеспечению лиц, содержащихся в данных учреждениях. По результатам проверок установлено, что всем подозреваемым и обвиняемым выдается постельное белье и постельные принадлежности, осуществляется трехразовое горячее питание по утвержденным нормам, в камерах установлена 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, регионального Уполномоченного по правам человека, общественных наблюдательных комиссий, судов, надзирающих прокуратур. Проблем, связанных с порядком посещения специальных учреждений территориальных органов МВД России на районном уровне уполномоченными на то представителями, не возникало.

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. По итогам работы в 2017 году усматриваются следующие меры, необходимые для более полного соблюдения и защиты указанной категории граждан:

- постоянный мониторинг нуждаемости лиц, находящихся в местах лишения свободы, в оказании медицинской помощи, своевременная и адекватная реакция на просьбы осужденных о медицинском осмотре или лечении, оказание медицинской помощи в полном объеме, направление заключенных к врачам узких специальностей для назначения и проведения лечения.;

- усиление контроля за своевременным и оперативным отправлением почтовой корреспонденции осужденных и следственно-арестованных в государственные и муниципальные органы, в контрольно-надзорные органы, Уполномоченному по правам человека в Ярославской области и т.д.;

- усиление работы по правовому просвещению осужденных и следственно-арестованных, в частности, разъяснительной работы по правилам внутреннего распорядка, по действующим правилам содержания осужденных и нововведениям в законодательстве;

- рассмотрение вопроса о целесообразности принятия комплексной региональной программы о ресоциализации лиц, освобождающихся из мест принудительного содержания.

7. Защита прав несовершеннолетних

Защита прав несовершеннолетних жителей Ярославской области — одно из важных направлений правозащитной деятельности государственных и общественных структур региона.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в течение 2017 года поступило 98 обращений по вопросам защиты прав ребёнка, что составляет 4,5% от общего числа обращений. Основные проблемы, поднимаемые в обращениях, — это защита прав ребёнка в семейных отношениях, неисполнение алиментных обязательств, защита права на охрану здоровья, медицинскую помощь и социальное обеспечение, защита несовершеннолетних от жестокого обращения, от негативного воздействия информации в сети Интернет, в социальных сетях. Граждане также обращались по вопросам защиты прав детей, оказавшихся в сложной материальной ситуации, и просто за консультативной правовой помощью. Из общего количества обращений, поступивших по вопросам защиты прав детей и по вопросам защиты права на образование, четыре обращения поступили непосредственно от несовершеннолетних: они касались как вопросов семейных правоотношений, так и организации образовательного процесса в школах.

На территории Ярославской области органами государственной власти созданы и действуют службы по оказанию необходимой помощи семьям с несовершеннолетними детьми, которым была оказана поддержка в рамках областной целевой программы «Семья и дети Ярославии»:

- служба раннего сопровождения семей, имеющих детей с ограниченными возможностями здоровья, созданная на базе амбулаторного отделения для детей раннего возраста государственного бюджетного учреждения здравоохранения Ярославской области «Областной перинатальный центр», где проводится динамическое наблюдение и реабилитация детей, родившихся недоношенными (более 1000 человек), в том числе родившихся с экстремально низкой (до 1 кг) и очень низкой массой тела (до 1,5 кг), а также еженедельные образовательные школы для родителей, имеющих недоношенных детей;

- отделение «Маленькая мама» для оказания социально-психологической помощи выпускницам детских домов, оказавшимся в трудной жизненной ситуации в связи с беременностью или рождением ребёнка, созданная на базе центра комплексного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственного образовательного учреждения Ярославской области детский дом «Солнечный». По итогам 2017 года осуществлен патронаж 24 молодых матерей, воспитывающих 36 малолетних детей.

За счёт средств областной целевой программы «Семья и дети Ярославии» в 2017 году Ярославскому региональному отделению общероссийского общественного благотворительного

фонда «Российский детский фонд» на реализацию программ «Глухие дети», «Детский диабет», «Детский церебральный паралич», «Фенилкетонурия», «Туберкулез» выделено 5,6 млн. рублей. Ярославским отделением детского фонда приобретены и выданы слуховые аппараты «Otikon» для слабослышащих детей, инсулиновые помпы и расходные материалы к ним, тест-полоски для детей с сахарным диабетом, безбелковые продукты питания для детей, страдающих фенилкетонурией. Помощь оказана 400 семьям, воспитывающим детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

В числе реализуемых в области мер социальной поддержки семей с детьми за счёт средств областной целевой программы «Семья и дети Ярославии» оказывается и адресная материальная помощь. В 2017 году 112 семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, воспитывающим несовершеннолетних детей, а также одной семье, в которой одновременно родились трое детей, была оказана адресная материальная помощь на общую сумму более 15 миллионов рублей, в том числе:

- 65 семьям — на проведение и (или) обеспечение социально-медицинской реабилитации несовершеннолетних детей;

- 25 семьям — на приобретение имущества (за исключением жилого помещения) в связи с утратой имущества в результате пожара;

- 22 семьям — на обеспечение жизнедеятельности несовершеннолетних детей в возрасте от полутора до трех лет;

- одной семье — на улучшение жилищных условий в связи с рождением тройни.

По состоянию на конец 2017 года на учете в муниципальных образованиях области состояло 376 семей (в которых проживают 819 детей), находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в государственной поддержке. За 2017 год было выявлено и поставлено на учет 337 семей (в них 698 детей), снято с учета 356 семей (в них 758 детей), в том числе 229 семей (в них 483 ребёнка) — в связи с исправлением положения в результате оказания необходимой помощи. Доля семей, снятых с учета, составила в 2017 году 64,7%, в том числе 18,8% — в связи с переводом в категорию семей, находящихся в социально опасном положении, 1,69% — в связи с лишением (ограничением) родительских прав, 14,8% — по другим причинам (достижение ребенком совершеннолетия, перемена места жительства и др.).

В Ярославской области с 2010 года реализуется программа по улучшению жилищных условий многодетных семей, в настоящее время - подпрограмма «Улучшение жилищных условий многодетных семей» региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской обла-

сти на 2011–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства области от 26.01.2011 № 9-п. Действие подпрограммы распространяется на многодетные семьи, а именно — на семьи граждан, воспитывающих трех и более детей в возрасте до 18 лет (рожденных, усыновленных или удочеренных, за исключением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных в семью под опеку или попечительство, в том числе по договору о приемной семье), состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления соответствующего муниципального образования области. Членами многодетных семей являются родители (единственный родитель) и их дети, проживающие совместно. В областной сводный список многодетных семей подпрограммы включено 1305 семей. В 2017 году улучшили жилищные условия 12 семей. Всего за годы действия программы по улучшению жилищных условий многодетных семей — с 2010 года по начало 2018 года — улучшили жилищные условия 248 многодетных семей, которые приобрели в собственность более 16 тысяч кв. м. жилья.

В регионе ведется активная работа по оказанию правовой, психологической и иной помощи несовершеннолетним в части защиты их прав. Ежегодно на территории области проходит акция «День правовой помощи детям». В этот день не только каждый ребёнок, но и любой гражданин, у которого есть необходимость получить помощь в вопросах защиты прав несовершеннолетних, может воспользоваться правом обратиться в государственные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

20 ноября 2017 года в рамках акции было проконсультировано 552 несовершеннолетних. В «Дне правовой помощи детям» ежегодно принимает участие и Уполномоченный по правам человека в Ярославской области. В преддверии

Всемирного дня ребёнка, который отмечается 20 ноября, в прямом эфире авторской радиопрограммы «Имеем право!» состоялся разговор о том, каким образом несовершеннолетние могут самостоятельно защищать свои права, куда могут обращаться дети для защиты своих прав, в том числе, если эти права нарушаются членами семьи и законными представителями несовершеннолетних, где и как рассматриваются эти обращения. Непосредственно в «День правовой помощи детям» в аппарате Уполномоченного была открыта «горячая линия» по вопросам защиты прав детей.

Просветительская работа по вопросам защиты прав детей предполагает и межведомственное взаимодействие. Так, региональный омбудсмен принял участие в организованной Управлением ФССП России по Ярославской области пресс-конференции «Алименты. Методы воздействия на должников и правовая помощь детям», на которой населению и СМИ была представлена информация о работе по взысканию средств по исполнительным производством по алиментам.

В течение года Уполномоченный неоднократно встречался и с родительским сообществом региона. На общешкольном родительском собрании в одной из школ города Ярославля, темой которого стало безопасное и ответственное родительство, Уполномоченный напомнил родителям о роли взрослых в защите прав детей, о значении ответственного родительства, а также обратил внимание на соотношение прав и обязанностей в семье, на необходимость усиления профилактической работы с несовершеннолетними в связи с усиливающимися рисками нарушения прав детей и подростков, связанными с развитием телекоммуникационных технологий, на важность соблюдения баланса между ростом самостоятельности подростков и необходимостью обеспечения их безопасности.

Права ребёнка в семье

Защита прав детей в семейных правоотношениях — ещё одно важное направление правозащитной деятельности Уполномоченного.

Так, при содействии Уполномоченного удалось разрешить спор матери с органами опеки.

К омбудсмену обратилась Н., мать двух несовершеннолетних детей. Из-за того, что она находилась на стационарном лечении в больнице, по решению суда её двух малолетних детей поместили в дом ребёнка. С соответствующими требованиями в суд обратились органы опеки и попечительства. Заявительница оказалась в экстремальной жизненной ситуации: после смерти супруга она была вынуждена покинуть их совместный дом в другом регионе России из-за разногласий с родственниками мужа. После переезда в Ярославль, где женщина ранее закончила один из ведущих вузов, она проживала в центре социальной помощи семьям и детям. Когда же она попала в больницу на лечение, органы опеки и попечительства вышли в суд с ис-

ковым заявлением об ограничении её в родительских правах. Поводом для обращения в суд стала неопределенность в сроках лечения, а также тот факт, что в больнице нет условий для пристражирования и ухода за детьми. Кроме того, у Н. в регионе нет родственников, готовых взять на себя временное опекунство над детьми. Несколько недель спустя женщина была выписана из больницы, в то время как её дети были помещены в детскую больницу до последующего определения в дом ребёнка — такие обеспечительные меры установил суд при рассмотрении иска органов опеки. Матери запретили даже встретиться с детьми, хотя судебное решение не содержало такого запрета.

При содействии Уполномоченного по правам человека сразу же, в день обращения, Н. была обеспечена возможность встречи с детьми, и в дальнейшем она смогла проживать с ними в детской больнице. При этом Уполномоченному удалось консолидировать усилия различных

структур и ведомств, в результате чего заявительнице была оказана высококвалифицированная бесплатная юридическая помощь, а также помощь в поиске работы, решении жилищных проблем, психологическая помощь, которую оказали адвокаты, представители органов опеки и попечительства, медицинские и социальные работники.

В результате проведенной работы Уполномоченному по правам человека удалось убедить органы опеки и попечительства отказаться от своих исковых требований в связи с отсутствием реальных оснований для ограничения матери в родительских правах. Спор о праве опекуна над детьми был разрешен в досудебном порядке, и детей вернули матери. При рассмотрении спора были учтены все обстоятельства, в том числе документы, подтверждающие, что девушка имеет возможности для трудоустройства (у нее высшее педагогическое образование), получения жилья, устройства детей в детский сад. Уже в 2018 году стало известно, что в семья приняла решение вернуться в свой дом в другом регионе России. В настоящее время дети посещают образовательные учреждения, их мама работает.

Ещё один случай, представляющий интерес с точки зрения правозащиты, произошел в Переславском муниципальном районе. Сложные семейные обстоятельства заставили подростка искать помощь в защите своих прав, что в итоге привело мальчика к омбудсмену.

Его мать злоупотребляла алкогольными напитками на протяжении более десяти лет. В комнате в общежитии постоянно собирались пьяные компании, мать часто брала с собой сына и дочь в гости к собутыльникам. Дети часто оставались без присмотра, мать ими не занималась, от голода дети не раз попадали в больницу в истощенном состоянии. Когда в 2009 году отец детей скончался, мальчика устроили в негосударственное социальное учреждение, где он стал учиться в гимназии. Через три года туда же поступила и его сестра. Мама навещала детей крайне редко, с 2013 года она должна была платить алименты детям, но по сей день от этого уклоняется, и долг составляет более 570 тысяч рублей.

«Я обращаюсь к Вам за помощью в борьбе с бездействием и даже с открытым противодействием защите прав ребёнка со стороны отдела опеки и попечительства ... в частности, нарушено право ребёнка на защиту (статья 56 Семейного кодекса РФ), а именно — право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей, — пишет В. — Я неоднократно обращался за защитой своих прав и прав моей младшей сестры в отдел опеки и попечительства ... с просьбой о содействии в лишении нашей матери родительских прав, по результатам рассмотрения которого, представители опеки разъяснили мне возможность обратиться в суд самостоятельно. Выступить в суде в мою защиту представители опеки отказались, объяснив это отсутствием у них документированных доказательств...

Мать создавала мне препятствия к обучению. По окончании девятого класса я принял решение поступать в колледж и получить профессию. Я попросил мать приехать за мной, прождал её несколько месяцев. ... Осознав абсолютную ненужность собственной матери, я изменил свое решение и остался в гимназии. По окончании 10 класса я написал заявление об отчислении из учебного заведения по собственному желанию. Так как я являюсь несовершеннолетним, меня могли передать лишь законному представителю — матери. Но её никто не мог найти. По этой причине инспектор ОДН полиции по акту оперативного дежурного поместила меня в социальный реабилитационный центр».

В 2017 году подросток все же подал иск в Переславский районный суд о лишении своей матери родительских прав. Но суд отказал в принятии иска, т.к. иск затрагивал права сестры мальчика. Следуя рекомендации суда, он вновь направил обращение в отдел опеки и попечительства, но в очередной раз безрезультатно. В следующий раз в суде в защиту прав В. выступил уже социально-реабилитационный центр. Но в рамках судебного заседания представитель органов опеки заняла сторону матери ребёнка, защищала её интересы, всячески способствуя затягиванию процесса (не представляли запрашиваемые документы, обещая принести их в следующий раз, и т.д.). Молодой человек, которому до совершеннолетия оставалось менее двух месяцев, считал это намеренным воспрепятствованием его самостоятельной защите прав. Создавалось такое впечатление, что представители опеки заинтересованы исключительно в том, чтобы В. не был признан сиротой, т.к. когда ему исполнится 18 лет, они уже не будут отвечать за его судьбу. В этой ситуации В. и обратился за помощью к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, просил оказать содействие в сложившейся ситуации и разобраться, почему органы опеки не оказывают никакого содействия в реализации законных интересов несовершеннолетних: *«Прошу выяснить, почему опека защищает не детей, а недостойных родителей... Кроме меня, от вопиющего бездействия органов опеки страдает моя младшая сестра, которая, в силу возраста, совершенно беззащитна», — написал Уполномоченному молодой человек.*

В результате анализа всех материалов по данному обращению омбудсмен усмотрел факт недостаточности предпринимаемых опекой действий в защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего: подросток неоднократно сообщал в органы опеки и попечительства, что он и его несовершеннолетняя сестра остались без попечения родителей, руководствуясь при этом требованиями п. 1 ст. 122 Семейного кодекса РФ. Органы же опеки и попечительства, в нарушение ст. 121, 122 Семейного кодекса РФ, не приняли меры по защите прав и интересов детей, не обеспечили устройство детей в семью на воспитание, под опеку или попечительство, в приемную семью. Это же подтвердил департамент образования Ярославской области, куда также обратился Уполномоченный. По резуль-

татам проведенной проверки региональный орган власти сделал заключение, что с начала 2009 года на муниципальном уровне профилактическая работа с данной семьей не велась ни одним субъектом профилактики семейного благополучия. Более того, как установил департамент, при обращении подростка в органы опеки и попечительства за защитой своих прав, местное управление образования принимало меры без учета мнения и желания самого несовершеннолетнего, хотя обязано было это мнение учитывать. В настоящее время органы опеки и попечительства Переславского муниципального района готовятся выйти в суд с исковым заявлением о лишении родительских прав матери в отноше-

нии младшей дочери.

Рассмотренная ситуация, к сожалению, демонстрирует сохранение на местах формального подхода в решении вопросов защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Та имитация деятельности, которую проводили органы опеки и попечительства, фактически может быть приравнена к бездействию. При наличии очевидных фактов неисполнения матерью своих родительских обязанностей органы, призванные встать на защиту прав ребёнка, фактически не исполнили своего предназначения, мальчик смог найти поддержку только в социально-реабилитационном центре и у Уполномоченного по правам человека.

Защита детей от жестокого обращения

В августе 2017 года в Ярославле состоялось заседание Координационного совета Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах ЦФО, куда был приглашён и региональный Уполномоченный по правам человека. Ключевой темой заседания стали вопросы защиты детей от насилия. Участники мероприятия поделились опытом работы с детьми, пострадавшими от насилия и жестокого обращения, а также обсудили системы оказания медицинской, юридической, психологической и социальной помощи детям, пострадавшим от сексуального насилия и жестокого обращения, существующие в разных регионах Центрального федерального округа.

Для Ярославской области данная тема оказалась актуальной. Летом 2017 года в областном центре произошли события, которые потребовали пристального внимания всех структур и ведомств, имеющих полномочия по защите прав детей. В социальных сетях и СМИ были распространены видеоматериалы, содержащие сцены жестокости и насилия с участием несовершеннолетних, что вызвало широкий общественный резонанс. Всеми компетентными инстанциями были незамедлительно приняты неотложные меры, органы следствия возбудили уголовное дело. Но в связи с тем, что в социальных сетях звучали призывы к самостоятельному поиску и наказанию виновных, омбудсмен обратился к подростковому сообществу, призвав не поддаваться на провокации и дожидаться решения суда и обратив внимание на недопустимость распространения персональных данных подозреваемых — их фамилий, фотографий, ссылок на аккаунты в социальных сетях.

Тема защиты прав ребёнка, в том числе от жестокого обращения, в 2017 году поднималась и в обращениях граждан к Уполномоченному.

«Прошу Вас принять меры по обеспечению прав детей, проживающих в Ярославской области, — писала заявительница. — В социальной сети «ВКонтакте» неизвестным лицом создана группа «Х» [название группы намеренно не разглашается]. В данной группе каждый желающий анонимно может выложить фото несовершеннолетнего (без его согласия), сопровождая фото комментариями, унижающими личность ребён-

ка... Также при создании группы прослеживается мошенническая составляющая. Во избежание позора несовершеннолетним предлагается снять размещенное фото за плату».

Так как информация, размещаемая на этом и схожих интернет-ресурсах, может относиться к запрещённой к распространению на территории Российской Федерации, в том числе среди несовершеннолетних, и наносит вред их психическому и физическому здоровью, Уполномоченный незамедлительно обратился в адрес прокурора Ярославской области, указав на наличие множества так называемых «резервных» групп и групп со схожим наполнением, которые содержат информацию, способную стать причиной суицидального поведения несовершеннолетних, пропагандирует насилие, оскорбляет личность ребёнка и может подпадать под уголовную и административную ответственность.

Уполномоченный призвал прокуратуру усилить работу по проведению мониторинга сети Интернет с целью выявления ресурсов, содержащих информацию, причиняющую вред здоровью детей и их развитию, и принять действенные меры по выявлению и блокировке подобных ресурсов.

В 2017 году в Аппарате омбудсмена была подготовлена и выпущена листовка для несовершеннолетних «Что делать, если ты стал свидетелем или жертвой насилия или жестокого обращения?». Данная листовка вместе с комментарием Уполномоченного была размещена в интернет сообществах и вызвала живой отклик у подростков: записью поделились более 80 пользователей, при этом фактическая аудитория сообщения за считанные дни выросла с 1500 до 26 000 пользователей, в настоящее время она составляет 37 000 человек.

Предложения Уполномоченного по совершенствованию механизмов профилактики жестокого обращения с несовершеннолетними, защиты детей от жестокого обращения и оказания необходимой помощи пострадавшим детям были направлены в адрес руководителей органов региональной власти, ответственных за вопросы реализации и защиты прав ребёнка (в предложе-

ниях затрагивались вопросы совершенствования мониторинга проблемы жестокого обращения в детской и подростковой среде и нормативных правовых актов в этой сфере, а также выработки механизмов оказания помощи пострадавшим детям и развития правового просвещения). Отрадно, что предложения нашли отклик у региональных властей и будут учтены при планировании работы компетентных инстанций на 2018 год.

Анализ обращений граждан по вопросам защиты прав детей показывает, 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), недостаток квалифицированной юридической помощи несовершеннолетним и их семьям или несвоевременное её оказание.

Таким образом, Уполномоченный полагает, что для более полного соблюдения и защиты прав несовершеннолетних на территории Ярославской области необходимы следующие меры:

— провести комплексный мониторинг ситуации с соблюдением конституционных прав детей, инициировать проведение социологических исследований по темам соблюдения прав детей в образовательных организациях, соблюдения прав детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, соблюдения 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;

— усилить работу по проведению мониторинга сети Интернет с целью выявления ресурсов, содержащих информацию, причиняющую вред здоровью детей и их развитию, и принять действенные меры по выявлению и блокировке подобных ресурсов;

— содействовать созданию и развитию эффективных форм общественного контроля за соблюдением прав детей на информационную безопасность с привлечением родительских и иных общественных объединений, в том числе посредством мониторинга федеральных и региональных СМИ, печатной и аудиовизуальной информационной продукции для детей (в том числе электронных игр), а также информации, распространяемой в социальных сетях.

8. Противодействие коррупции и защита прав человека

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 63 «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области», «обеспечивает противодействие коррупции в пределах своих полномочий в соответствии с действующим законодательством».

Работа омбудсмена в этой сфере ведется в нескольких направлениях — рассмотрение обращений граждан, в которых жители региона сообщают о фактах нарушения антикоррупционного законодательства; изучение коррупции как явления, влияющего на реализацию прав и свобод человека и гражданина; правовое просвещение.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области практически не поступает жалоб 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 ущемляются, в том числе, в связи с наличием неких неформальных взаимоотношений, в том числе родственных, 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. Это делает предметную работу с такими обращениями затруднительной.

С подобными проблемами сталкивается в своей работе не только Уполномоченный. Так, один из депутатов Ярославской областной Думы сообщила средствам массовой информации о поступающих к ней жалобах от пациентов одного из учреждений здравоохранения Ярославской области на случаи вымогательства дополнительной платы за операции, если пациенты хотят, чтобы процедуры были проведены «более опытными врачами... В противном случае медики [намекали], что случиться может всякое». Депутат, работая с обращением, отметила, что «озвучить фамилии пациентов и врачей я не могу, поскольку на кону — человеческие жизни. И в прокуратуру обратиться тоже — нет прямых доказательств». Тем не менее, представитель областного законодательного органа уведомила о сложившейся ситуации департамент фармации и здравоохранения Ярославской области.

В Ярославской области противодействие коррупции осуществляется в рамках соответствующего плана, реализуемого Управлением по противодействию коррупции Правительства Ярославской области. План включает в себя сразу несколько блоков антикоррупционной работы: национальный план противодействия коррупции, областную целевую программу

и планы противодействия коррупции, антикоррупционную экспертизу, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционное просвещение и образование, антикоррупционную пропаганду; взаимодействие между правоохранительными органами, органами государственной власти Ярославской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями в целях противодействия коррупции. План также включает в себя осуществление антикоррупционных мер в рамках реализации законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, нормативное правовое регулирование исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, организацию работы по противодействию коррупции в подведомственных государственных учреждениях и государственных унитарных предприятиях, реализацию антикоррупционной политики в сфере экономики, использования государственного имущества, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. В регионе, кроме того, действует комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области, в работе которой на постоянной основе участвует и региональный омбудсмен. На одном из заседаний комиссии в 2017 году Уполномоченный по правам человека выступил с докладом о том, каким образом коррупционные проявления влияют на реализацию гражданами их конституционных прав.

В Ярославской области в 2017 году разработано и принято 17 нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции. Совершенствование нормативной базы ведется в целях приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Во всех органах местного самоуправления и органах исполнительной власти области образованы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, куда направлены методические рекомендации по организации соответствующей работы.

В прошлом году Управлением по противодействию коррупции Правительства Ярославской области проведен антикоррупционный аудит в пяти органах исполнительной власти области (департаментах ветеринарии, государственного жилищного надзора, здравоохранения и фармации, государственного заказа, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов) и четырех органах местного самоуправления муниципальных образований области (администрации Первомайского, Мышкинского, Даниловского муниципальных районов, администрация городского округа город Рыбинск). По итогам аудита органам исполнительной власти и местного самоуправления даны письменные рекомендации по совершенствованию деятельности в сфере противодействия коррупции, которые исполнены в полном объеме.

В регионе проводится работа по антикоррупционному просвещению: проводятся семинары и круглые столы с участием государственных гражданских и муниципальных служащих, представителей органов законодательной власти, организованы курсы повышения квалификации, консультирование по вопросам применения норм законодательства о противодействии коррупции, в средствах массовой информации размещаются соответствующие информационные материалы. В 2017 году были разработаны и изданы в количестве 2000 экземпляров антикоррупционные просветительские материалы в виде брошюры «Стандарт антикоррупционного поведения служащего: практические рекомендации».

Одно из направлений антикоррупционной работы — анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных государственными гражданскими и муниципальными служащими, который позволяет своевременно выявлять и предотвращать нарушение служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. В 2017 году Управлением по противодействию коррупции Правительства Ярославской области проведено 22 процедуры контроля за соответствием расходов государственных гражданских служащих Ярославской области их доходам, завершены 48 проверок достоверности и полноты представленных сведений, а также шесть проверок соблюдения запретов, требований и ограничений, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. По результатам проведенных проверок 19 государственных гражданских служащих привлечены к дисциплинарной ответственности, в том числе один служащий уволен с государственной гражданской службы области. В 2017 году уведомлений служащих о фактах обращений в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений в органах исполнительной власти области не поступало.

Подобная работа проводится и органами прокуратуры.

Так, летом 2017 года надзорный орган установил, что два депутата муниципального совета Чебаковского сельского поселения Тутаевского муниципального района не представили сведения о доходах в установленные сроки.

По результатам данной проверки межрайонная прокуратура внесла председателю местного законодательного органа представление об устранении нарушений, по итогам рассмотрения которого решением муниципального совета полномочия этих двух депутатов были прекращены досрочно.

Кроме того, Управление по противодействию коррупции в 2017 году осуществило контрольные мероприятия в 134 государственных учреждениях Ярославской области и организациях. В ходе аудита Управлением были выявлены такие наиболее типичные нарушения, как несоответствие действующим методическим рекоменда-

циям планов по противодействию коррупции и организации работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, карты коррупционных рисков, несоответствие установленным требованиям разделов «Противодействие коррупции» на официальных страницах в сети Интернет. Кроме того, контрольные мероприятия выявили проблемы организации переподготовки и повышения квалификации работников, в чьи должностные обязанности входит участие в профилактике коррупционных нарушений, а также недостатки в антикоррупционном просвещении работников. По итогам проведенного антикоррупционного аудита Управлением даны письменные рекомендации по совершенствованию деятельности в заявленной сфере всем проверенным организациям. Рекомендации исполнены в полном объеме.

Подобные нарушения были выявлены межрайонной прокуратурой и в одном из федеральных государственных бюджетных учреждений.

Проверка надзорного органа установила, что в нарушение требований ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» в одном из федеральных государственных бюджетных учреждений отсутствовало лицо, ответственное за работу в сфере противодействия коррупции. Кроме того, не осуществлялось планирование деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений, отсутствовали планы по противодействию коррупции и др.

По результатам проверки в адрес директора федерального государственного бюджетного учреждения было внесено представление, которое было рассмотрено и признано обоснованным.

По информации Управления по противодействию коррупции Правительства Ярославской области, в течение года в данный орган государственной власти всего поступило 37 обращений граждан о фактах коррупции, которые были рассмотрены в установленном порядке. Для приёма сообщений о фактах коррупции в Управлении организовано функционирование телефона доверия по вопросам противодействия коррупции «СТОП коррупция». Телефон доверия работает круглосуточно 7 дней в неделю. На «телефон доверия» в 2017 году поступило восемь обращений граждан. По всем обращениям даны консультации.

Вопросы противодействия коррупции и совершенствования антикоррупционной деятельности активно обсуждаются на межрегиональном уровне в рамках соответствующих мероприятий. Так, в 2017 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие во Всероссийской научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения. Организаторами конференции выступили органы исполнительной власти Республики Татарстан при поддержке Управления

Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Участники мероприятия обсудили пути совершенствования системы антикоррупционных стандартов в России, в том числе — особенности антикоррупционного просвещения как способа правового воспитания, формирования антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционных стандартов поведения. Уполномоченный представил доклад «Защита прав граждан в Ярославской области: антикоррупционный аспект».

Региональным омбудсменом ведется просветительская работа в области противодействия коррупции. Разработана и выпущена памятка «Нет коррупции!», в которой Уполномоченный напоминает об уголовной ответственности за получение и дачу взятки. На официальном сайте омбудсмена в соответствующем разделе размещены ссылки на нормативно-правовые акты, регулирующие антикоррупционную деятельность.

В 2017 году с целью изучения общественного мнения жителей Ярославской области по вопросу зависимости реализации прав и свобод

человека и гражданина от коррупционных проявлений в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Уполномоченным по правам человека было инициировано социологическое исследование на тему «Влияние коррупции на реализацию прав и свобод человека в Ярославской области». В ходе исследования были опрошены 406 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в 10 муниципальных образованиях Ярославской области (6 муниципальных районов Ярославской области, 4 города). Данное исследование проводится уже не в первый раз, что позволяет проследить динамику показателей общественного мнения в этой сфере. Кроме того, в 2011 году сотрудниками ЯрГУ им.П.Г.Демидова было проведено исследование «Теоретические основы исследования коррупционных проявлений в РФ», с результатами которого также можно сравнить данные исследования 2017 года.

Ниже приведены основные результаты, полученные в ходе изучения восприятия ярославцами такого явления, как коррупция, с точки зрения соблюдения прав и свобод граждан.

Восприятие коррупции, её распространенности и форм её проявления жителями Ярославской области

Коррупция входит в число наиболее значимых для жителей Ярославской области проблем, занимая второе место после бедности и роста цен и практически разделив в рейтинге проблем это место с безработицей: как значимую её оценили 34% опрошенных (в 2016 году — 33,3%, в 2011—48%). В 2016 году проблема коррупции также была на 2-м месте по значимости для населения после бедности.

Согласно данным исследования 2017 года, опрошенные используют такие определения коррупции, как «злоупотребление своим служебным положением» (59,9%), «взятничество» (59,9%), «воровство» (40,9%), «беззаконие власти» (26,4%), «слияние власти и криминала» (23,4%), «слабость государства» (20,7%) и «нарушение прав человека» (8,6%).

По сравнению с 2011 годом, представления населения о формах коррупционного взаимодействия несколько расширились: существенно возросла доля тех, кто видит в коррупции не только взятки, но и, например, фиксирует косвенные, в том числе nepотические форматы коррупции. В сравнении с 2016 годом представления о коррупции оказались более сфокусированными: как правило, в нее включают взятки и злоупотребление служебным положением. В то же время, крайне незначительное число опрошенных по-прежнему видит в коррупционных проявлениях нарушение прав человека, что свидетельствует о слабой пока смысловой наполняемости связи обоих понятий. Это подтверждается тем фактом, что среди респондентов с высшим образованием это мнение распространено почти в половине случаев.

При этом больше половины респондентов — 59,1% — полагают, что коррупции следует избегать как явления, разрушающего общество. Воспринимают коррупцию как необходимость в общей сложности 36,7% (среди них преобладают респонденты молодого и среднего возраста). 4,7% опрошенных затруднились в определении своего оценочного отношения к коррупции.

В 2016 году жители считали наиболее коррумпированными органами власти федеральные и региональные законодательные и исполнительные органы (в среднем 60–65% опрошенных сочли эти органы коррумпированными на 50% и более процентов), в отношении местных органов власти наблюдается дисперсность оценок. В 2017 году произошло выравнивание этого показателя, однако в целом около 60 и более процентов опрошенных ярославцев считают власть любого уровня и любой ветви высоко коррумпированной.

Что касается способов борьбы с коррупцией, то практически равные доли опрошенных считают наиболее эффективной стратегией борьбы с коррупцией беспощадное наказание коррупционеров (52,7%) и устранение условий, порождающих коррупцию (53,7%). 15,5% опрошенных полагают, что бороться с коррупцией бесполезно. В существование честных руководителей и возможность их прихода к власти верят менее четверти респондентов. Большинство опрошенных требуют радикализации мер борьбы с коррупцией, а также видят больше условий, порождающих коррупцию. Это может быть связано с серией антикоррупционных разоблачений в СМИ и косвенным информированием населения о коррупционных механизмах. Существенно возросло число сторонников жестких мер в отношении коррупционеров, что говорит о нарастании значимости проблемы и социальной напряженности в обществе.

Анализ динамики предпочтений антикоррупционных мер не выявил существенных изменений во мнениях. Наиболее актуальными в общественном сознании по-прежнему остаются такие меры как увеличение сроков наказания для лиц, совершивших коррупционное преступление, (54,8% в 2016 г. и 56,4% в 2017 г.) и его неотвратимость (42% в 2016 г. и 52,2% в 2017 г.), активность следствия по коррупционным делам (37,8% и 35,5% в 2016 и 2017 гг. соответственно). К списку актуальных мер приближается и такая мера как декларация чиновниками своих доходов и расходов (рост почти на 10% за истекший год)—теперь эту меру считают важной 26,8% опрошенных ярославцев.

Эффективность борьбы с коррупцией жителями региона в среднем оценивалась стабильно как в прошлые годы, так и сегодня—в 2,1–2,2 балла по 4-х балльной шкале. Существенных изменений в оценках в сравнении с 2016 годом не отмечается. В 2016 году средний балл при оценке эффективности составлял 2,2; в 2017 году—текущая ситуация борьбы с коррупцией оценивается в среднем в 2,3 балла, ближайшее прошлое—в среднем 2,1 балла. Следует отметить, что с ростом уровня образования респонденты склонны реже ставить высокий балл эффективности борьбы с коррупцией; более склонны к выставлению высокого балла эффективности женщины.

По-прежнему невысокой остается осведомленность жителей о программах антикоррупционного образования в области—лишь 11,9% опрошенных что-либо слышали о них (13% в 2016 г.); в основном это респонденты, проживающие в городе Ярославле. В целом 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 необходимости активизации просветительской и образовательной работы с населением в данном направлении.

Практически на уровне прошлого года осталась удовлетворенность от контакта с властью—45,5% респондентов дали положительные оценки, что на 5% выше показателей 2016 года; среди них большинство—горожане. Около четверти опрошенных совершенно не удовлетворены качеством взаимодействия с властью. Большинство обращений в органы власти было связано с медицинскими проблемами (23,4%), социальными выплатами и пенсиями (11,8 и 7,4% соответственно), решением проблем в ГИБДД (7,4%). О необходимости взятки в различных ситуациях контакта с властью заявили 19,5% (свыше четверти опрошенных ярославцев в 2016 году); 13,5% респондентов затруднились в определении её необходимости.

В целом об опыте попадания в коррупционную ситуацию (вне зависимости от её исхода) заявили 52,1% опрошенных в 2016 году и 42,6% в 2017 году. Большая часть таких ситуаций возникала при обращении за медицинской помощью

14,5% (23,2% в 2016 году), при взаимодействии с ГИБДД 14,3% (16,8% в 2016 году). В 21,4% случаев в 2017 году респонденты заявили о вынужденном факте дачи взятки или преподнесения подарка (58% случаев в 2011 году, 27,4% случаев в 2016 году). Таким образом, можно говорить о существенном изменении коррупционных установок населения в долговременном периоде (за последние 6 лет), но о сохранении уровня данных оценок за последние 2 года.

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 они не видели в ситуации коррупционной составляющей; дополнительная информация заставляет их переоценить события.

Основными причинами отказа от взятки были названы принципиальный отказ от взяточничества как социальной практики, а также возможность добиться желаемого иным путем. Менее 0,2% опрошенных жителей региона пугает наказание за дачу взятки (1%—в 2016 году). Вместе с тем, доля респондентов, давших ответ «принципиально не даю» значительно снизилась: с 9,1% в 2016 году до 4,7% в 2017 году. Такое же снижение наблюдается для варианта ответа «противно для меня»—с 6,9% в 2016 году до 3,2% в 2017 году.

Как правило, люди сами считают, что неплохо было бы дать взятку и тем самым облегчить взаимодействие с чиновником: около 9,1% (24% в 2016 году) говорят о том, что им заранее было известно о практике приёма взяток, либо о том, что они решили, что так надёжнее (3,7% давших взятку). Только 7,6% опрошенных, как и в прошлом году, объясняют дачу взятки ситуацией, созданной чиновником намеренно, причем большинство из них мужчины и большая часть этих случаев приходится на контакты с ГИБДД и органами, наделенными полномочиями по оформлению земельных участков и иной недвижимости.

35% опрошенных (25% в 2016 году) отмечает, что отказ от дачи взятки привел бы к ущемлению их прав, большая часть респондентов (43,6%) затрудняются определить, будут ли нарушены их права бездействием или действием чиновника. Интересен тот факт, что значительная часть ответивших на этот вопрос неопределенно, тем не менее, отвечая 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.

В основном, как указали респонденты, в ходе коррупционного взаимодействия возникает угроза ущемления права на личную свободу—

7,6% (10,4% в 2016 году), образование—6,7% (9,6% в 2016 году), собственность—10,1% (12,8% в 2016 году), медицинское обслуживание—20,4% (14,3% в 2016 году). Пополнили список угрожающих правам человека ситуаций в 2017 году обращения за социальной помощью (10,6%), и осуществление правосудия (8,6%). Факторный анализ указанных респондентами ситуаций коррупционного взаимодействия и ущемляемых прав показал, что каждая ситуация коррупционного взаимодействия может нарушать сразу несколько прав респондента. Приблизительно в четверти случаев респондент не фиксирует для себя факт нарушения своих прав, хотя фиксирует саму коррупционную ситуацию. Это более характерно для респондентов молодого и особенно среднего возраста. Статистически значимых различий по другим социально-демографическим и территориальным параметрам не выявлено.

Жители региона достаточно хорошо информированы о потенциальных возможностях защиты своих прав в коррупционной ситуации. 50,5% опрошенных знают, куда жаловаться на действия чиновника и имеют потенциальную возможность решить ситуацию некоррупционным путем. В реальности жаловались на действия чиновников 13,3% от общего числа опрошенных. Лишь в 5% случаев жалоба помогла, что свидетельствует о крайне низкой эффективности таких институтов. 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. По данным опроса 2016 г. 37,8% знают, куда обратиться с жалобой, в 5,2% случаев жалоба помогла, в 10,9%—не помогла, а в 3% случаев жалоба ещё больше ухудшила ситуацию. Таким образом, возросла не столько информированность людей о существующих способах контроля над чиновниками, сколько их готовность к антикоррупционному поведению в целом.

В целях обеспечения противодействия коррупции на территории Ярославской области Уполномоченный полагает целесообразным:

- продолжить практику проведения социологических исследований и опросов граждан, обобщения и анализа полученных данных, в том числе в динамике, их публичного представления;
- совершенствовать механизмы межведомственного взаимодействия в данной сфере и привлечения к процессу выявления коррупционных проявлений и борьбы с ними социально активных и патриотически настроенных граждан и их объединения;
- усилить работу по правовому просвещению и информированию граждан в сфере противодействия коррупции.

9. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан, направленные в органы государственной власти и органы местного самоуправления в 2017 году

В соответствии с действующим законодательством, задачей Уполномоченного по правам человека в Ярославской области является подготовка предложений по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области. Уполномоченный направляет в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о совершенствовании деятельности по осуществлению защиты прав и свобод граждан, 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.

В 2017 году Уполномоченным по правам человека в Ярославской области были выработаны следующие системные предложения по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан:

В сфере права на жилище и на благоприятные условия проживания:

- предложение о необходимости обеспечения жилыми помещениями государственного жилищного фонда Ярославской области по договору социального найма реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (путем внесения соответствующей статьи расходов в проект Закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановые периоды 2019 и 2020 гг.», а также путем внесения изменений в региональную программу «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области на 2011–2020 гг.»);
- предложение о внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» и в Указ Президента РФ от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» в части включения бывших несовершеннолетних узников концлагерей в перечень ветеранов ВОВ с целью установления для них возможности получения единовременной денежной выплаты на приобретение жилья;
- предложение о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части расширения сферы действия государственного строительного надзора, осуществления его на всех объектах жилищного строительства, за исключением индивидуальных жилых домов;

- предложение органам местного самоуправления предусмотреть возможность предоставления гражданам, ожидающим исполнения решений суда по предоставлению жилья, помещений маневренного жилого фонда для проживания, а также возможность компенсации указанным категориям граждан сумм, уплачиваемых ими за аренду жилья до фактического исполнения судебного решения по предоставлению жилого помещения, из средств соответствующего бюджета;
- предложение о разработке действенных механизмов реализации муниципального контроля, который необходимо осуществлять на завершающем этапе строительства многоквартирных домов путем составления акта осмотра объекта строительства органом, выдающим разрешение на ввод объекта жилищного строительства в эксплуатацию;
- предложение о разработке Федерального закона «О пчеловодстве», в котором четко законодательно разграничить компетенции РФ, субъекта федерации, органов местного самоуправления по принятию решений в области пчеловодства, а также выработать единые, научно обоснованные правила, в части количества ульев на 100 кв. м. площади земельного участка; установления минимального расстояния от соседних жилых домов, в т.ч. от домов лиц, страдающих аллергическими реакциями на укусы пчёл с целью защиты прав граждан, проживающих по соседству с пасеками, и т.д.;
- предложение о разработке Федерального закона «О содержании сельскохозяйственных животных», в котором предусмотреть ответственность владельцев сельскохозяйственных животных за соблюдение санитарных и ветеринарных правил в части утилизации отходов жизнедеятельности животных, их убоя, поправа полей и насаждений.

В сфере права на социальное обеспечение:

- предложения об устранении пробелов в правовых актах муниципальных образований Ярославской области в части создания комиссий по обследованию жилых домов, в которых проживают граждане с ограниченными возможностями здоровья, с целью реализации задачи по повышению доступности жилищного фонда для указанной категории граждан (оборудование подъездов многоквартирных жилых домов, в которых проживают инвалиды, пандусами);

- предложения о пересмотре мер социальной поддержки бывшим несовершеннолетним узникам фашизма, в части предоставления указанной категории граждан дополнительной социальной поддержки в виде права на освобождение от оплаты 100% стоимости проезда в городском и пригородном сообщении, установленной для участников и инвалидов Великой Отечественной войны статьей 58 Социального кодекса Ярославской области;
- предложения по внесению изменений в Постановление Правительства РФ и отдельные приказы федеральных министерств и ведомств в части обеспечения больных сахарным диабетом расходными материалами к инсулиновым помпам.

В сфере права на охрану здоровья и медицинскую помощь:

- предложение о внесении изменений в действующее законодательство в части запрета розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина («электронных сигарет», «вейпов»).

В сфере права на образование:

- предложение в региональные и федеральные органы власти о необходимости утверждения приказа «Об организации получения начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме самообразования несовершеннолетними» в части беспрепятственной реализации указанных форм образования

несовершеннолетними, находящимися в СИЗО;

- предложение в адрес Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о необходимости нормативного закрепления на федеральном уровне понятия «разобращение несовершеннолетних» в связи с недопуском детей, не привитых от полиомиелита, в образовательные учреждения в период вакцинации.

В сфере права на личную неприкосновенность:

- комплексные предложения по совершенствованию правовых механизмов профилактики жестокого обращения с несовершеннолетними и жестокости в подростковой среде, защиты детей от жестокого обращения и оказания необходимой помощи пострадавшим детям;
- предложение о принятии региональной программы по защите детей от насилия и жестокого обращения, разработке и утверждению стандартов услуг по предотвращению жестокого обращения и помощи детям (их семьям), пострадавшим от жестокого обращения, разработке четкого алгоритма действий специалистов разных ведомств по реагированию на случаи жестокого обращения, организации работы с детьми и их ближайшим социальным окружением с целью профилактики случаев жестокого обращения.

Уполномоченный выражает признательность органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам, средствам массовой информации, общественным организациям и гражданам, которые содействовали делу правозащиты в Ярославской области и осуществлению функций Уполномоченного по защите прав человека. Уполномоченный благодарит за содействие в защите и восстановлении прав граждан, в работе по правовому просвещению и информированию жителей области членов Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, членов экспертных рабочих групп при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях региона, партнёров Уполномоченного по соглашениям о сотрудничестве и взаимодействии. Отдельная благодарность адресована сотрудникам Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, принимавшим непосредственное участие в подготовке настоящего доклада.

«На первом месте для нас — Человек с его правами, свободами, нуждами. За каждой проблемой — чья-то жизнь и судьба. Мы не должны оставаться равнодушными. Наша задача — приложить максимум усилий для соблюдения прав всех жителей Ярославской области».

**Уполномоченный по правам человека
в Ярославской области
С. А. Бабуркин
Ярославль, 22 марта 2018 года**

**Ежегодный доклад
Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2017 год**

Компьютерная верстка — Д. А. Резанова

Подписано в печать:
22.03.2018. Формат: 195x300. Усл. п. л. 17.
Тираж 100 экз. Заказ № 21466/18

Отпечатано:
Полиграфия ЦМИК. 150014, г. Ярославль, ул. Победы, д. 51, кор. 2,
тел.: (4852) 200-121 (многоканальный).
www.yarcmtyk.ru
