

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД**  
**УПОЛНОМОЧЕННОГО**  
**ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ**  
**ЗА 2018 ГОД**

Ярославль  
2019

**УДК 34С**  
**ББК 67.99(2)**  
**Б12**

**Бабуркин С. А.**

**Б12** Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2018 год / С. А. Бабуркин. — Ярославль, 2019. — 152 с.[10 ил.]

**УДК 34С**  
**ББК 67.99(2)**

© Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, 2019

---

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение .....	4
2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области .....	5
2.1. Работа с обращениями граждан .....	5
2.2. Содействие совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан в Ярославской области .....	8
2.3. Правовое просвещение .....	9
2.4. Развитие института Уполномоченного .....	12
2.5. Развитие межведомственного, межрегионального и международного сотрудничества .....	15
3. Личные (гражданские) и политические права .....	22
3.1. Право на жизнь, достоинство, неприкосновенность личности .....	22
3.2. Право на свободу передвижения и гражданство .....	25
3.3. Право на свободу совести и вероисповедания .....	29
3.4. Избирательные права .....	31
3.5. Право на осуществление местного самоуправления .....	38
3.6. Право на доступ к информации .....	43
3.7. Право на объединение и проведение публичных мероприятий .....	44
3.8. Право на обращение в органы государственной власти .....	50
4. Социальные, экономические и культурные права .....	57
4.1. Право на жилище .....	57
4.2. Право на социальное обеспечение .....	68
4.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	74
4.4. Защита семьи, материнства и детства .....	83
4.5. Экономические права .....	88
4.6. Право на образование .....	97
4.7. Право на доступ к культурным ценностям и охрана культурного наследия .....	103
4.8. Право на благоприятную окружающую среду .....	107
5. Гарантии прав человека .....	116
5.1. Право на доступ к правосудию .....	116
5.2. Права человека в местах принудительного содержания .....	124
5.3. Право на юридическую помощь .....	137
5.4. Противодействие коррупции и защита прав человека .....	140
6. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, направленные в органы государственной власти и органы местного самоуправления .....	146
6.1. Анализ исполнения предложений и рекомендаций Уполномоченного по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Ярославской области в 2013-2017 гг. ....	146
6.2. Системные предложения Уполномоченного по совершенствованию механизма защиты прав и свобод, подготовленные и направленные в 2018 году .....	149

## 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».

Целями подготовки Ежегодного доклада Уполномоченного являются:

- анализ состояния дел в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области в 2018 году;
- выявление системных причин нарушения прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области;
- выработка предложений по совершенствованию механизмов защиты и восстановления прав и свобод;
- 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.

В докладе представлены качественные и количественные показатели, характеризующие результаты деятельности Уполномоченного, сведения о работе с обращениями граждан в 2018 году, предложены рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления на территории Ярославской области по совершенствованию работы в сфере соблюдения и восстановления нарушенных прав граждан, отражена информация о деятельности Уполномоченного в сфере правового просвещения и информирования жителей области, о сотрудничестве и взаимодействии 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 по вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

При подготовке доклада использовалась информация из следующих источников:

- обращения граждан;
- встречи Уполномоченного с гражданами на личных приёмах;
- материалы, полученные 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;
- результаты социологических исследований по вопросам прав и свобод граждан в Ярославской области;
- публикации в средствах массовой информации;
- 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. Доклад в полном объеме размещается на официальном сайте Уполномоченного в сети Интернет: [www.up76.ru](http://www.up76.ru)

## 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

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.

### 2.1. РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

В 2018 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило **2306** обращений граждан. С 2013 по 2018 годы наблюдается неуклонный рост числа обращений к омбудсмену, хотя в 2018 году этот рост замедлился.



Рис. 1. Количество обращений, поступивших к Уполномоченному в 2013-2018 гг.

Из поступивших обращений **2267** были индивидуальными, **39** – коллективными (подписанными пятью и более лицами), наиболь-

шее число подписантов в одном обращении – **984 человека**. Коллективные обращения поступали по вопросам защиты права на жилище, на благоприятные условия проживания, на благоприятную окружающую среду, права на образование, прав предпринимателей, права на труд и др.

**240** обращений поступило в интересах неопределенного круга лиц; это составляет 10,4% от общего числа обращений.

С учетом коллективных обращений к Уполномоченному в 2018 году обратилось **4113 человек**, что почти в **2** раза превышает аналогичный показатель за предыдущий год.



Рис. 2. Количество граждан, обратившихся к Уполномоченному в 2013-2018 гг.

Среди обратившихся преобладают женщины (обращения поступили от **1606 мужчин и 2507 женщин**). От женщин поступило больше обращений по вопросам защиты права на жилище, на доступ к правосудию, на медицинскую помощь, на защиту частной собственности, права на труд, прав несовершеннолетних, права на землю, на образование, тогда как от мужчин – по вопросам права на социальное обеспечение, права на жизнь и личную неприкосновенность, права на обращение, а также по вопросам гражданства и миграции, участия в управлении делами государства и права на государственную защиту, права на доступ к информации, свободы совести, прав предпринимателей и права на доступ к культурным ценностям.

Среди заявителей в 2018 г. преобладали работающие граждане (**755 человек**), на втором месте оказались пенсионеры (**518**

человек), на третьем – лица, находящиеся в местах принудительного содержания, и их родственники (465 человек). В числе обратившихся к омбудсмену также были инвалиды

(169), семьи с детьми-инвалидами (18), иностранные граждане (58), многодетные семьи (50), общественники (35), лица из числа детей-сирот (24) и пр.

### Основные категории граждан, обратившихся к Уполномоченному (чел.)

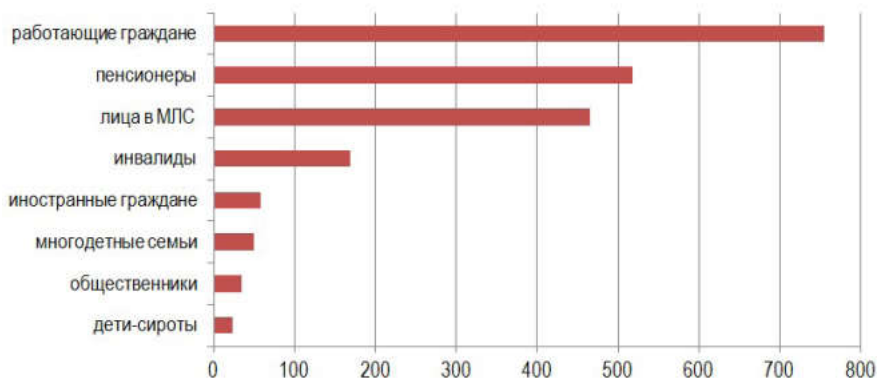


Рис. 3. Основные категории граждан, обратившихся к Уполномоченному в 2018 г.

Дополнительно к обращениям, поступившим непосредственно к Уполномоченному, **561 обращение** было принято и рассмотрено в **общественных приёмных Уполномоченного в муниципальных образованиях области**.

В 2018 году Уполномоченным было проведено **39 личных приёмов граждан** в офисе омбудсмена в Ярославле; кроме того, сотрудниками Аппарата Уполномоченного было проведено **220 приёмов граждан**.

В 2018 году было проведено **30 выездных приёмов граждан** в муниципальных образованиях области в рамках «Дней Уполномоченного», **52 выезда в места принудительного содержания**, в ходе которых также проводился личный прием.

Было организовано и проведено **24 совместных приёма граждан** с органами государственной власти, государственными органами, общественными организациями и объединениями, партнерами по соглашениям. Совместные приемы проводились с УФССП по Ярославской области, органами прокуратуры, Главным Бюро МСЭ, территориальным органом Росздравнадзора,

УФСИН России по Ярославской области, приемной Правительства области, руководителями органов местного самоуправления муниципальных образований. **9 приёмов** было проведено в рамках сотрудничества с юридической клиникой ЯрГУ им. П.Г. Демидова. В декабре 2018 г. был организован и проведен совместный прием граждан Уполномоченным по правам человека в Ярославской области и членом СФ РФ И.Н. Каграманяном.

Всего за 2018 год в ходе личных приёмов было принято **1088 обращений**, что составляет **47,2 %** от общего числа. Этот показатель также превышает прошлогодний.

**В письменной форме** поступило **685 обращений**. Из них **239 – в электронном виде**: сообщения, направленные по электронной почте, поступившие на официальный сайт Уполномоченного [www.ur76.ru](http://www.ur76.ru) и на официальные страницы омбудсмена в социальных сетях. **В устной форме (по телефону)** было принято **533 обращения**.

**Тематика обращений к Уполномоченному в 2018 году** представлена в таблице 1 в порядке убывания количества обращений:

Вид права	Количество обращений	В процентах от общего числа
Право на жилище	587	25,5
Право на социальное обеспечение	396	17,2
Право на доступ к правосудию	283	12,3

Право на медицинскую помощь	178	7,7
Право частной собственности	105	4,6
Право на труд	101	4,4
Права ребенка	98	4,2
Право на личную неприкосновенность	93	4,0
Право на обращение	85	3,7
Право на свободу передвижения и на гражданство	84	3,6
Право на землю	63	2,8
Право на участие в управлении делами государства	62	2,7
Право на образование	53	2,3
Право на благоприятную окружающую среду	28	1,2
Право на государственную защиту	21	0,9
Право на свободный доступ к информации	20	0,9
Право на юридическую помощь	17	0,7
Право на достоинство личности	10	0,4
Право на свободу совести и вероисповедание	8	0,3
Право на предпринимательскую деятельность	5	0,2
Право на объединение	4	0,2
Право на свободу мирных собраний	2	0,08
Право на свободу массовой информации	1	0,04
Право на доступ к культурным ценностям	1	0,04
Право на жизнь	1	0,04
<b>ВСЕГО</b>	<b>2306</b>	<b>100%</b>

Табл. 1. На нарушение каких прав жаловались граждане

Таким образом, больше всего обращений поступило, как и в предыдущие годы, по вопросам защиты **права на жилище, на социальное обеспечение и на доступ к правосудию**. Вместе с тем, впервые на четвертом месте по количеству жалоб оказалось **право на охрану здоровья и медицинскую помощь**.

Больше всего жалоб в 2018 году поступило на УФСИН России по Ярославской области

– 311, или 13,4% от общего числа, на втором месте – органы местного самоуправления (299 обращений или почти 13%), на третьем – региональные органы государственной власти (121 обращение, или 5, 2%).

Перечень структур, на которые поступали жалобы в 2018 г., представлен в таблице 2 в порядке убывания количества обращений:

Структура / ведомство	Число обращений
УФСИН России по Ярославской области	311
органы местного самоуправления Ярославской области	299
органы государственной власти Ярославской области	121
УМВД РФ по Ярославской области	98
суды	94
УФССП по Ярославской области	80
работодатели (организации и индивидуальные предприниматели)	74
федеральные структуры (почта России, пенсионный фонд России, военкомат и пр.)	68
медицинские организации	52
образовательные организации	46
федеральные органы государственной власти	37
СУ СК РФ по Ярославской области	32



УВМ УМВД РФ по Ярославской области	20
НКО, общественные организации	18
органы прокуратуры	17
медико-социальная экспертиза	12
УФСБ по Ярославской области	6
адвокаты	5
учреждения социального обслуживания	5
нотариусы	1

Табл. 2. На кого жаловались граждане в 2018 г.

Больше всего обращений традиционно поступает из областного центра, этот показатель держится на уровне 60% и в 2018 году составил **60,5%**. На втором месте оказался, как и в прошлом году, г. **Рыбинск** (200 обращений, или **8,6%** от общего числа), на третье впервые вышел **Ярославский район**

(104 обращения и **4,5%**, соответственно). По сравнению с 2017 г., в 2 раза вырос процент обращений из Угличского района и почти в 2 раза снизился процент обращений из Тутаевского района. Подробная «география» обращений к Уполномоченному представлена на рис. 4.

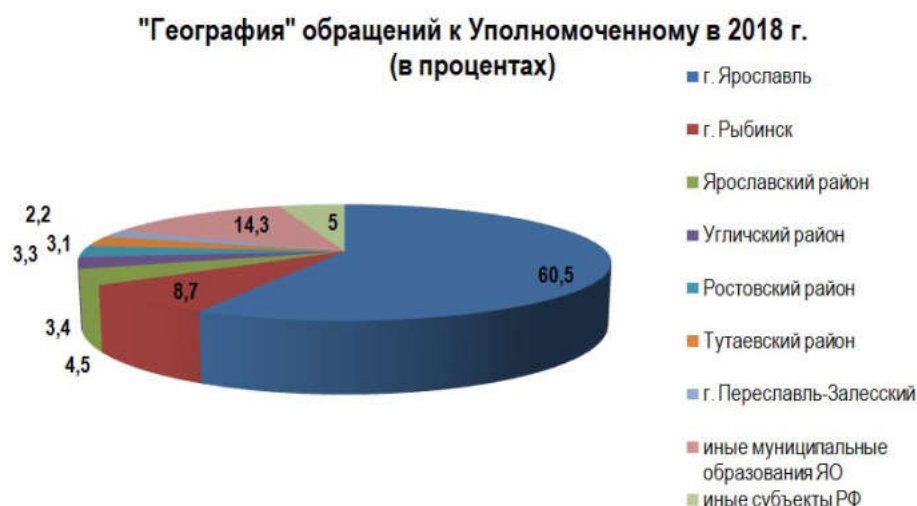


Рис. 4. Распределение обращений по территориям (в процентах)

По поступившим обращениям заявителей о нарушении прав в 2018 году было проведено **1782 проверки**, совершено **188 рабочих (инспекционных) выездов**, из них **52** – в места принудительного содержания. Уполномоченный и сотрудники его аппарата **19 раз посетили судебные заседания** в рамках мониторинга права жителей области на судебную защиту.

## 2.2. СОДЕЙСТВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

В 2018 году Уполномоченный осуществлял мониторинг механизма защиты прав и свобод в следующих формах:

- мониторинг законодательства и практики правоприменения;
- мониторинг соблюдения прав граждан в ходе судебных разбирательств (19 посещений судов различных инстанций);
- мониторинг массовых публичных акций и избирательных кампаний;
- мониторинг СМИ и социальных медиа;
- социологические исследования и опросы жителей области:
- «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» (проводится ежегодно с 2013 года),
- «Влияние коррупции на реализацию прав и свобод граждан» (проводится ежегодно с 2015 года),
- «Защита прав человека в местах принудительного содержания» (интернет-опрос).



Социологические исследования и опросы являются важной частью мониторинга общественных настроений и анализа общественного мнения. Исследование «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» было проведено в ноябре 2018 года. Для проведения опроса населения была использована многоступенчатая, комбинированная (квотно-случайная) выборка, которая составила 1000 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в Ярославской области. Методом сбора информации являлось телефонное интервью. Исследование «Влияние коррупции на реализацию прав и свобод граждан» также проводилось в ноябре 2018 года. Его выборка составила 405 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в 8 муниципальных образованиях и 5 городах Ярославской области. Методом сбора социологической информации являлось личное интервью по формализованной анкете по месту жительства респондента. По итогам опроса формировался общий массив данных в формате специализированной статистической программы SPSS.

По итогам работы с обращениями граждан в 2018 году Уполномоченный подготовил и направил в органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам **17 заключений** о нарушении прав граждан и о мерах, необходимых для их восстановления.

В 2018 году было подготовлено и направлено **14 системных предложений** по внесению изменений в нормативные правовые акты с целью совершенствования механизма защиты прав и свобод, описание которых представлено в заключительном разделе Доклада. В прокуратуру направлено **11 предложений** обратиться в суд с заявлением о защите и восстановлении нарушенных прав и свобод. Уполномоченный проводит постоянный анализ и мониторинг исполнения его рекомендаций и предложений за предшествующие годы, результаты которого также представлены в заключительном разделе Доклада.

### 2.3. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ

Правовое просвещение и информирование жителей области проводилось Уполномоченным в нескольких направлениях.

Первое – это подготовка и публикация ежегодных и специальных докладов Уполномоченного:

- Ежегодный доклад за 2017 год;
- Специальный доклад «Суд как механизм защиты прав граждан: доверие, доступность, открытость».

Важным направлением работы является распространение правозащитной информации через муниципальные, региональные и федеральные СМИ.

В 2018 г. в эфир вышло **25 выпусков** авторской радиопрограммы Уполномоченного «Имеем право!» на «Радио России – Ярославль» и **18 выпусков** программы «Час правозащитника» с участием Уполномоченного в качестве соведущего на радиостанции «Эхо Москвы – Ярославль». Обе программы уже не первый год регулярно выходят в прямом эфире с возможностью прямого общения радиослушателей с омбудсменом.

Аудитория программы «Имеем право!» - это граждане преимущественно зрелого и пожилого возраста, для которых программа – и возможность поговорить о наболевшем, поделиться беспокоящими их проблемами, и канал общения с представителями органов власти и общественных организаций, принимающих участие в передачах.

Напротив, аудитория программы «Час правозащитника» - это люди молодого и среднего возраста, как правило, образованные, социально и политически активные, поэтому в этой программе больший акцент сделан на аналитический подход к злободневным для ярославцев вопросам.

Записи всех прямых эфиров радиопрограмм с участием Уполномоченного доступны на сайте омбудсмена [www.up76.ru](http://www.up76.ru).

На постоянной основе осуществляется информационное сотрудничество с региональными телевизионными каналами «Россия-1 Ярославль», «Россия – 24 – Ярославль», «Первый Ярославский», а также с муниципальными телевизионными каналами «Городской телеканал», «Рыбинск-40», телеканал «Переславль» и др.

Продолжается взаимодействие с печатными СМИ г. Ярославля, Ярославской области и муниципальных образований: региональными изданиями «Комсомольская правда», «Аргументы и факты», «Северный край», муниципальными газетами «Городские новости», «Северянка», «Рыбинская неделя», «Ростовский вестник», «Ростовская неделя», «Переславская неделя», «Брейтовские новости», «Районные будни», «Большесельские вести», «Вперед!», «При-

зыв», «Вестник муниципальных образований», «Агрокурьер» и др.

В 2018 г. открыта постоянная рубрика «**Страничка омбудсмена**» в информационном периодическом издании, посвященном институтам гражданского общества, - газете «**ОКНО в НКО**». Ежемесячно Уполномоченный поднимал один из интересных аспектов взаимодействия государственной правозащиты с институтами гражданского общества. Рубрика будет продолжена и в 2019 году.

В декабре 2018 г. вышел первый номер **собственного периодического издания Уполномоченного по правам человека в Ярославской области - информационно-го 8-полосного вестника «Имеем право!»**. В этом издании планируется ежеквартально освещать актуальные вопросы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В вестнике будет публиковаться полезная правовая информация для граждан, рассказываться о работе Уполномоченного, о судьбах людей, попавших в трудную ситуацию, и о том, как им удалось помочь, а главное – о том, как соблюдать и защищать свои права, при этом уважая права других.

Продолжается информационное сотрудничество Уполномоченного с **интернет-порталами и информационными агентствами** ИА «Интерфакс – Центр», ИА «Ярновости», ИА «REGNUM», портал «76.ru», портал «Ярославский регион», «Агентство социальной информации» и др.

Информация о деятельности Уполномоченного размещается на интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в РФ (в разделах «Новости» и просветительском интернет-проекте «Правозащитная карта России»), а также в издании «Бюллетень Уполномоченного по правам человека в РФ».

В 2018 году было организовано и проведено **3 пресс-конференции** Уполномоченного для региональных СМИ, на протяжении года омбудсмен дал **более 50 интервью и комментариев** региональным, федеральным и зарубежным СМИ по актуальным вопросам правозащитной тематики.

**Просветительские материалы, издаваемые Уполномоченным**, - еще одно ключевое направление просветительской деятельности омбудсмена.

В 2018 г. стартовал новый просветительский проект Уполномоченного «**ПРАВпросвет**», нацеленный на публикацию информационных материалов по актуальным вопросам правозащиты с предварительным экспертным

и общественным обсуждением. В рамках проекта проведено **5 круглых столов**, по их итогам выпущены информационные брошюры, буклеты, памятки, объединенные серией «**Библиотека Уполномоченного**»:

- Брошюра «Права призывника в вопросах и ответах»,
- Брошюра «Право на культурное наследие: что важно знать о памятниках истории и культуры и их охране»,
- Брошюра «В помощь мигранту: выпуск 1 – депортация и выдворение»,
- Брошюра «Защита прав потребителей финансовых услуг: актуальные вопросы»,
- Информационный справочник «В помощь лицам, находящимся в местах принудительного содержания»,
- Информационный буклет «Что делать в случае ДТП»,
- Листовка «Памятка велосипедисту»,
- Листовка «Горячая линия по защите прав призывников»,
- Листовка «Горячая линия по вопросам избирательных прав»,
- Листовка для учащихся образовательных организаций «Если тебе нужна помощь».

В рамках проекта проведена **выставка просветительской и правозащитной литературы «ПРАВпросвет»** в ЯГПУ им. К.Д.Ушинского (октябрь 2018) и открыт **информационный стенд «Имеем право!»** на юридическом факультете ЯрГУ им. П.Г. Демидова (декабрь 2018).

Просвещение и информирование населения ведется и на **интернет-ресурсах Уполномоченного**:

- официальный сайт омбудсмена [www.ur76.ru](http://www.ur76.ru),
- официальные страницы Уполномоченного в социальных сетях «Фейсбук» и «ВКонтакте».

В последнее время социальные сети как важное средство коммуникации и обмена информацией достаточно активно используют представители разных уровней публичной власти, государственных структур и ведомств.

Официальные страницы Уполномоченного в соцсетях «ВКонтакте» и «Фейсбук» - новые и эффективные каналы взаимодействия с обществом, которые повышают информированность граждан о механизме защиты своих прав и свобод, дают возможность получать информацию от пользователей. Кроме того, это способ популяризации правозащитной деятельности и повышения уровня доверия

граждан к институту Уполномоченного.

Например, 2018 году на страницу Уполномоченного «ВКонтакте» было подписано около 1700 человек, каждый месяц ее посещали от 300 до 600 с лишним человек. Число просмотревших конкретную новость в разные месяцы составляло от полутора до шести тысяч человек.

Важнейшим компонентом правового просвещения граждан является **образовательная и методическая деятельность**.

В октябре 2018 года Уполномоченным была организована и проведена **межрегиональная научно-практическая конференция «Права человека в российском и международном общественно-политическом пространстве: к 70-летию Всеобщей декларации прав человека и 25-летию Конституции РФ»**.

Мероприятие собралось на одной дискуссионной площадке уполномоченных по правам человека и по правам ребенка из 6 субъектов РФ, ученых и практиков, работающих в сфере изучения, реализации и защиты прав человека. В конференции приняли участие представитель аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ, представители Правительства области, Общественной палаты, а также органов местного самоуправления, общественных организаций, средств массовой информации, ученые, преподаватели и студенты.

В приветственном слове к участникам конференции Уполномоченного по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой подчеркивалось:

«Универсальные ценности и принципы Декларации, выработанные в результате совместных усилий международного сообщества, и по сей день выступают в качестве того эталона, который позволяет двигаться вперед по пути построения более справедливого и безопасного будущего для всего человечества». Федеральный омбудсмен выразила уверенность, что конструктивные дискуссии в ходе конференции будут способствовать укреплению научного каркаса и практико-ориентированных подходов к защите прав российских граждан.

Программа конференции действительно охватила широкий спектр тем, ее работа проходила в течение двух дней на разных площадках и в разных форматах: работали

две секции конференции, выставка правозащитной и просветительской литературы «ПРАВпросвет». В рамках второго дня работы конференции состоялся круглый стол в историко-культурном комплексе «Вятское», на котором обсуждались вопросы взаимодействия государственных органов и общественных организаций в защите прав граждан на историческое и культурное наследие.

В рамках конференции был опробован новый формат - **практический семинар-тренинг «Правовое просвещение и обучение правам человека»**.

«Идея проведения такого семинара возникла неожиданно, в процессе разговоров с моими общественными помощниками из муниципальных районов области. Некоторые из них не раз сетовали, что порой не знают, как, «на каком языке» говорить с жителями

своих районов о правах человека, как объяснять, что такое правозащита, где граница между отстаиванием своих прав и уважением прав других, как соблюсти баланс между правами и обязанностями гражданина, и пр. В ходе бесед со студентами, школьными учителями я выяснил, что и они сталкиваются с подобными вопросами. Поэтому мы и решили провести такой

тренинг, на котором о правах человека разъяснялось бы доступным языком и в интерактивной форме», - пояснил региональным СМИ омбудсмен.

Участниками обучения стали уполномоченные по правам человека и по правам ребенка, общественные помощники Уполномоченного, представители социально ориентированных и правозащитных НКО, преподаватели ВУЗов, студенты. Самому старшему участнику, общественному помощнику в одном из муниципальных районов, - 70 лет, двум самым младшим участницам – второкурсницам юрфака ЯрГУ – чуть более 19 лет.

По итогам конференции издан сборник статей, выданы сертификаты участникам семинара-тренинга, а также опубликована брошюра «Право на культурное наследие: что важно знать о памятниках истории и культуры и их охране».

В прошедшем году также стартовал совместный проект Уполномоченного и Института разви-

*ПРЯМАЯ РЕЧЬ:*

*«С интересом прослушал передачу «Имеем право!» с Вашим участием. Трудно ответить на злободневные вопросы, но у вас это получается. На трамвайной остановке слышал такой разговор: «надо бы Вам на радио к Бабуркину позвонить!». Значит, что-то в сознании ярославских пенсионеров сдвинулось».*

тия образования Ярославской области по проведению **обучающих лекций для сотрудников органов опеки и попечительства** в рамках курсов повышения квалификации.

В ЯГПУ им. К.Д. Ушинского Уполномоченным не первый год читается **курс лекций «Социология прав человека»** для студентов, обучающихся по направлению «социология».

В декабре 2018 г. в 15 учебных заведениях Ярославля и области (школах и колледжах) Уполномоченным и сотрудниками его аппарата был проведен **«Единый урок прав человека»**. В рамках Единого урока школьникам и студентам демонстрировалось **видеообращение Уполномоченного по правам человека в Ярославской области**, которое также было размещено в социальных сетях. Кроме того, не первый год в рамках подобных мероприятий проводится разработанный в аппарате омбудсмена **правозащитный диктант** для старшеклассников, студентов ВУЗов и ССУЗов, направленный на выявление уровня осведомленности, информированности учащихся о системе защиты прав и свобод в РФ и мире, о роли и задачах правозащитных институтов и т.п. Правозащитный диктант проводится Уполномоченным не первый год, его результаты анализируются, на основе анализа вырабатываются рекомендации по устранению пробелов в правовых знаниях учащихся и корректируются задачи Уполномоченного в сфере правового просвещения несовершеннолетних. Обработка результатов диктанта 2018 г. показала, что учащиеся стали лучше ориентироваться в системе государственной защиты прав в Российской Федерации, хотя их знания о международных правовых актах и нормах находятся на более низком уровне.

Продолжилось **взаимодействие омбудсмена с библиотечной системой**: проведены встречи в 7 библиотеках Ярославля, в дар библиотечной системе переданы просветительские материалы.

Наконец, уже не первый год в аппарате Уполномоченного **проходили производственную практику студенты юридических факультетов региональных ВУЗов**; кроме того, в рамках сотрудничества с юридической клиникой ЯрГУ им. П. Г. Демидова студенты юридического факультета опорного вуза оказывали содействие в рассмотрении обращений к Уполномоченному, в свою очередь, приобретая опыт работы с обращениями граждан, составления запросов, предложений по изменению законодательства.

## 2.4. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО

В 2018 году завершился срок полномочий регионального омбудсмена. В соответствии с изменениями в федеральном и региональном законодательстве, в апреле 2018 года состоялось избрание Уполномоченного по правам человека в Ярославской области на пятилетний срок полномочий в соответствии с новым порядком, предусматривающим открытость и конкурентность процесса, в котором приняли участие пять кандидатов. Изменение порядка избрания и назначения на должность регионального Уполномоченного, безусловно, способствовало укреплению института государственной правозащиты.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области на протяжении всего периода своей работы уделяет особое внимание **развитию института уполномоченных по правам человека как одного из основных элементов государственной правозащиты**.

С 2013 по 2018 гг. была проделана большая работа по формированию **правозащитной инфраструктуры регионального омбудсмена**.

На сегодняшний день эта система включает:

- Общественный совет при Уполномоченном;
- экспертные рабочие группы по защите прав участников образовательного процесса, по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь, по правовому просвещению и гражданскому образованию;
- Общественный правозащитный центр при Уполномоченном;
- общественные приемные Уполномоченного в муниципальных образованиях области.

В 2018 году проведено **4 заседания Общественного совета при Уполномоченном**, в том числе 2 расширенных, с приглашением общественных помощников, представителей органов власти, государственных органов, органов местного самоуправления, ведомств, общественных организаций (протоколы заседаний Совета размещены на официальном сайте Уполномоченного).

Продолжилась работа **экспертных ра-**



**бочих групп при Уполномоченном** по актуальным вопросам защиты прав и свобод: проведено два заседания экспертной группы по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь, два заседания экспертной группы по защите прав участников образовательного процесса, одно заседание экспертной группы по правовому просвещению и гражданскому образованию.

Начал работу в новом формате **Общественный правозащитный центр при Уполномоченном**; в рамках Центра была дважды организована «горячая линия» по вопросам защиты избирательных прав в период подготовки и проведения Единых дней голосования в марте и сентябре 2018 г., организовано консультирование заявителей в социальных сетях. Руководство Общественным правозащитным центром при Уполномоченном в 2018 году было возложено на общественного помощника омбудсмена в городе Ярославле.

**Институт общественных помощников и сеть общественных приёмных** Уполномоченного в муниципальных образованиях Ярославской области существует с 2014 года. Общественными помощниками дополнительно к общему числу обращений к Уполномоченному принято и рассмотрено **561 обращение граждан**. Общественными помощниками в со-

вокупности проведено **185 приемов граждан**. Деятельность общественных помощников освещается в муниципальных СМИ. В 2018 году общественные помощники Уполномоченного из 8 муниципальных районов прошли повышение квалификации в рамках **семинара-тренинга «Обучение правам человека»** (октябрь 2018).

Наибольшее количество обращений (226, или **40,2 %** от общего числа обращений к общественным помощникам) было рассмотрено в общественной приемной Уполномоченного в **Ростовском муниципальном районе**. На втором месте по числу обращений – **Рыбинск и Рыбинский район (68 обращений, или 12,1%)**, третье место «поделили» между собой **Первомайский и Любимский районы (по 40 принятых обращений, или 7,1%)**. Далее следуют Переславль-Залесский и Переславский район (15 обращений, или 2,7%), Гаврилов-Ямский район (13 обращений, или 2,3%), Ярославский район (8 обращений, или 1,4%). Доля обращений к общественным помощникам в остальных муниципальных образованиях области составила менее 1%.

Подробнее процентное распределение обращений к общественным помощникам омбудсмена в 2018 году представлено на диаграмме (рис. 5).



Рис. 5. Распределение обращений к общественным помощникам в муниципальных образованиях области (в процентах)

Общими для всех муниципальных образований, как показывают отчеты общественных помощников Уполномоченного, в 2018 году являлись **проблемы предоставления жилья и расселения аварийных домов, проблемы роста тарифов за ЖКХ и, в частности, платежей за ОДН, земельные споры, вопросы**

**начисления пенсий, проблемы, связанные с благоприятными условиями проживания, вывозом и утилизацией ТБО, проблемы взаимоотношений граждан с банками и кредитными организациями.**

Вместе с тем, в отдельных районах, по свидетельствам общественных помощников,

возникали «нетипичные» и требующие либо оперативной реакции, либо терпеливой и кропотливой работы по консультированию и информированию граждан, проблемы.

Так, в Любимском муниципальном районе, как рассказывает общественный помощник, «после выхода в ноябре 2018 года постановления Правительства РФ о надбавке к пенсиям на селе в общественную приемную омбудсмена «потянулись» граждане, которые отработали в сельской местности по 40 лет и больше, но их профессии не попали в список профессий, по которым положена надбавка. Это, в частности, - слесари, столяры, электрики, кладовщики и т.д. Им очень обидно, ведь пенсии у них мизерные, и эти примерно 1300 рублей им, конечно же, были бы не лишними. Телега дров стоит 5000 рублей, а одной еще и мало на зиму!».

Общественный помощник в Рыбинске рассказала о полемике, разразившейся в городе по вопросу продажи молока на улице из бочек и бидонов. Позиция самого общественного помощника заключалась в том, что «такая продажа – угроза правам потребителя, она нарушает нормы законодательства – не говоря уже о том, что «сырые» продаваемые из бочек молочные продукты попросту опасны для здоровья». Однако такая позиция «не совпала с мнением директора молочного комбината, для которого продажа молока на улице – чуть ли не основной доход!» Сейчас в ситуации разбирается Роспотребнадзор, она остается на контроле общественного помощника.

Еще одна проблема, обострившаяся во втором по численности городе Ярославской области, - работа общественного транспорта.

«Из-за затянувшегося ремонта дороги, - рассказывает общественный помощник, - не работал троллейбусный маршрут, проходящий через густонаселенные районы города. Рейсов троллейбусов и автобусов в вечернее время катастрофически не хватало. В декабре об этой проблеме даже вышел репортаж на телеканале «Рыбинск-40». В настоящее время проблем стало меньше, администрация среагировала и приняла решение запустить новый маршрут автобуса, сократилось время ожидания. Но с рейсами в район - в частности, в деревню Михайловское, - проблема остается: снимают рейсы утром и вечером. В ПАТП объясняют так, как всегда: не хватает автобусов и водителей».

В г. Ростове весной и летом 2018 года резко обострилась проблема качества питьевой

воды. Обострилась настолько, что жители города неоднократно проводили публичные акции и сходы, демонстрируя недовольство как самой проблемой, так и тем, что местные власти замалчивают ее и убеждают граждан, что поводов для беспокойства не существует. По словам общественного помощника, эта тема стала чуть ли не основной в обращениях граждан в общественную приемную Уполномоченного.<sup>1</sup>

Радуют случаи, когда силами общественных помощников удается в полном объеме восстановить права жителя муниципального образования. Так произошло в Гаврилов-Ямском муниципальном районе.

К общественному помощнику обратился пожилой гражданин Щ., который в свое время проходил военную службу в Вооруженных силах СССР, откуда был уволен в 1992 г. звании майора запаса по состоянию здоровья. Заявитель имел общую выслугу военной службы более 30 лет. Гражданин получал пенсию, но уехал на постоянное место жительства в ФРГ, где проживал 16 лет. Вернувшись на родину, он подал заявление о возобновлении начисления пенсии за выслугу лет, но оно осталось без удовлетворения. После многочисленного обивания порогов разных ведомств Щ. пришел в общественную приемную Уполномоченного, так как полагал, что право на пенсию он заработал и не утратил его, несмотря на временное проживание за рубежом. После предоставления консультаций и правовых рекомендаций Щ. обратился в суд, который его требования о начислении пенсии удовлетворил. Областной военкомат попытался оспорить это решение, но апелляционная инстанция оставила решение суда в силе.

В 2018 году 5 общественных помощников Уполномоченного были удостоены благодарственных писем «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан».

Совершенствование правового статуса регионального уполномоченного по правам человека остается актуальной и злободневной задачей, в решении которой ключевую роль суждено сыграть обсуждаемому сегодня проекту Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Уполномоченным по правам человека в Ярославской области внесены ряд предложений, связанных с укреп-

<sup>1</sup> Подробнее эта ситуация описана в разделе Доклада «Право на благоприятную окружающую среду».

плением правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, конкретизацией основных задач деятельности Уполномоченного, его компетенций и полномочий.

Помимо общих рекомендаций, связанных с укреплением правового статуса, компетенций и задач Уполномоченного, в вышеуказанных предложениях особо отмечено, что ежегодный итоговый документ о деятельности регионального омбудсмана должен именоваться именно «*Ежегодный Доклад Уполномоченного*», а не «*ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного*». Этот документ представляет собой не столько отчет о деятельности Уполномоченного, сколько, по духу и смыслу возложенных на омбудсмана полномочий, *характеристику и анализ состояния сферы соблюдения и защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан на территории субъекта РФ*. Такой подход позволит сохранить аналитическую природу указанного правозащитного документа. Те органы и инстанции, в которые Доклад направляется в соответствии с законодательством, должны видеть проблемные точки, те сферы, в которых необходимо совершенствование механизмов правозащиты в субъекте РФ. В настоящее время Предложения направлены в органы государственной власти Ярославской области и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

## 2.5. РАЗВИТИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО, МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В 2018 г. Уполномоченным заключено **5 соглашений о сотрудничестве** и взаимодействии, из них три – с общественными и некоммерческими организациями правозащитной направленности (АНО «Ресурсный центр поддержки НКО», ОО ЯО «Общество по защите прав потребителей» и НПК «Конверсия»), два – с федеральными структурами (региональное отделение Банка России и областной военкомат).

Таким образом, начиная с 2013 года, взаимодействие по вопросам защиты прав и свобод граждан ведется в рамках **27 заключенных соглашений о сотрудничестве и взаимодействии**.

Среди партнеров по соглашениям, с которыми в 2018 году было налажено наиболее конструктивное и оперативное сотрудничество, следует

отметить УФССП по Ярославской области, региональное Управление Минюста России, региональное отделение Банка России, Общественную палату Ярославской области, Ярославскую областную нотариальную палату, Объединение организаций профсоюзов, территориальный орган Росздравнадзора, Главное Бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области, а также опорный вуз региона – ЯрГУ им. П.Г. Демидова.

На новый уровень вышло взаимодействие Уполномоченного с прокуратурой Ярославской области по содействию соблюдению и защите прав граждан: в 2018 году оно дополнилось практикой совместных выездных приемов жителей муниципальных районов, опробованной в ходе «Дней Уполномоченного» (такие приемы проведены в Большесельском, Мышкинском и Первомайском районах области), проведением совместных мероприятий по правовому просвещению населения.

В 2018 году Уполномоченным было организовано **15 межведомственных мероприятий (совещания, круглые столы, семинары и т.п.)**. Кроме того, Уполномоченный и сотрудники его аппарата приняли участие в **23 мероприятиях**, организованных органами государственной власти, государственными органами, территориальными подразделениями федеральных ведомств. В 2018 году с участием Уполномоченного и представителей Аппарата Уполномоченного прошло **22 мероприятия**, организованных региональными некоммерческими организациями и посвященных проблемам образования, здравоохранения, защиты прав инвалидов, охраны семьи, материнства и детства, предоставления мер социальной поддержки, оказания бесплатной юридической помощи, защиты культурных ценностей, защиты прав потребителей финансовых услуг, вопросам миграции, вопросам защиты прав осужденных и т.п.

За активное взаимодействие с Уполномоченным в деле содействия соблюдению и восстановлению конституционных прав и свобод **17 человек** в 2018 г. были удостоены благодарственных писем Уполномоченного «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан».

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в качестве постоянного члена принимал участие в работе Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области, Антинаркотической комиссии Ярославской области, региональной комиссии по помилованию, а



также в публичных обсуждениях правоприменительной практики и деятельности территориальных органов контролирующих ведомств (Росздравнадзор, Росприроднадзор), главного Бюро МСЭ по Ярославской области. Уполномоченный и работники аппарата входят в состав коллегиальных органов (общественных советов, коллегий, комиссий, рабочих групп) при Избирательной комиссии Ярославской области, УФСИН России по Ярославской области, главном бюро МСЭ по области, территориальном органе Росздравнадзора, Управлении Минюста по ЯО, департаменте общественных связей ЯО, Общественной палате ЯО и др.

**Межрегиональное сотрудничество Уполномоченного** развивалось в следующих направлениях:

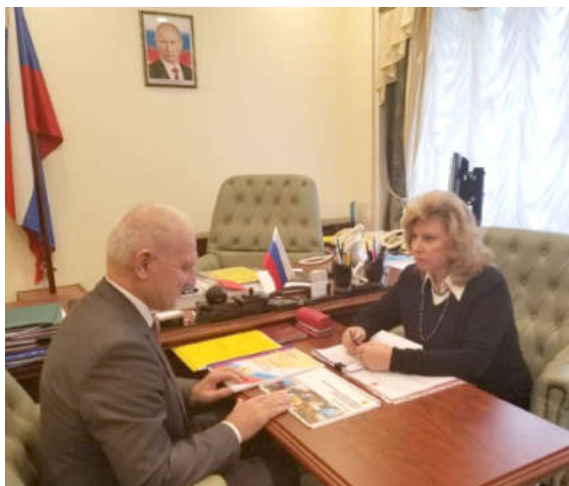
- участие в работе **Координационного совета российских уполномоченных по правам человека** и заседаниях **координационного совета уполномоченных в субъектах ЦФО**;
- участие в мероприятиях, организуемых Уполномоченным по правам человека в РФ;
- участие в работе Общественной комиссии при Президенте РФ по определению кандидатур на присуждение Государственной премии за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности;
- участие в заседаниях и работе коллегиальных органов Государственной Думы РФ, Совета Федерации, ЦИК РФ;
- организация и проведение межрегиональных мероприятий: **межрегиональ-**

**ной научно-практической конференции «Права человека в российском и международном общественно-политическом пространстве»** с участием уполномоченных и представителей аппаратов из шести субъектов РФ, **межрегионального круглого стола «Право на доступ к культурным ценностям»**, **межрегионального тренинга по обучению правам человека**;

- участие в организованных в субъектах РФ **межрегиональных и всероссийских научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах**, посвященных вопросам защиты прав человека (**16 мероприятий**), в том числе – научно-практические конференции в Нарьян-Маре, Якутске, Воронеже, Калуге, Саратове, Севастополе, Смоленске, Москве;
- оперативное рабочее взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ по вопросам рассмотрения обращений граждан.

**Международное сотрудничество Уполномоченного** развивалось в следующих направлениях:

- взаимодействие по вопросам работы с обращениями граждан с омбудсменами иностранных государств;
- участие в международных правозащитных научно-практических конференциях, круглых столах: «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве» (Москва), «Вопросы защиты прав граждан в местах лишения свободы и роли института омбудсмена как национально-превентивного механизма защиты от пыток» (Ереван).



На встрече с Уполномоченным по правам человека в РФ Т. Н. Москальковой обсудили ситуацию с защитой прав в Ярославской области



С Губернатором области Д. Ю. Мироновым на открытии нового здания школы № 43 в г. Ярославле



На межрегиональном совещании уполномоченных по защите прав предпринимателей



На международной конференции омбудсменов евразийских стран



Совместный прием граждан с членом Совета Федерации РФ Игорем Каграманяном



В апреле 2018 года С. А. Бабуркин был единогласно переизбран на должность Уполномоченного по правам человека в Ярославской области





День Уполномоченного в одном из муниципальных районов: личный прием



«Библиотека Уполномоченного» - нововведение 2018 года



Платежи за услуги ЖКХ – одна из наиболее острых проблем, поднимаемых на приемах



Жители Любимского района обратились к Уполномоченному за защитой права на жилище



В 2018 году вышло 5 выпусков «Странички омбудсмена» в газете «ОКНО в НКО»



В 2018 году вышел первый номер вестника «Имеем право!»



Международная правозащитная конференция в г. Ереване



Парламентские слушания в Совете Федерации: выступление Сергея Бабуркина



Межрегиональная конференция, организованная Уполномоченным, собрала правозащитников и экспертов из шести субъектов РФ



В рамках межрегиональной конференции в Ярославле состоялась выставка правозащитной литературы «ПРАВпросвет»

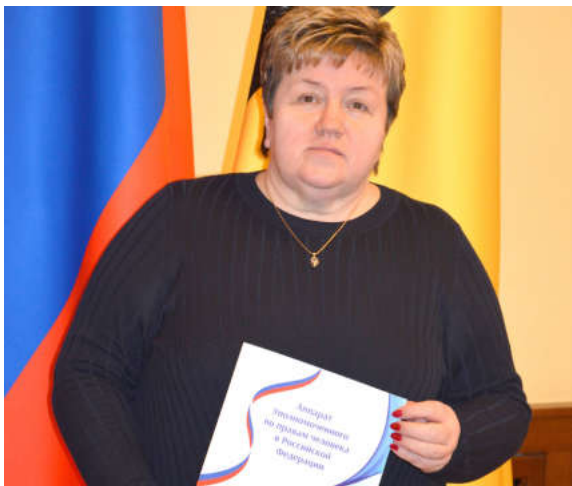


Под эгидой Уполномоченного состоялся межрегиональный круглый стол по проблеме защиты права на культурное наследие



Подписано соглашение о сотрудничестве с региональным отделением Центробанка





Член Общественного совета при Уполномоченном Светлана Лягушева удостоена Благодарственного письма федерального омбудсмена



В прямых эфирах авторской программы Сергея Бабуркина «Имеем право!» на радио России-Ярославль обсуждаются самые актуальные вопросы



Сергей Бабуркин – соведущий программы «Час правозащитника» в эфире радио «Эхо Москвы – Ярославль»



Уполномоченный вручает благодарственное письмо члену областной Общественной палаты Александру Соколову



Подписание соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с АНО «Ресурсный центр поддержки НКО»



Под эгидой Уполномоченного в школах области прошел «Единый урок прав человека»



*Общественный совет при Уполномоченном – важный инструмент правозащитной инфраструктуры*



*На заседании экспертной группы по защите права на медицинскую помощь обсуждается острый вопрос защиты прав врачей*



*На встрече с активистами Молодежной палаты обсудили вопросы поддержки молодых семей*



*Практический семинар-тренинг для НКО и общественных помощников проведен под эгидой Уполномоченного*



*Встреча омбудсмана с общественными помощниками и членами Общественного совета*



### 3. ЛИЧНЫЕ (ГРАЖДАНСКИЕ) И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Личные (гражданские) и политические права традиционно определяются в качестве конституционных прав «первого поколения». Значимость данных прав для осуществления личной свободы, развития правового и демократического государства переоценить невозможно. Ценности жизни, достоинства и личной неприкосновенности, свободы передвижения и вероисповедания, демократии и народовластия, идеологического и политического многообразия являются универсальными и гарантируемыми не только на внутригосударственном, но и на международном уровне.

В 2018 году международное сообщество отмечало важное событие, связанное с 70-летием со дня принятия Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека. Данный документ стал одним из первых международных актов, закрепивших основы правового статуса личности в условиях современного правопорядка. Спустя 70 лет вопросы, связанные с осуществлением индивидами личной свободы и права на участие в управлении делами государства, не теряют своей актуальности.

Указанный вывод подчеркивается весомым объемом поступающих в адрес Уполномоченного обращений по вопросам защиты прав, которые можно отнести к гражданским и политическим. Так, в 2018 году по соответствующей тематике поступило **367 обращений**, что в целом составляет **16 % от общего числа** рассмотренных обращений.

Из общего числа полученных обращений **104 обращения** поступили по вопросам защиты права на жизнь, достоинство и неприкосновенность личности; **84** – по тематике права на свободу передвижения и гражданство; **8** – в защиту свободы совести и вероисповедания; **62** – по вопросам защиты избирательных прав; **20** – по вопросам обеспечения права на доступ к информации и свободы СМИ; **4 обращения** были связаны с вопросами реализации права на объединение и проведение публичных мероприятий; **85 обращений** касались реализации права на обращение в органы государственной власти.

Динамика численности обращений в сфере личных и политических прав представлена в таблице 3.

Категория прав	Количество обращений		Изменения (рост/снижение)
	2017 г.	2018 г.	
Право на жизнь, достоинство и неприкосновенность личности	131	104	- 20,6 %
Право на свободу передвижения и гражданство	133	84	- 36,9 %
Свобода совести и вероисповедания	5	8	+ 37,5 %
Избирательные права	44	62	+ 20 %
Право на доступ к информации и свобода СМИ	10	20	+100 %
Право на объединение и проведение публичных мероприятий	2	4	+ 100 %
Право на обращение в органы государственной власти	75	85	+ 12 %

Табл. 3. Динамика численности обращений в сфере личных и политических прав

#### 3.1. ПРАВО НА ЖИЗНЬ, ДОСТОИНСТВО, НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ

Конституция Российской Федерации в статьях 20, 21, 22 гарантирует каждому право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. В соответствии с положениями Основного закона, достоинство личности охраняется госу-

дарством, и ничто не может служить основанием для его умаления. Важность указанных прав не вызывает сомнений. От уровня обеспечения и защиты права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность зависят состояние законности и правопорядка, а также характеристики российского государства как правового и социального.

Согласно данным, полученным в результате ежегодного социологического иссле-



дования Уполномоченного, право на жизнь по-прежнему рассматривается ярославцами как **одно из наиболее соблюдаемых** (об этом заявили **82,4 %** опрошенных граждан, что **на 1,8 % выше, чем в 2017 году**). Общественная оценка соблюдения в Ярославской области права на личную неприкосновенность в целом совпадает с полученными в 2017 году результатами социологического исследования и находится на более высоком уровне, чем в 2013-2015 гг.

По информации УМВД России по Ярославской области, в 2018 году на территории региона зарегистрировано 63 убийства, что на 12,4 % меньше аналогичного показателя предыдущего года. Правоохранительные органы также выявили 199 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, 15 изнасилований и 90 разбоев. Указанные показатели демонстрируют некоторый спад в количестве указанных преступлений (от 3,6 до 11,8 %). В 2018 году увеличилось лишь число зафиксированных фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (на 7,6 %).

Вопросы обеспечения права на жизнь, достоинство и неприкосновенность личности были подняты в **104 поступивших в адрес Уполномоченного обращениях**, что составляет около **4,5 % от общего числа** обращений. При этом 93 обращения касались реализации права на личную неприкосновенность и безопасность, 10 – обеспечения права на достоинство личности, одна жалоба – соблюдения права на жизнь.

В полученных заявлениях и жалобах обращалось внимание на следующие проблемы в области обеспечения права на достоинство и неприкосновенность личности:

- оскорбления, угрозы убийством со стороны физических лиц;
- жалобы на унижение достоинства личности со стороны сотрудников органов внутренних дел в рамках допросов и ознакомления с материалами уголовных дел;
- оспаривание отказов в возбуждении уголовных дел по сообщениям о нарушении права на личную неприкосновенность;
- насилие и унижение человеческого достоинства в отношении лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Из поступивших обращений по вопросу обеспечения **права на достоинство личности** 7 представляли собой жалобы, 3 содержали предложения заявителей относительно

путей обеспечения достоинства личности. При этом в части жалоб оспаривались действия органов государственной власти и сотрудников исправительных учреждений. В трех жалобах обращалось внимание на нарушение или на угрозу нарушения прав заявителей со стороны физических лиц.

Одним из вопросов, поднимаемых в рамках обращений этой группы, не первый год является вопрос об уважении достоинства лиц, обвиняемых в совершении преступлений.

*К Уполномоченному обратился осужденный Ж. с жалобой на нарушение в ходе судебного заседания его права на достоинство личности. Заявитель обращал внимание на то обстоятельство, что при рассмотрении дела в суде первой инстанции он помещался в металлическую клетку. В связи с этим в обращении ставился вопрос о компенсации морального вреда, причиненного заявителю в результате подобной изоляции.*

Уполномоченный разъяснил заявителю, что разрешение требований о взыскании компенсации морального вреда не входит в его компетенцию. В то же время, на основе изложенных в обращении фактов мог быть сделан вывод о предположительном нарушении обжалуемыми действиями требований статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой установлен запрет применения пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания. Исходя из этого, заявителю было разъяснено право обращения в Европейский Суд по правам человека.

На проблему помещения подозреваемых, обвиняемых и подсудимых в металлические клетки во время судебных заседаний в 2018 году было обращено внимание российского законодателя. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации находится **проект федерального закона о запрете использования защитных кабин в процессуальных зонах залов судебных заседаний и иных конструкций, препятствующих общению подозреваемых и обвиняемых с адвокатами (защитниками).**

Весьма неординарное обращение по проблематике унижения человеческого достоинства поступило по вопросу **маркировки одежды осужденных отличительными знаками.**

*К Уполномоченному обратилась супруга гражданина Б., отбывающего наказание в*

виде лишения свободы. Со слов женщины, весной 2015 года ее муж был поставлен на профилактический учет как лицо, склонное к насильственным действиям. В связи с этим администрация исправительного учреждения также потребовала от осужденного носить нагрудный отличительный знак в виде розовой полосы, что маркировало склонность к насильственным действиям. По мнению заявителя, подобный знак оскорбляет и унижает человеческое достоинство.

В рамках работы с обращением Уполномоченный направил запрос в адрес администрации исправительного учреждения о предоставлении информации относительно законности постановления осужденного на профилактический учет, обоснованности длительного срока нахождения на учете и обязательности ношения специального знака. В колонии пояснили, что требование о ношении подобными лицами отличительного нагрудного знака розового цвета и нагрудного знака с розовой полосой основывалось на внутриведомственном указании, применяемом на территории Ярославской области.

Проведя собственное исследование нормативного регулирования данного вопроса, Уполномоченный установил, что правило о ношении отличительного знака **противоречит требованиям Приказа Минюста России от 20.05.2013 № 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы»**. Так, обязательность ношения отличительного знака выходила за рамки перечня практических инструментов в работе с лицами, поставленными на профилактический учет.

С учетом изложенного Уполномоченный пришел к выводу о недопустимости маркировки одежды осужденных лиц с помощью каких-либо отличительных знаков. Уполномоченный направил в адрес Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Ярославской области заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод осужденных путем приведения указания Управления в соответствие с актами более высокой юридической силы. По результатам рассмотрения данного заключения Управление отменило указание о ношении отличительного знака осужденными.

Наибольшее число обращений по вопросу обеспечения **права на неприкосновенность**

личности содержали указания на нарушения данного права **со стороны физических лиц и сотрудников коммерческих организаций, должностных лиц правоохранительных органов и мест принудительного содержания**. В частности, граждане оспаривали бездействие органов внутренних дел, выразившееся, по их мнению, в непринятии мер по защите неприкосновенности личности (4,3 %). 10 (10,7 %) жалоб поступили по вопросам применения сотрудниками мест принудительного содержания мер психологического и физического насилия по отношению к подозреваемым, обвиняемым и осужденным. В одном из таких заявлений обращалось внимание на то, что сотрудники исправительного учреждения не пресекали нарушение права на неприкосновенность заявителя со стороны других осужденных. 2 заявления были связаны с направлением в адрес Уполномоченного предложений и просьб по вопросам обеспечения права на неприкосновенность личности.

Реализация права на жизнь и личную неприкосновенность во многом зависит от степени **защищенности граждан в местах массового пребывания людей**. Обеспечение высокого уровня безопасности в общественных местах должно являться одним из основных приоритетов государственной деятельности. Человек, который посещает объекты социальной инфраструктуры, доверяет свою жизнь и здоровье администрации данных учреждений и, безусловно, рассчитывает на безопасные условия пребывания в этих местах.

Проблема недостаточной защищенности личности в местах массового пребывания наиболее ярко проявилась на примере учреждений образования. Как известно, 2018 год был отмечен всплеском насилия среди обучающихся в образовательных учреждениях отдельных субъектов РФ. Жертвами нападений стал широкий круг лиц, среди которых не только дети, но и совершеннолетние граждане.

В связи с остротой данной проблемы в феврале 2018 года Уполномоченный созвал **расширенное заседание экспертной рабочей группы по соблюдению и защите прав участников образовательного процесса, посвященное вопросу безопасности в образовательных учреждениях**. В нем приняли участие Уполномоченный по правам ребенка в Ярославской области, депутат Государственной Думы РФ от Ярославской области, представители регионального и городского департаментов образования, управления по социальной и демографической политике

Ярославской области, правоохранительных органов, общественных организаций, а также педагоги-психологи. Участники заседания обсудили проблемы физической безопасности школьников и сотрудников образовательных организаций. Особое внимание было уделено психологическому и педагогическому аспекту данной проблемы, а также вопросу информационной безопасности в контексте развития новых коммуникационных технологий.

По итогам заседания были сформулированы Предложения об организационных и правовых мерах решения проблемы безопасности обучающихся и работников образовательных организаций, по повышению эффективности психолого-воспитательной работы с детьми, педагогами и родителями, а также по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних. Предложения были включены в текст резолюции, направленной в компетентные организации.

В 2018 году вопросам соблюдения и защиты права на достоинство и личную неприкосновенность, противодействия жестокости и насилию было посвящено несколько прямых эфиров радиопрограмм с участием Уполномоченного на радиостанциях «Эхо Москвы-Ярославль» и «Радио России-Ярославль». В рамках эфиров обсуждались основные характеристики и природа жестокости и насилия, а также вопросы профилактики жестокости в подростковой среде и в среде лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию. Эксперты обменивались позициями по поводу эффективных мер противодействия жестокости и агрессии в обществе, в ходе диалога был определен необходимый комплекс профилактических мероприятий в этом направлении. Уполномоченным была разработана и издана информационная листовка «Что делать, если ты стал свидетелем или жертвой насилия или жестокого обращения?». Она распространяется на территории Ярославской области и призвана привлечь внимание к проблеме защиты прав человека от жестокости и агрессии.

\*\*\*

Выявленные проблемы позволяют сформулировать **ряд рекомендаций**.

Необходима дальнейшая разработка и последовательная реализация мер государственной политики в области повышения служебной дисциплины и правовой культуры работников правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы. Не менее важное значение имеет и профилактическая

работа в сфере противодействия жестокому обращению и насилию в среде детей и подростков, в том числе в образовательных организациях.

В целом деятельность по профилактике нарушений права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность должна осуществляться в тесном взаимодействии государства с институтами гражданского общества. Органам государственной власти и их должностным лицам следует уделять особое внимание обеспечению беспрепятственного общественного контроля за соблюдением права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность лиц в «закрытых» и «режимных» учреждениях: в местах принудительного содержания, психиатрических диспансерах, воинских частях, стационарных учреждениях социального обслуживания и т.д.

### 3.2. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ГРАЖДАНСТВО

Согласно части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации, каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Положениями Основного закона Российской Федерации гарантируется равенство правового статуса иностранных граждан и граждан Российской Федерации. Исключения из этого правила могут устанавливаться федеральным законом или международным договором РФ.

Результаты ежегодного социологического исследования демонстрируют, что **77,7 %** жителей региона считают, что право на свободу передвижения и гражданство соблюдается. Это **на 1,8 % выше** аналогичного показателя 2017 года. Доля респондентов, заявляющих о нарушениях своих прав в сфере миграции, напротив, из года в год снижается и составила в 2018 году **1,4 %**.

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступило **84 обращения по вопросам обеспечения права на свободу передвижения и гражданство**, что составляет 3,6 % от общего числа обращений. Полученный показатель **значительно (на 36,9 %) меньше данных 2017 года**, в котором было принято 133 обращения по вопросу соблюдения прав в рассматриваемой сфере.

Наблюдаемая тенденция частично объяснима объективными показателями. По данным Управления по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области, в



2018 году было вынесено 306 решений об административном выдворении, что на 30,3 % меньше, чем в 2017 году. В Центр временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы РФ (далее – ЦВСИГ), в 2018 году поступили 346 иностранных граждан, что на 14,4 % меньше аналогичного показателя предыдущего года. Кроме того, в 2018 году произошло значительное снижение числа обращений, направленных из ЦВСИГ, в том числе, по вопросам длительности сроков содержания в данном учреждении. Так, в 2017 году доля обращений, поступивших от иностранных граждан из Центра, составляла 58 % от общего числа обращений по вопросам гражданства и миграции. В 2018 году произошло снижение данного показателя до 17,9 %.

Наблюдаемая динамика отражает позитивные изменения в направлении постепенного решения проблемы своевременного оформления документов для целей исполнения решений о депортации и административном выдворении. Уменьшение числа жалоб из ЦВСИГ возможно рассматривать в качестве закономерного итога повышения эффективности межведомственного взаимодействия Уполномоченного, областного УМВД и службы судебных приставов, обеспечивающих исполнение решений о депортации либо выдворении.

В поступивших в 2018 году обращениях по вопросу соблюдения права на свободу передвижения и гражданство поднимались следующие проблемы:

- несогласие иностранных граждан с вынесенными в их отношении решениями об административном выдворении, нежелательности пребывания, запрещении въезда в Российскую Федерацию;
- трудности в получении гражданства Российской Федерации;
- длительные сроки ожидания депортации и сбора документов для выезда из РФ;
- отказ в постановке граждан РФ на регистрационный учет по месту жительства и проблемы в сфере паспортизации.

Первую, наиболее многочисленную группу обращений, составляют **жалобы иностранных граждан** по вопросам режима их пребывания на территории Российской Федерации. В 2018 году Уполномоченный получил **35 обращений** подобного содержания, что составляет **41,7 %** от общего числа обращений рассматриваемой группы.

В рамках данной группы обращений по-прежнему можно выделить **жалобы на затягивание сроков депортации и административного выдворения**, а также на длительное нахождение заявителей в ЦВСИГ. В целом Уполномоченный получил 12 обращений по вопросам ускорения процесса депортации и ее осуществления на территорию желаемого иностранным гражданином государства.

В числе поступивших обращений выделяются и жалобы, содержащие **несогласие иностранных граждан с самими решениями об их депортации, административном выдворении или неразрешении въезда в Российскую Федерацию**. В 2018 году Уполномоченный получил 14 обращений подобного рода, что в целом составляет 16,7 % от общего числа обращений, поступивших по вопросам свободы передвижения и гражданства.

*Так, к Уполномоченному обратился гражданин Республики Узбекистан Т., не согласный с решениями органа миграции о неразрешении ему въезда в РФ и о сокращении срока временного пребывания в РФ. Основанием принятия данных решений стали факты неоднократного привлечения заявителя к административной ответственности за совершение правонарушений в области безопасности дорожного движения, а также за пропуск срока уведомления о проживании. Как было установлено, заявитель свободно владеет русским языком, непрерывно проживал на территории России с 2007 года, с 2015 года имел разрешение на временное проживание в РФ. Он окончил в Ярославле школу и имел аттестат о среднем (полном) общем образовании; на момент вынесения решения обучался в высшем учебном заведении Ярославской области. Параллельно с обучением осуществлял оплачиваемую деятельность, с которой производилось удержание сумм налогов в бюджет РФ. Все близкие родственники заявителя проживают в настоящее время на территории России. В 2019 году заявитель планировал вступить в брак с гражданкой Российской Федерации.*

Уполномоченный установил, что при вынесении решений о неразрешении въезда и о сокращении срока временного пребывания орган миграции не принял во внимание обстоятельства, свидетельствующие о наличии устойчивых семейных и социальных связей иностранного гражданина в нашей стране. По мнению Уполномоченного, совершенные заявителем правонарушения не оказали существенного влияния на состояние национальной безопасности и общественного порядка, не повлекли

негативных последствий для общественной нравственности, жизни, здоровья или имущества других лиц, не причинили материальный ущерб и не были связаны с посягательством на права и свободы.

С учетом этого, Уполномоченный пришел к выводу о том, что реализация запрета на нахождение заявителя в Российской Федерации является непропорциональным вмешательством в его право на образование, уважение личной и семейной жизни. Позиция Уполномоченного была в письменном виде доведена до заявителя и УМВД России по Ярославской области. По итогам рассмотрения жалобы иностранного гражданина на решения о неразрешении въезда в РФ и о сокращении срока временного пребывания в РФ суд апелляционной инстанции удовлетворил заявленные требования и отменил оспариваемые решения.

Еще одна часть направленных иностранными гражданами жалоб была связана с **оспариванием отказов миграционных органов в принятии решений о приеме иностранных граждан в гражданство РФ** или в выдаче им вида на жительство. В 2018 году поступило 9 обращений подобного рода.

В 2018 году была также выявлена проблема **легализации пребывания на территории Российской Федерации детей граждан Украины**, прибывших вместе с родителями в Российскую Федерацию в 2014 году и получивших здесь временное убежище. В связи с достижением данными детьми определенного возраста, к настоящему моменту документы, по которым осуществлялся их въезд в Российскую Федерацию, утратили юридическую силу и не могут расцениваться в качестве действительных документов, удостоверяющих личность. Это ведет к невозможности получения этой категорией иностранных граждан вида на жительство или гражданства.

В 2018 году Уполномоченный рассмотрел несколько обращений граждан Украины по вопросам получения их детьми гражданства Российской Федерации. Как следует из обращений, заявители прибыли с детьми на территорию России из Украины в 2014 году. По прибытии в РФ детям было предоставлено временное убежище. За четыре года с момента въезда детей в Российскую Федерацию документы, удостоверяющие личность детей (свидетельства о рождении), утратили юридическую силу в связи с достижением детьми возраста выдачи паспортов граждан Украи-

ны. По мотивам страха въезда на территорию Украины паспорта детям оформлены не были. В 2018 году родители обратились в органы миграции с заявлениями о принятии детей в гражданство РФ, однако представленные ими документы рассмотрены не были по причине отсутствия у детей действительных документов, удостоверяющих личность.

В связи с поступившими обращениями Уполномоченный направил запросы в Управление по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области о предоставлении информации по вопросу обязательности документирования граждан Украины паспортами для целей приема в российское гражданство, а также о возможности получения паспортов без выезда на территорию Украины. В ответ на запросы были даны разъяснения о необходимости обращения граждан Украины в компетентные органы по вопросу их документирования паспортами своего государства. После получения гражданами Украины действительных паспортов вопрос их приема в гражданство Российской Федерации может разрешаться в порядке, установленном российским законодательством. С учетом предоставленных разъяснений, не усматриваются нарушения законодательства в действиях по отказу в рассмотрении заявлений о приеме в гражданство РФ по основаниям отсутствия у заявителей действительных документов, удостоверяющих личность.

Вторую группу обращений по вопросу реализации права на свободу передвижения и гражданства составляют **жалобы граждан Российской Федерации** о нарушении их прав со стороны органов государственной власти и физических лиц. В 2018 году было рассмотрено **8 обращений** подобного содержания. Данные жалобы были посвящены, в том числе, вопросам постановки граждан РФ на регистрационный учет по месту жительства, выдачи и изъятия паспорта гражданина РФ.

Наконец, третья группа обращений была связана с **предоставлением заявителям правовых консультаций** относительно юридических последствий решений о нежелательности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, об их административном выдворении или депортации. В своих обращениях граждане просили разъяснить вопросы оформления документов, легализующих их пребывание и трудовую деятельность на территории Российской Федерации. В адрес Уполномоченного поступали также вопросы об условиях участия в программе содействия добровольному пе-

реселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Заявители обращались и за консультациями по вопросам получения гражданства РФ, регистрационного учета и замены паспорта гражданина Российской Федерации.

В 2018 году Уполномоченный **4 раза выехал в Центр временного содержания иностранных граждан** УВМ УМВД России по Ярославской области. В рамках данных выездов Уполномоченный исследовал условия содержания иностранных граждан, общался с администрацией ЦВСИГ и проводил личные приемы иностранных граждан. В качестве позитивного момента можно отметить тот факт, что в Центре функционирует отремонтированная комната для свиданий иностранных граждан с посетителями. При этом жалоб на условия содержания, питания и режим к омбудсмену в 2018 году, в отличие от предыдущих лет, не поступало.

Проблематика гражданства и свободы передвижения в 2018 году стала предметом обсуждения в выпуске **радиопрограммы «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы-Ярославль»**. В рамках эфира обсуждались вопросы притока иностранных граждан в Ярославскую область, их интеграции и адаптации, динамика выдворения и депортации иностранных граждан. В ходе программы Уполномоченный рассказал о практике работы с обращениями иностранных граждан.

В 2018 году в рамках проекта **«ПРАВпросвет»** была подготовлена брошюра **«В помощь мигранту: выпуск 1 – депортация и выдворение»**, Памятка для лиц, находящихся в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД России по Ярославской области. Выпуск данных изданий призван повысить информированность иностранных граждан об имеющихся у них правах, о порядке и способах защиты их прав и законных интересах.

\*\*\*

На основе практики работы с обращениями в сфере гражданства и миграции можно прийти к выводу об актуальности проблемы вынесения решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, депортации и административном выдворении в отношении иностранных граждан, имеющих прочные социальные и семейные связи в РФ. С учетом этого, в целях обеспечения прав иностранных граждан на уважение

личной и семейной жизни, Уполномоченный **рекомендует** компетентным инстанциям **избегать формального подхода при вынесении в отношении иностранных граждан решений, исключающих их дальнейшее пребывание или проживание на территории РФ**. Реализация данной меры позволит обеспечить пропорциональность вмешательства государства в частную жизнь иностранного гражданина и соразмерность обременительной меры последствиям совершенного иностранным гражданином нарушения.

Не менее актуальна и проблема **обеспечения иностранных граждан, ожидающих выдворения или депортации, медицинской помощью** в части дорогостоящих препаратов, отсутствующих в свободной продаже и предоставляемых пациентам в рамках государственных программ. В 2018 году данная проблема была выявлена в отношении иностранных граждан, освободившихся из мест лишения свободы и ожидающих депортации в ЦВСИГ. По причине длительных сроков оформления и получения документов, необходимых для депортации, запаса медицинских препаратов, который выдается данным лицам при освобождении из мест лишения свободы, становится недостаточно. Это касается, в частности, ВИЧ-инфицированных иностранных граждан, которым при переводе из мест лишения свободы в ЦВСИГ медицинские препараты выдаются из расчета на один месяц. В этой связи администрации учреждений, исполняющих наказание, территориальные органы ФСИН и МВД России должны предпринимать совместные усилия по своевременному оформлению документов, необходимых для депортации иностранных граждан, освобождающихся из мест лишения свободы. Процесс оформления данных документов должен начинаться до момента освобождения иностранных граждан с учетом срока данного освобождения. Кроме того, должен быть определен порядок предоставления лекарственных препаратов освобожденным из МЛС ВИЧ-инфицированным иностранным гражданам, содержащимся в ЦВСИГ более одного месяца.

Сохраняется практика **редкого принятия судами решений о самостоятельном контролируемом выезде иностранных граждан** из Российской Федерации, что порождает проблему длительности пребывания иностранных граждан в ЦВСИГ и переполненности данного учреждения. Высокую степень актуальности имеет также проблема длительности решения вопроса о подтверждении



гражданской принадлежности иностранного гражданина в силу затрудненности коммуникации и получения соответствующих документов в посольствах ряда государств.

С учетом этого Уполномоченный рекомендует шире использовать механизм самостоятельного контролируемого выезда из Российской Федерации иностранных граждан, имеющих денежные средства для покупки билетов и изъявляющих желание покинуть территорию Российской Федерации.

Кроме того, необходимы также изменения действующего законодательства о гражданстве Российской Федерации в части введения положений, нацеленных на обеспечение прав и интересов иностранных граждан, которые не имеют возможности самостоятельно восстановить или получить в иностранном государстве документы, удостоверяющие их личность и гражданство.

### 3.3. ПРАВО НА СВОБОДУ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Статья 28 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому свободу совести и вероисповедания. Содержание данного права включает правомочия исповедовать любую религию или не исповедовать никакой; совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии; осуществлять обучение религии и религиозное воспитание; свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, в том числе создавая религиозные объединения.

По состоянию на 31 декабря 2018 года в Ярославской области осуществляли деятельность **398 религиозных организаций и 8 религиозных групп**, что незначительно выше аналогичного показателя предыдущего года (в 2017 году на территории региона функционировали 395 религиозных организаций и 6 религиозных групп). Основными направлениями деятельности религиозных объединений в Ярославской области являются совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание своих последователей, благотворительная, культурно-просветительская и миссионерская деятельность. Религиозные объединения занимаются активной организацией публичных религиозных мероприятий в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

В Ярославской области действует ряд общественных институтов, содействующих укреплению межрелигиозного диалога, усилению взаимодействия религиозных конфессий и власти. Так, с 1999 года при мэрии города Ярославля функционирует **Совет по вопросам религиозных объединений**. Членами Совета являются представители традиционных мировых религий и наиболее распространенных конфессий (Православие, в т.ч. Старообрядчество, Ислам, Иудаизм, Католицизм, Лютеранство, Буддизм), представители государственных ведомств, структурных подразделений мэрии, общественности и экспертного сообщества. Основные направления деятельности Совета связаны с вопросами профилактики религиозного экстремизма и противодействия деструктивным культам, духовно-нравственного воспитания молодежи, культурно-просветительской работы с жителями города и рядом иных вопросов.

В заседаниях Совета принимает участие и Уполномоченный. Так, в марте 2018 года Уполномоченный выступил с докладом на заседании Совета, посвященном обсуждению вопросов обеспечения баланса свободы совести и иных прав и свобод граждан, а также угроз и мер профилактики распространения идей терроризма и религиозного экстремизма. Выступая на заседании Совета, Уполномоченный рассказал об итогах своей деятельности по обеспечению свободы совести и о сложившемся взаимодействии с религиозными объединениями региона.

Согласно данным ежегодного социологического исследования, право на свободу совести и вероисповедания рассматривается жителями Ярославской области в качестве одного из наиболее соблюдаемых. Этот вывод был подтвержден **76,9 %** опрошенных жителей Ярославской области, что **на 2,1 % выше** в сравнении с опросами 2017 года.

Удовлетворенность жителей области степенью соблюдения данного права косвенно подтверждается небольшим числом обращений, ежегодно поступающих Уполномоченному по вопросам соблюдения права на свободу совести и вероисповедания. В 2018 году Уполномоченному было направлено **8 обращений** по соответствующей тематике. Данный показатель составляет **0,3 %** от общего количества принятых обращений.

В целом поступившие обращения касались ситуативных, несистемных проблем в сфере обеспечения свободы совести и вероиспове-



дания. Тематика обращений включала следующие вопросы:

- отказы в удовлетворении заявлений о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой;
- обжалование включения религиозной литературы в список экстремистских материалов;
- трудности в реализации свободы совести лицами, находящимися в местах принудительного содержания и в ЦВСИГ.

В числе обращений по вопросу обеспечения свободы совести и вероисповедания можно отметить жалобы на действия органов государственной власти, прокуратуры, военкомат. При этом несколько обращений поступили по вопросам замены военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

*Гражданин Б. обратился в военный комиссариат с заявлением о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой. В обоснование своего заявления он привел совокупность аргументов, подтверждающих противоречие несения военной службы его убеждениям. Военный комиссариат отказал гражданину в удовлетворении его просьбы по мотивам пропуска установленного законодательством срока подачи заявления. В результате заявителю была вручена повестка на медицинскую и призывную комиссии.*

В ходе рассмотрения обращений подобного содержания заявителям разъяснялся установленный действующим законодательством порядок направления граждан на альтернативную гражданскую службу. Как было установлено, обжалуемые отказы военных комиссариатов в удовлетворении заявлений о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой были вынесены по причине пропусков заявителями установленных сроков подачи таких заявлений.

Анализ материалов правоприменительной практики Ярославской области показал, что незнание призывниками сроков подачи соответствующих заявлений, а также их заблуждение относительно наличия освобождения от военной службы по медицинским показаниям не рассматриваются в качестве уважительных причин пропуска сроков. Суды также критически относятся к доводам призывников о позднем формировании убеждений, которым будет противоречить несение военной службы.

Еще одним основанием отказа в удовлетворении заявлений о прохождении аль-

тернативной гражданской службы в практике Ярославской области является недостаточная обоснованность доводов о противоречии несения военной службы убеждениям или вероисповеданию призывников. Обязанность подтверждения достоверности данной информации лежит на лицах, состоящих на военном учете: законодатель обязывает их приложить к заявлению автобиографию и характеристику с места работы (учебы). Как показывает практика, в нарушение данных требований, призывники ограничиваются лишь изложением своих убеждений без подтверждения данных доводов какими-либо доказательствами. При этом позиция заявителей в отдельных случаях опровергается материалами личных дел призывников (составленными на основе бесед листами изучения призывников, характеристиками с места учебы и пр.). С учетом этих обстоятельств, справедливыми и обоснованными представляются выводы призывных комиссий и судов о недоказанности факта наличия у призывников прочных и устойчивых убеждений неприятия военной службы.

Установленные причины отказов призывных комиссий в удовлетворении заявлений о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой показывают необходимость правового просвещения призывников в данном вопросе. В этой связи раздел о порядке организации направления граждан на альтернативную гражданскую службу был включен в разработанную в 2018 году Аппаратом Уполномоченного **брошюру «Права призывника в вопросах и ответах».**

Отдельные обращения содержали просьбы об **оказании содействия в реализации свободы совести в местах принудительного содержания.** Частично они отражены в разделе Доклада «Права человека в местах принудительного содержания». Часть обращений были приняты на личном приеме в Центре временного содержания иностранных граждан.

*Так, иностранный гражданин, пребывающий в Центре временного содержания иностранных граждан, обратился к Уполномоченному по вопросу организации приезда православного священника на Пасху. При содействии Уполномоченного возможность реализации отправления религиозных обрядов в Центре временного содержания иностранных граждан была обеспечена.*

Свобода совести и вероисповедания в правовом государстве не носит абсолютного харак-

тера и ограничивается необходимостью защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, иных конституционных ценностей. Исходя из этого, существующие риски использования религиозных инструментов для целей вовлечения лиц в деструктивные виды деятельности оправдывают необходимость введения религиозной активности в правовые рамки. В условиях активного развития информационно-телекоммуникационных сетей и новых технологий крайне важно предпринимать действия по своевременному выявлению материалов, распространяемых в нарушение требований российского законодательства.

Большую роль в реализации данной задачи играют органы прокуратуры Ярославской области, которые осуществляют мониторинг исполнения требований законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Анализ материалов правоприменительной практики Ярославской области показывает, что органами прокуратуры в 2018 году были выявлены отдельные факты распространения в сети «Интернет» религиозных материалов экстремистской направленности. По выявленным нарушениям органы прокуратуры обращались в суды с инициативами о признании информации запрещенной к распространению и о включении доменных имен сайтов, на которых размещались подобные религиозные материалы, в Единый реестр доменных имен, содержащих информацию, распространение которой в РФ запрещено.

\*\*\*

С учетом выявленных проблем, в целях обеспечения полноценной реализации свободы совести и вероисповедания в Ярославской области крайне важно следование следующим **рекомендациям**.

Прежде всего, должна быть продолжена планомерная и последовательная деятельность в области дальнейшего укрепления межрелигиозного диалога, активного взаимодействия власти, религиозных объединений и иных общественных институтов. Достижение данной цели немыслимо без совместных усилий органов власти, представителей конфессий, общественности и экспертного сообщества. Особое внимание следует уделять профилактике экстремистских и насильственных проявлений в религиозной среде, своевременному выявлению фактов использования религии для целей вовлечения граждан в противоправную деятельность, незамедлительному ограничению доступа к материалам экс-

тремистской направленности.

Кроме того, важнейшим направлением деятельности органов власти и общественных институтов должно стать правовое просвещение призывников о порядке реализации права на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой. В связи с тем, что одну из наиболее уязвимых категорий составляют лица, находящиеся в местах принудительного содержания, администрациям соответствующих учреждений следует предпринимать все необходимые действия по обеспечению беспрепятственного отправления религиозных обрядов в данных организациях.

### 3.4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА

Часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Выборы, будучи важнейшей формой прямого народовластия, обеспечивают участие граждан в формировании государственных и муниципальных институтов, в определении основных направлений публичной политики и в осуществлении властной деятельности в соответствии с потребностями и интересами большинства населения.

В 2018 году на территории Ярославской области проходили избирательные кампании по очередным выборам Президента Российской Федерации, депутатов Ярославской областной Думы, глав и депутатов представительных органов городских и сельских поселений Ярославской области. Кроме того, состоялись досрочные выборы глав Кузнечихинского сельского поселения Ярославского муниципального района и сельского поселения Поречье-Рыбное Ростовского муниципального района и повторные выборы депутатов Переславль-Залесской городской Думы по многомандатному избирательному округу № 2.

В целом в Ярославской области работа государственных и общественных институтов в области обеспечения реализации избирательных прав граждан велась в следующих направлениях.

Первым ключевым направлением стал **комплекс мероприятий в области правового просвещения по вопросам избирательного права и процесса**. Мероприятия данной группы реализовывались избирательными комиссиями и были направлены на повышение правовой культуры избирателей, иных

участников избирательного процесса, а также на обучение кадров избирательных комиссий. При этом особое внимание уделялось работе с молодыми и будущими избирателями.

В 2018 году проводился целый комплекс мероприятий по стимулированию интереса молодежи к участию в выборах: встречи членов избирательных комиссий со школьниками и студентами; конкурсы, турниры, игры и заседания клубов, приуроченные ко Дню молодого избирателя; региональный молодежный хакатон разработчиков IT-решений «Выбор.Yar»; игра «Я – гражданин, я – избиратель»; иные конкурсы и олимпиады.

В 2018 году Избирательной комиссией Ярославской области также велась работа по повышению правовой грамотности представителей СМИ и организаций, оказывающих услуги по изготовлению печатных агитационных материалов. В течение года проводились мероприятия по вопросам информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации, конкурс на лучшее освещение в средствах массовой информации Ярославской области единого дня голосования 9 сентября 2018 года, в состав комиссии которого входил Уполномоченный по правам человека. Для целей обучения и повышения квалификации членов территориальных и участковых избирательных комиссий были организованы антитеррористические учения и образовательные семинары-тренинги.

Вторым направлением стала **деятельность по обеспечению гласности и открытости выборов**. Работа в данном направлении осуществлялась сразу несколькими государственными и общественными институтами.

Контроль за ходом голосования, подсчетом голосов избирателей и установлением итогов голосования осуществляло довольно большое число наблюдателей. Согласно данным Избирательной комиссии Ярославской области, при проведении выборов депутатов Ярославской областной Думы 9 сентября 2018 года на избирательных участках присутствовали 1155 членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и 1443 наблюдателей от кандидатов, политических партий и избирательных объединений.

В 2018 году содействие наблюдению на федеральных, региональных и муниципальных выборах осуществляла также Общественная палата Ярославской области в рамках созданного **института общественного наблюдения**. Привлечение общественных

наблюдателей осуществлялось в связи с внесенными в 2017-2018 годах в федеральное законодательство изменениями, в соответствии с которыми общественные палаты субъектов РФ были наделены правом назначения наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего региона.

В целом для наблюдения за ходом избирательного процесса на выборах Президента РФ 18 марта 2018 года Общественной палатой Ярославской области было подготовлено и обучено около 1800 наблюдателей. По информации Избирательной комиссии Ярославской области, в день голосования на избирательных участках осуществляли наблюдение 1041 наблюдатель от Общественной палаты Ярославской области и 246 наблюдателей от Общественной палаты РФ.

В единый день голосования 9 сентября 2018 года общественное наблюдение за ходом голосования осуществлялось в рамках **мониторинговых групп** Общественной палаты Ярославской области, в состав которых вошли более 140 человек.

В день голосования на выборах Президента РФ 18 марта 2018 года, а также в единый день голосования в здании Ярославской областной Думы с 8.00 утра до окончания подсчета голосов работал **Ситуационный центр**. Деятельность Центра позволила оперативно решать вопросы, связанные с проведением дней голосования.

Важным средством обеспечения открытости и прозрачности избирательного процесса явилось **оснащение избирательных участков камерами видеонаблюдения с трансляцией изображения в сети «Интернет»**. Согласно сведениям, полученным от Избирательной комиссии Ярославской области, при голосовании на выборах Президента РФ средства видеонаблюдения и трансляции изображения использовались на 464 из 869 избирательных участков (53,4 %); на выборах депутатов Ярославской областной Думы – на 346 из 852 избирательных участков (40,6 %).

На избирательных участках Ярославской области использовались и **комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ)**. Согласно данным областной Избирательной комиссии, 289 из 869 (33 %) избирательных участков были оснащены КОИБами при проведении выборов Президента РФ; 275 из 852 (32 %) избирательных участков – при голосовании на выборах депутатов Ярославской областной Думы. На большинстве избира-



тельных участков применялась технология изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом и ускоренного ввода данных протоколов в ГАС «Выборы» с использованием машиночитаемого кода. Так, данная технология применялась на 541 из 869 избирательных участков на выборах Президента РФ и на 552 из 852 избирательных участков на выборах депутатов Ярославской областной Думы.

Проведение голосования на выборах в Ярославской области активно освещалось в **средствах массовой информации**. Избирательная комиссия Ярославской области аккредитовала **148 представителей из 24 СМИ** на выборах Президента РФ и **139 журналистов из 24 СМИ** на выборах депутатов Ярославской областной Думы для присутствия в помещениях для голосования, в помещениях избирательных комиссий при подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования, определения результатов выборов.

Третьим направлением деятельности в области содействия реализации гражданами избирательных прав стала **работа по повышению мобильности избирателей**. Избирательная комиссия Ярославской области, территориальные и участковые избирательные комиссии обеспечивали возможность голосования граждан по месту нахождения в рамках **технологии «Мобильный избиратель»**. По информации областной Избирательной комиссии, заявления о включении в список избирателей по месту нахождения направили **29 511 избирателей** на выборах Президента РФ и **11 668 избирателей** на выборах депутатов Ярославской областной Думы. Анализ данных о способах подачи заявлений при проведении выборов Президента РФ показывает, что наибольшее число граждан (24 428 избирателей) обратились в территориальные и участковые избирательные комиссии, чуть меньше, 13 273 избирателей, оформили заявление через единый портал государственных услуг. Наименьшее число заявлений было обработано в многофункциональных центрах.

Наконец, обеспечение права избирать и быть избранными осуществлялось в рамках **разрешения избирательных споров и рассмотрения отдельных обращений участников избирательного процесса**.

Избирательная комиссия сообщила, что в судах Ярославской области были рассмотрены **27 исковых заявлений** в связи с проведением выборов депутатов Ярославской областной Думы и **20 исковых заявлений** в

связи с проведением выборов в органы местного самоуправления 9 сентября 2018 года. При этом большая часть дел была связана с рассмотрением вопросов об отмене решений избирательных комиссий о регистрации либо отказе в регистрации кандидатов (списков кандидатов).

По результатам рассмотрения данных дел Ярославским областным судом были удовлетворены 2 исковых заявления об отмене решения о заверении списка кандидатов; 3 исковых заявления об отмене регистрации списков кандидатов. В целом на выборах депутатов Ярославской областной Думы была отменена регистрация 7 кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам. При этом решение Ярославского областного суда об отмене регистрации одного из кандидатов было в дальнейшем отменено Верховным Судом РФ.

В то же время суды общей юрисдикции Ярославской области в связи с проведением муниципальных выборов 9 сентября 2018 года отменили 1 решение территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, 2 решения о регистрации кандидатов, а также 1 решение участковой избирательной комиссии об отказе во включении в список избирателей лица, не имеющего регистрации по месту жительства. При этом отмена решений о регистрации кандидатов осуществлялась по мотивам отсутствия необходимых для регистрации документов, а также оформления документов с нарушениями требований законодательства.

В 2018 году Избирательная комиссия Ярославской области рассмотрела **38 обращений граждан**, 10 из которых поступили по вопросам проведения выборов Президента РФ 18 марта 2018 года. Большая часть обращений касалась вопросов предвыборной агитации и информационного освещения выборов, при этом многие обращения были связаны с просьбами в предоставлении разъяснений положений избирательного законодательства. В целом подтвердились лишь два сообщения о нарушениях порядка осуществления предвыборной агитации; 1 обращение было направлено для разрешения в правоохранительные органы.

Таким образом, органы государственной власти и общественные институты Ярославской области, безусловно, вносят значительный вклад в обеспечение соблюдения избирательных прав на территории Ярославской области.

В то же время, согласно данным, полученным в рамках ежегодного социологического исследования, **63,5 %** опрошенных жителей региона определяют право избирать и быть избранным в качестве соблюдаемого, что незначительно (на 0,3 %) выше по сравнению с результатами 2017 года и подразумевает, что **больше трети респондентов все же сомневаются в соблюдении данного права**. Несмотря на предпринятые усилия по повышению мобильности избирателей и обеспечению гласности избирательного процесса, явка избирателей на региональных и муниципальных выборах Ярославской области по-прежнему остается невысокой. Так, в выборах депутатов Ярославской областной Думы в 2018 году приняли участие всего **29,27 %** от общего числа избирателей.

По вопросам реализации избирательных прав в 2018 году Уполномоченный получил **62 обращения**, что составляет **2,7 %** от общего числа рассмотренных обращений. Полученный показатель значительно выше данных 2017 года, в котором было направлено **44 обращения** по вопросам обеспечения права граждан избирать и быть избранными. Рост числа обращений за анализируемый период обусловлен увеличением количества избирательных кампаний.

В поступивших в 2018 году обращениях по вопросам реализации избирательных прав затрагивались следующие проблемы:

- трудности в реализации возможности голосования вне помещения для голосования;
- отсутствие достоверной информации о дате и времени голосования, о номерах и адресах избирательных участков;
- нарушения порядка осуществления предвыборной агитации, в том числе, в средствах массовой информации;
- препятствия в реализации избирательных прав со стороны работодателей;
- отсутствие в списках избирателей;
- сбои в работе комплексов обработки избирательных бюллетеней;
- нарушения при оформлении информационных стендов в помещениях для голосования;
- недоступность избирательных участков для лиц с ограниченными возможностями и маломобильных категорий граждан.

Наибольшее число обращений представляли **жалобы на деятельность избирательных комиссий и органов государственной**

**власти Ярославской области**. В целом в адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области поступило **25 обращений** подобного содержания, что составляет **40,3 %** от общего числа обращений граждан по вопросам реализации избирательного права. Одной из важнейших проблем стала проблема непредоставления отдельным избирателям возможности голосования вне помещения для голосования. В частности, граждане сообщали о незаконных отказах членов участковых избирательных комиссий в удовлетворении заявлений о голосовании вне помещений для голосования, а также о фактах непосещения членами участковых избирательных комиссий лиц, подававших заявления о голосовании вне помещений.

*На «горячую линию» Уполномоченного обратились несколько граждан с жалобами на отказы членов участковой избирательной комиссии в предоставлении возможности голосования вне помещения для голосования. Мотивы отказа были связаны с нежеланием членов УИК подвергать себя риску заражения заболеванием, которым страдали избиратели. В другой жалобе сообщалось, что члены избирательной комиссии предложили самостоятельно прибыть на избирательный участок ветерану Великой Отечественной войны и трем престарелым вдовам ветеранов в ответ на их просьбу о голосовании вне помещения. В рамках работы с данными обращениями Уполномоченный обратил внимание участковых избирательных комиссий на недопустимость неправомерного отказа в возможности голосования вне помещения для голосования.*

В отдельных обращениях поднималась проблема голосования вне помещения пожилых людей, проживающих не по адресу регистрации. При обращении в территориальные избирательные комиссии по вопросу участия в голосовании данным избирателям, как правило, отказывали в голосовании вне помещения для голосования по мотивам отсутствия транспорта для выезда на дом.

Еще одной проблемой стала проблема недостаточного информирования избирателей об адресах и номерах избирательных участков. Данная проблема, к сожалению, повторяется из года в год, и на необходимость ее решения Уполномоченный неоднократно обращал внимание в рамках предыдущих ежегодных докладов. К сожалению, до сих пор поступают жалобы с информацией о неполучении приглашений на выборы. Иногда подоб-

ный информационный вакуум может привести к весьма нежелательным последствиям.

На «горячую линию» Уполномоченного поступила жалоба, в которой заявительница обращала внимание на отсутствие приглашения либо иного оповещения жителей ее дома о номере и адресе избирательного участка. Прибыв к зданию, где в течение нескольких последних лет традиционно располагался избирательный участок, заявительница обнаружила, что избирательного участка по старому адресу уже нет. Заявительнице пришлось возвращаться домой и предпринимать действия по розыску избирательного участка. При помощи сети «Интернет» она выяснила, что адрес ее избирательного участка был в 2018 году изменен. При этом уведомления о смене адреса не было.

Граждане также обращали внимание на единичные случаи отсутствия своих данных в списках избирателей. При этом довольно значительная часть обращений поступила по вопросам реализации избирательного права лицами, не имеющими регистрации по месту жительства на территории конкретного избирательного участка. Так, граждане задавали вопросы о возможности и порядке реализации активного избирательного права по месту нахождения на федеральных выборах. Особый интерес в этом плане представляет затронутый в одном из обращений вопрос о порядке голосования на региональных и муниципальных выборах лица, зарегистрированного на территории Ярославской области по месту пребывания.

К Уполномоченному поступило обращение в интересах гражданина, который прибыл на территорию Ярославской области из Республики Саха (Якутия), по вопросу возможности его участия в выборах депутатов Ярославской областной Думы. На момент проведения выборов гражданин проживал в Ярославской области на основе регистрации по месту пребывания. В установленном законом порядке он обратился в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении в список избирателей. Данное заявление было отклонено по мотивам отсутствия у заявителя регистрации по месту жительства в Ярославской области.

Заявителю были даны разъяснения о порядке составления списков избирателей и о подходах, сложившихся в правоприменительной практике по вопросу установления факта нахождения места жительства избирателя

на территории конкретного избирательного участка. Уполномоченный обратил внимание заявителя на возможность обжалования отказа в административном или судебном порядке.

Особо чувствительным для граждан вопросом по-прежнему остается вопрос **доступности избирательных участков для лиц с ограниченными возможностями и мало-мобильных граждан**. Так, отдельные обращения направлялись в связи с отсутствием на избирательных участках пандусов и кнопок вызова сотрудников избирательных комиссий.

В обращениях граждане также связывали нарушение своих избирательных прав с недостаточным, на их взгляд, освещением деятельности кандидатов в средствах массовой информации, а также с проблемой трудности зрительного восприятия размещенной на избирательных участках информации о кандидатах.

На «горячую линию» Уполномоченного обратился гражданин с жалобой на **недоступность информации о кандидатах на большинстве избирательных участков его города**. Заявителя возмутил тот факт, что информация на стендах в помещениях для голосования напечатана мелким шрифтом, а фотографии кандидатов отсутствовали. По мнению гражданина, подобное оформление информационных стендов представляет собой намеренную акцию по «снижению уровня критичности избирателей».

Кроме того, избиратели обращали внимание на свои в работе комплексов обработки избирательных бюллетеней в день голосования, а также на отсутствие на избирательных участках списков наблюдателей и препятствия для фотосъемки на избирательных участках.

Отдельную группу обращений составили **жалобы избирателей на действия физических лиц и избирательных объединений**. Всего Уполномоченный рассмотрел **10 обращений** подобного содержания, что составляет **16,1 %** от общего числа всех обращений по вопросам избирательного права. В данных жалобах граждане, в том числе, обращали внимание на нарушение правил проведения агитации, а также порядка проведения предварительного голосования, организуемого отдельными избирательными объединениями.

Значительное число обращений содержало информацию о **нарушениях избирательных прав граждан со стороны работодателей**. В частности, сообщались сведения о соверше-



нии работодателями в отношении работников действий по принуждению к голосованию за того или иного кандидата (избирательное объединение). В одном из обращений поднимался вопрос о порядке голосования работников, направляемых в командировку, за день до дня голосования. В таких условиях заявители утрачивали возможность проголосовать на избирательном участке по месту нахождения в день выборов. При содействии Уполномоченного работодателем было принято решение о переносе дат командировки работников на более поздний срок, в результате чего они смогли реализовать свое избирательное право. В то же время, в отдельных случаях работодатели не идут навстречу работникам в вопросе содействия реализации избирательных прав.

*Заявитель Б. сообщил о том, что он и еще 300 других сотрудников предприятия работают в две смены по графику с 8.00 до 20.00 часов. С работодателем была достигнута предварительная договоренность о том, что работники смогут отлучиться с работы, чтобы проголосовать на выборах. Однако в день голосования работодатель обещание не выполнил и не отпустил работников на избирательные участки. В результате, к сожалению, работники не смогли реализовать свое избирательное право.*

Наконец, еще одну группу обращений по вопросам обеспечения избирательных прав составили обращения граждан по **вопросам порядка реализации ими избирательного права** и просьбы разъяснить отдельные правила избирательного законодательства. В частности, заявителей интересовали вопросы правомерности совмещения голосования на выборах с общественным голосованием по благоустройству территорий муниципальных образований; порядка голосования в местах временного пребывания граждан; особенности реализации избирательных прав лицами, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста, и лицами, находящимися в день голосования за пределами места постоянного жительства. Частично вопрос о порядке голосования находящихся под домашним арестом лиц был снят в связи с принятием Закона Ярославской области от 15.02.2019 № 1-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области от 02.06.2003 № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

Ряд вопросов касался порядка подачи заявления о голосовании по месту нахождения, о внешнем виде избирательного бюллетеня и оформлении приглашения на выборы, о порядке отмены решения о регистрации кандидата, а также об итогах проведенных выборов. В отдельных обращениях выражались **предложения избирателей относительно возможных вариантов совершенствования избирательного законодательства** и улучшения организации голосования на выборах.

В рамках проводимых в 2018 году избирательных кампаний Уполномоченный осуществлял постоянный **мониторинг соблюдения избирательных прав на территории Ярославской области**. В центре особого внимания Уполномоченного находился вопрос организации общественного наблюдения на выборах. В 2018 году Уполномоченный принимал активное участие в деятельности рабочей группы по общественному мониторингу избирательного процесса на выборах Президента РФ; вопросы наблюдения на выборах обсуждались с участием Уполномоченного в эфире радиопрограммы «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы-Ярославль». В день голосования на выборах Президента РФ была проведена встреча Уполномоченного с наблюдателями, направленными Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Обсуждение вопросов соблюдения и защиты избирательных прав жителей Ярославской области осуществлялось Уполномоченным в рамках организованных под его эгидой и проведенных с его участием круглых столов, радиозэфиров на областных радиостанциях (в т.ч., на «Радио России-Ярославль»), заседаний рабочей группы по мониторингу избирательного процесса. При этом существенная часть мероприятий проводилась в рамках **межведомственного взаимодействия Уполномоченного с Избирательной комиссией Ярославской области и Общественной палатой Ярославской области**. В 2018 году Уполномоченный принял активное участие в работе профильной группы при Общественной палате Ярославской области, а также видеоконференциях и совещаниях, проводимых в период подготовки и проведения выборов, в работе единого Ситуационного центра, организованного 9 сентября 2018 года. В рамках соглашения между Уполномоченным и Общественной палатой Ярославской области общественные помощники Уполномоченного в муниципальных образованиях области были включены в список



членов рабочей группы по мониторингу избирательного процесса. За активное содействие в обеспечении избирательных прав граждан в ходе проведения выборов Президента РФ Уполномоченный удостоен благодарности Общественной палаты Российской Федерации.

В ходе избирательных кампаний по выборам Президента РФ, депутатов Ярославской областной Думы и муниципальным выборам на базе Аппарата Уполномоченного действовал **Центр мониторинга реализации избирательных прав граждан**, работала «горячая линия» по вопросу соблюдения избирательных прав граждан. В целом в 2018 году на «горячую линию» поступило около **30 обращений**, по которым были оперативно проведены проверки и даны юридические консультации. В муниципальных районах Ярославской области непрерывный мониторинг соблюдения избирательных прав граждан осуществляли общественные помощники Уполномоченного. Общественные помощники обобщали информацию о ходе подготовки к выборам и наблюдали за работой отдельных избирательных участков в дни голосования.

В дни голосования Уполномоченный посещал избирательные участки в городе Ярославле, а также в иных муниципальных образованиях Ярославской области, и осуществлял непрерывное наблюдение за процессом голосования. При этом особое внимание уделялось обеспечению беспрепятственной реализации избирательных прав на участках, расположенных на территориях следственных изоляторов, а также на избирательных участках, организуемых для целей голосования слабовидящих граждан и лиц, не имеющих регистрации по месту жительства. Уполномоченный осуществлял предварительную проверку готовности данных участков к проведению выборов, а также проводил их посещение в дни голосования.

Уполномоченный вел непрерывный мониторинг избирательных участков и помещений для голосования на предмет их доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья и маломобильных групп граждан (пенсионеров, семей с маленькими детьми и т.д.). С этой целью омбудсмен посещал территориальные избирательные комиссии и избирательные участки в рамках «Дней Уполномоченного» и в день голосования. По поручению Уполномоченного мониторинг доступности избирательных участков для маломобильных граждан осуществляли общественные помощники.

Проведенный мониторинг показал, что большинство избирательных участков Ярославской области были обеспечены необходимым оборудованием, оргтехникой, кнопками экстренного вызова полиции, видеонаблюдением и пандусами. В то же время, был выявлен ряд точечных проблем в области обеспечения избирательных прав лиц с ограниченными возможностями и маломобильных граждан.

Во-первых, территориальные избирательные комиссии, как правило, не располагают актуальной информацией относительно численности на территории соответствующих районов избирателей-инвалидов, а также о распределении инвалидов по категориям (слепые, слабовидящие, глухие, слепоглухие, с нарушением функций опорно-двигательного аппарата). Как следствие, организация работы по обеспечению избирательных прав лиц с ограниченными возможностями здоровья и маломобильных категорий населения ведется территориальными комиссиями в условиях отсутствия точных и достоверных сведений о том, на территории каких избирательных участков планируется голосование таких избирателей.

Во-вторых, не решена полностью проблема избирательных участков, расположенных на вторых и третьих этажах зданий. Например, в отдельных районах областного центра доля таких участков стремилась к 50 % от общего числа избирательных участков конкретного района города.

В-третьих, был выявлен ряд проблем с установкой специальных кабин или организацией мест для голосования лиц с ограниченными возможностями, а также оборудованием избирательных участков пандусами для маломобильных граждан. Как установил Уполномоченный, на большинстве информационных стендов информация была напечатана мелким шрифтом, что создавало трудности для избирателей.

\*\*\*

Выявленные проблемы позволяют сформулировать следующие **рекомендации** в направлении дальнейшего обеспечения избирательных прав жителей Ярославской области.

Избирательные комиссии должны обратить внимание на необходимость своевременного оповещения избирателей о месте и времени проведения голосования. До избирателей должна заблаговременно доводиться достоверная и актуальная информация об адресах и номерах их избирательных участков.

Членам участковых избирательных комиссий следует исходить из необходимости неукоснительного соблюдения правил избирательного законодательства о порядке голосования вне помещения для голосования. В связи с этим, должны исключаться отказы в удовлетворении обращений об организации выездного голосования к избирателям, которые не могут самостоятельно по уважительным причинам прибыть в помещения для голосования.

Избирательным комиссиям рекомендуется обеспечивать доступность зрительного восприятия материалов, которые размещаются на информационных стендах в помещениях для голосования и вблизи таких помещений. Все информационные материалы должны быть выполнены достаточным для комфортного чтения шрифтом.

Следует продолжить дальнейшую работу в направлении переноса избирательных участков с верхних на первые этажи зданий. Успешное выполнение данной задачи возможно в результате совместных усилий Избирательной комиссии Ярославской области, территориальных и участковых избирательных комиссий, органов местного самоуправления и социальной защиты населения, волонтерских организаций. Избирательной комиссии Ярославской области рекомендуется предпринимать активные действия по обеспечению территориальных избирательных комиссий сведениями о численности на их территориях избирателей с ограниченными возможностями, о распределении данных избирателей по категориям и избирательным участкам. В целях наибольшей интегрированности избирателей с ограниченными возможностями здоровья в общественно-политическую жизнь личное посещение такими лицами избирательных участков должно рассматриваться как наиболее приоритетное.

### 3.5. ПРАВО НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление объявляется Конституцией Российской Федерации одной из ключевых основ конституционного строя и форм непосредственного народовластия. Данная деятельность обеспечивает самостоятельное и под свою ответственность решение населением муниципального образования - непосредственно либо через органы местного самоуправления - вопросов местного значения. Муниципальный уровень публичной власти с территориальной точки зрения наиболее

приближен к населению и осуществляется исходя из интересов жителей конкретной территории, исторических и иных местных традиций.

В 2018 году происходило активное реформирование территориальной организации местного самоуправления в Ярославской области. Итогом данной реформы стало **упразднение Переславского муниципального района**, которое произошло в результате объединения входивших в состав района сельских поселений с городским округом город Переславль-Залесский. С учетом этих преобразований, по состоянию на начало 2019 года, территорию Ярославской области составляют **96 муниципальных образований, из них 67 сельских поселений, 10 городских поселений, 16 муниципальных районов и 3 городских округа**.

В 2018 году происходило также активное развитие региональной и муниципальной нормативной базы по вопросам реализации отдельных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. 14 декабря 2018 года был принят **закон «Об отдельных вопросах статуса старост сельских населенных пунктов в Ярославской области»**. Данным актом впервые урегулирован круг полномочий, прав и гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов региона. В связи с изменением в конце 2017 года федерального градостроительного законодательства и законодательства о местном самоуправлении, в муниципальных образованиях была также определена процедура **организации и проведения общественных обсуждений**. Так, с 2018 года в городе Ярославле на общественные обсуждения должны в обязательном порядке выноситься проекты планировки и межевания территории, проекты решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

На пределы самостоятельности населения муниципальных образований в решении вопросов местного значения большое влияние также оказывала политика Ярославской области в области **перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти**. Так, к 2018 году в пользу Ярославской области из компетенции муниципальных образований были изъяты отдельные полномочия в сфере

рекламы, водоснабжения и водоотведения, градостроительной деятельности. С другой стороны, в 2018 году утратил силу региональный закон о перераспределении полномочий в сфере благоустройства, в результате чего данные полномочия вернулись на муниципальный уровень.

Население Ярославской области традиционно участвует в осуществлении местного самоуправления посредством муниципальных выборов, публичных слушаний, территориального общественного самоуправления, собраний и конференций граждан, иных форм непосредственного народовластия. Справедливо утверждать, что жители региона в целом заинтересованы в диалоге с органами местного самоуправления по ключевым вопросам местного значения и испытывают высокую потребность в самостоятельном определении структуры и территориальной организации местной власти. При этом одним из наиболее важных вопросов для населения Ярославской области на протяжении длительного времени остается **проблема порядка избрания глав муниципальных образований**.

В поддержку более широкого использования механизма муниципальных выборов традиционно проводится достаточно большое число публичных мероприятий. Вопрос о прямых выборах мэра города Ярославля, глав городских округов и муниципальных районов Ярославской области ежегодно предлагается к вынесению на референдумы, однако данные инициативы до настоящего момента органами государственной власти одобрены не были. Так, в 2018 году Ярославская областная Дума отклонила инициативу областного референдума по вопросу прямых выборов глав муниципальных образований ввиду ее противоречия положениям федерального законодательства.

Одним из активных каналов участия населения муниципальных образований Ярославской области в решении вопросов местного значения стали также **общественные голосования и собрания граждан**. В 2018 году жители региона приняли активное уча-

стие в общественном голосовании по выбору объектов благоустройства в рамках **проекта «Решаем вместе!»**. Определенный интерес представляют также так называемые «народные сходы», организуемые населением по отдельным вопросам местного значения. Название данных мероприятий – «сходы» – весьма условное, поскольку в строгом юридическом смысле проведение сходов возможно лишь на территории сельских поселений с численностью жителей до ста человек, а также в небольших населенных пунктах по весьма ограниченному кругу вопросов. В то же время, «народные сходы» проводились на территории крупных муниципальных образований области с участием представителей органов местного самоуправления и потому больше напоминали собрания граждан.

Несмотря на отмеченную общую заинтересованность населения в решении отдельных вопросов местного значения, результаты ежегодного социологического исследования выявляют **невысокий уровень доверия жителей Ярославской области к деятельности органов местного самоуправления**. Так, в 2018 году о нарушении своих прав и свобод со стороны муниципальных структур заявили **41,9 %** опрошенных граждан, что в динамике на 12,4 % выше по сравнению с результатами исследования 2016 года. Наблюдаемая тенденция может объясняться большим числом нарушений прав и законных инте-

ресов жителей муниципальных образований со стороны органов местного самоуправления. Отмеченные нарушения в основном были допущены в социально-экономической сфере. Более подробно данный аспект проблемы будет рассматриваться в разделе Доклада о социальных, экономических и культурных правах.

В целом в адрес Уполномоченного было направлено **299 обращений по вопросу нарушения отдельных прав жителей муниципальных образований со стороны органов местного самоуправления**. Это около **13%** от общего числа обращений. Проблематика обращений в сфере реализации права на

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ

*«Уважаемый Сергей Александрович, хочу выразить огромную искреннюю благодарность за решение нашего вопроса. Вы единственный отнеслись к нам с пониманием. Огромное Вам материнское спасибо! А также спасибо Вашим юристам, все доступно и грамотно изложили в письме. Думаю, государство в дальнейшем научится решать вопросы согласно законодательству, в кратчайшие сроки, а не как мой сын ждал 21 год. Еще раз спасибо за понимание».*

местное самоуправление связана со следующими вопросами:

- недостаточная информационная открытость и гласность в деятельности органов местного самоуправления;
- бездействие органов местного самоуправления в решении вопросов местного самоуправления;
- отказ от форм непосредственного народовластия при решении территориальных и организационных вопросов местного самоуправления.

Первую группу обращений составляют жалобы на **трудности осуществления контроля за органами местного самоуправления и проблемы в обеспечении гласности в деятельности местной власти.**

К Уполномоченному обратилась гражданка В. с жалобой на действия сотрудников местной администрации, которые не пропустили ее на заседание представительного органа муниципального образования. На заседании планировалось заслушивание отчета главы города о результатах своей деятельности и об итогах работы местной администрации. Сотрудник администрации остановил заявительницу у входа в здание, пояснив, что «имеет указание главы не пускать заявительницу». В удовлетворении просьбы заявительницы о предоставлении ей письменного отказа в присутствии на заседании было отказано со ссылкой на «устное распоряжение о недопуске». При этом другие жители проблем с посещением заседания представительного органа не имели. Согласно утвержденному представительным органом порядку проведения ежегодного отчета главы города, заслушивание отчета проходит с приглашением населения. В связи с этим, заявительница просила Уполномоченного «содействовать прекращению дискриминации» в отношении нее со стороны администрации города.

Уполномоченный направил запрос в следственные органы и в прокуратуру о проведении проверки по факту воспрепятствования посещению гражданином отчета главы муниципального образования. В ходе проверки в действиях должностных лиц местного самоуправления были установлены признаки нарушения требований Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». По итогам проверки главе муниципального образования направили представление, в ходе

рассмотрения которого органы местного самоуправления признали нарушение прав заявительницы.

В своих жалобах граждане указывали и на **невозможность установления связи с органами местного самоуправления, а также на несвоевременное, формальное рассмотрение обращений.** Как правило, проблемы граждан по отдельным вопросам жизнеобеспечения не разрешались на уровне муниципальных образований, в связи с чем требовалось вмешательство органов государственной власти.

Уполномоченному поступила жалоба гражданки В. на отсутствие встреч главы муниципального образования с жителями города. Особое возмущение заявительницы вызвал тот факт, что мероприятия, которые анонсировались как личные приемы главы города, проводились не лично главой, а его заместителями. Заявительница писала: «В последнее время диалог власти и общества в городе нарушен. Глава города единолично решает, когда и кого допускать на встречи, уже давно не проводил открытых для всех встреч с жителями. Встречи, где ведется прием по записи, часто переносятся, и ведет их не глава, а заместители...». В обращении содержалась просьба о вмешательстве в ситуацию и содействии «в налаживании полноценного диалога жителей города с главой».

Уполномоченный указал заявительнице на отсутствие у глав муниципальных образований нормативной обязанности проводить личные приемы жителей. Вместе с тем, на государственном уровне подчеркивается необходимость организации в России открытой для диалога с гражданами системы местного самоуправления. С учетом этого, информация о сложившейся ситуации была доведена до председателя Ярославской областной Думы. Уполномоченный обратил также внимание главы муниципального образования на необходимость решения поднятого заявительницей вопроса.

Вторую группу обращений по вопросам реализации права на местное самоуправление составили жалобы жителей муниципальных образований на **неэффективное решение органами местного самоуправления вопросов местного значения.** В целом поступило **40 обращений** подобного рода, в которых затрагивались следующие ключевые проблемы:



- благоустройство территории (уборка территорий общего пользования, обустройство автомобильного подъезда к населенному пункту, санитарное состояние территории муниципального образования, озеленения, обустройство перил, уличное освещение);
- вопросы дорожного хозяйства (ремонт дорог);
- вопросы транспортного обслуживания жителей муниципальных образований (восстановление автобусных маршрутов и автобусных станций, обустройство пешеходных путей);
- вопросы водоснабжения (качество воды, организация водоснабжения), теплоснабжения (отопление жилых домов), газоснабжения, электроснабжения;
- вопросы школьного образования (жалобы на закрытие общеобразовательных учреждений, транспортной доступности образовательных учреждений).

В рамках работы с обращениями данной категории были выявлены проблемы **ненадлежащего решения органами местного самоуправления обозначенных вопросов местного значения**. Это, в свою очередь, приводило к нарушению иных прав жителей Ярославской области. Так, отсутствие дорожного покрытия и аварийное состояние дорог затрудняет реализацию гражданами права на получение скорой медицинской помощи, вызывает трудности в пользовании гражданами услугами такси, общественного транспорта, осложняет посещение образовательных учреждений.

Наконец, третью группу обращений составляют обращения по вопросам **участия граждан в осуществлении местного самоуправления**. Как показывает практика, жители Ярославской области весьма чувствительно относятся к ограничению их прав на самостоятельное решение вопросов местного значения.

*Уполномоченному поступила жалоба, в которой заявитель И. оспаривал правомерность объединения поселений Переславского муниципального района с городским округом Переславль-Залесский. Как полагал заявитель, принятие решения об объединении допустимо исключительно при условии одобрения территориальных изменений на местном референдуме.*

Уполномоченный не усмотрел нарушения действующего законодательства при осуществ-

лении объединения поселений муниципального района и городского округа. Вопросы территориальной организации местной власти находятся в совместной компетенции органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления, и потому не являются вопросами местного значения. Положениями действующего законодательства не установлено правило об обязательном проведении референдума при решении вопроса об объединении муниципальных образований. В то же время, выражение позиции населения по вопросу объединения поселений Переславского муниципального района и городского округа Переславль-Залесский было возможно в рамках проведенных публичных слушаний.

Анализ поступивших обращений позволяет выявить проблему недостаточной работы органов местного самоуправления с населением по **разъяснению целей и последствий муниципальных реформ**. В 2018 году Уполномоченный проводил собственный мониторинг реализации права на местное самоуправление в Ярославской области. Данное наблюдение осуществлялось в рамках исследования информационного поля, а также в ходе выездных приемов жителей муниципальных образований Ярославской области в рамках «Дней Уполномоченного» в отдельных районах области.

В рамках выездных приемов Уполномоченный проверял состояние отдельных объектов социального значения и информацию о нарушениях прав граждан. Особым направлением деятельности стали рабочие встречи Уполномоченного с главами муниципальных образований Ярославской области в рамках «Дней Уполномоченного». Предметом обсуждения данных встреч стали вопросы обеспечения и защиты прав и свобод человека на территории конкретных муниципальных образований. Кроме того, информация о соблюдении и реализации на территории Ярославской области права на осуществление местного самоуправления поступает в адрес Уполномоченного через отчеты общественных помощников, которые осуществляют непрерывный мониторинг состояния данной сферы.

По итогам анализа информационного поля Уполномоченный выявил определенные трудности, с которыми сталкиваются жители муниципальных образований Ярославской области при реализации права на местное самоуправление.

В частности, в отдельных крупных муниципальных образованиях региона (в Ярославле и Переславле-Залесском) главы местного са-

моуправления избираются депутатами представительных органов на основе конкурсных процедур без проведения муниципальных выборов. В то же время, общественный запрос на возвращение выборных механизмов имеется. Избрание глав муниципальных образований по итогам конкурса приводит к невозможности их дальнейшего отзыва жителями муниципального образования, поскольку действующее законодательство допускает отзыв лишь в отношении избранных на муниципальных выборах должностных лиц. Фактически население города Ярославля не может поставить вопрос о досрочном прекращении полномочий ни одного из должностных лиц. Так, формирование городского муниципалитета на основе смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы препятствует отзыву отдельных депутатов, избранных как по партийным спискам, так и по одномандатным избирательным округам, поскольку в силу части 2.1 статьи 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отзыв депутата не применяется в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых депутатскими объединениями. В то же время, в Уставе города Ярославля сохраняются нормы о порядке голосования по вопросу отзыва мэра города и депутата муниципалитета. Очевидно, что данные нормы являются фактически недействующими.

Ряд опасений также связан с процедурой проведения **общественных обсуждений по градостроительным вопросам**. В 2018 году общественные обсуждения были внедрены как альтернативный публичным слушаниям механизм выявления мнения населения по вопросам местного значения. В отличие от публичных слушаний, общественные обсуждения проводятся в дистанционном формате посредством голосования граждан по размещенному в сети «Интернет» проекту муниципального акта. Безусловно, дистанционный формат следует признать удобным для лиц, которые по причине различных обстоятельств (командировка, болезнь, работа, нахождение за пределами Ярославской области и пр.) до 2018 года не могли принять участие в очных публичных слушаниях по градостроительным вопросам. Как следствие, проведение заочного голосования создает условия для вовле-

чения большего числа жителей в обсуждение общественно значимых вопросов муниципального образования. Вместе с тем, дистанционный формат общественных обсуждений лишает граждан возможности личного обмена мнениями по обсуждаемым вопросам, препятствует общению с представителями органов местного самоуправления, которые традиционно принимают личное участие в публичных слушаниях. В этой связи замена публичных слушаний общественными обсуждениями снижает уровень освещения данных мероприятий и общественного интереса к ним. Отсутствие личной обратной связи органов власти по выраженным позициям может привести к еще большему разочарованию населения в механизмах прямого народовластия на местном уровне. Можно предположить, что дистанционные голосования дают возможность бесконфликтного обсуждения с общественностью резонансных вопросов и способствуют принятию непопулярных решений. Все это пагубным образом сказывается на уровне гласности в деятельности органов местного самоуправления.

\*\*\*

Выявленные проблемы реализации права на осуществление местного самоуправления позволяют сформулировать следующие **рекомендации**.

Органы местного самоуправления должны исходить из требования **максимального уровня гласности своей деятельности**. В этих целях следует обратить особое внимание на обеспечение открытого характера всех отчетных мероприятий органов местного самоуправления, а также на необходимость усиления личной работы должностных лиц по обращениям граждан. В частности, недопустимы нарушения сроков рассмотрения обращений и отказ от личных приемов жителей муниципальных образований. Каждое обращение должно рассматриваться органами местного самоуправления по существу, с принятием по итогам всех возможных мер в целях восстановления нарушенных прав заявителей. Для обеспечения реальности и эффективности общественного участия в обсуждении вопросов местного значения недопустим полный отказ от механизма очных публичных слушаний. Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления рассмотреть вопрос об использовании потенциала общественных обсуждений в качестве дополнительного механизма к очным публичным слушаниям и собраниям граждан.

### 3.6. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Положениями части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В Российской Федерации признается и обеспечивается свобода средств массовой информации и не допускаются любые действия, связанные с цензурой в отношении распространяемой информации.

С 2016 года наблюдается устойчивая динамика снижения показателей общественной оценки соблюдения права на получение и распространение информации на территории Ярославской области. Согласно результатам ежегодного социологического исследования, конституционное право на получение и распространение информации рассматривается в качестве соблюдаемого **66,2 %** опрошенных жителей.

В 2018 году Уполномоченный получил **20 обращений по вопросу соблюдения на территории региона права на доступ к информации и 1 обращение по вопросу соблюдения свободы СМИ**, что в целом составляет **0,9 %** от общего числа обращений. Полученные показатели, к сожалению, в два раза выше аналогичных данных 2017 года, в котором Уполномоченный рассмотрел 10 обращений по вопросу нарушения прав в анализируемой сфере. Ключевыми проблемами, на существование которых обращалось внимание в поступивших в 2018 году обращениях, стали следующие вопросы:

- невозможность получения информации о лицах, находящихся в местах принудительного содержания;
- лишение осужденных и находящихся под следствием граждан возможности просмотра телевизионных передач и чтения газет;
- жалобы на отсутствие интернета, сотовой и почтовой связи.

Большая часть обращений была направлена в связи с обеспечением **прав и интересов родственников лиц, осужденных к лишению свободы**. По данному вопросу в 2018 году было принято **14 жалоб**, в 6 из которых указывалось на трудности в получении информации о местонахождении и состоянии здоровья лиц, находящихся в местах лишения свободы. Еще 8 жалоб были направлены по вопросу ограничения заключенных в просмотре телевизионных программ и доступе к периодическим печатным изданиям.

*Уполномоченный получил заявление в защиту информационных прав лиц, отбывающих наказание в одном из исправительных учреждений Ярославской области. В обращении содержалась информация о том, что заключенных одного из отрядов исправительной колонии лишили возможности просмотра телевизионных каналов, в том числе, новостных и спортивных передач. В ходе личных бесед с осужденными и проведенной проверки был сделан вывод о том, что негативную реакцию осужденных вызвало прекращение телевизора отряда на внутреннюю кабельную сеть колонии, в результате чего трансляции стали осуществляться в соответствии с утвержденным графиком работы кабельного телевидения. Данные действия, впрочем, не вступали в противоречие с положениями уголовно-исполнительного законодательства. Подробнее работа с этим обращением описана в разделе «Права человека в местах принудительного содержания».*

Другая часть обращений была связана с жалобами граждан на **отсутствие интернета и сотовой связи на отдельных территориях Ярославской области**, закрытие почтовых и банковских отделений. Заявители также выражали несогласие с информацией, распространяемой в сети «Интернет». В одном из обращений сообщалось об оказании правоохранительными органами давления на журналиста в связи с его профессиональной деятельностью.

Несмотря на это, значительное число обращений имело консультационный характер и было связано с выяснением гражданами информации о компетенции и контактах органов государственной власти, с запросами форм документов, с формулированием предложений по вопросу обеспечения реализации права на доступ к информации. В целом в 2018 году Уполномоченный рассмотрел 8 обращений подобного содержания.

В течение всего года Уполномоченный осуществлял непрерывный **ежедневный мониторинг СМИ и социальных медиа**. В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Ярославской областной Думы в июне-сентябре 2018 года проводился мониторинг освещения выборов в региональных СМИ. По итогам проведенного исследования был сделан вывод о более активном по сравнению с печатными изданиями освещении избирательной кампании в материалах, публикуемых

информационно-сервисными агентствами. В целом региональные СМИ вели активную деятельность по доведению до сведения граждан информации о возможности голосования по месту нахождения, о порядке, сроках и способах подачи заявлений о включении в список избирателей по месту нахождения. Ход и итоги голосования на выборах 9 сентября 2018 года также весьма активно освещались во всех региональных СМИ, при этом все публикуемые информационные материалы отвечали требованиям достоверности и объективности, не нарушали равенства кандидатов и требований избирательного законодательства.

\*\*\*

С учетом изложенного, справедливы следующие **рекомендации** в направлении дальнейшего обеспечения права на доступ к информации на территории Ярославской области.

На основе практики работы Уполномоченного с обращениями можно сделать вывод о высокой злободневности вопроса обеспечения права на доступ к информации в отношении лиц, находящихся в местах принудительного содержания. В связи с этим, администрации данных учреждений должны предпринимать последовательные и своевременные меры по реализации положений уголовно-исполнительного законодательства, в том числе, в части просмотра телевизионных программ, прослушивания радиопередач, доступа к периодическим печатным изданиям в данных учреждениях.

С учетом того, что важнейшей составляющей права на доступ к информации служит правомочие получения достоверных и объективных сведений, а также ввиду активного развития информационно-телекоммуникационных сетей, органам государственной власти и местного самоуправления следует также обращать особое внимание на размещение достоверных и полных сведений на своих сайтах в отношении, в том числе, порядка предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг.

### 3.7. ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ И ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Статья 30 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право на объединение. Реализация данного права немыслима без гарантий права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митин-

ги, демонстрации, шествия и пикетирования (статья 31 Конституции РФ). От учреждения действенных гарантий данных свобод зависит развитие гражданского общества и ключевых демократических институтов в российском государстве.

По состоянию на 31 декабря 2018 года в Ярославской области зарегистрировано **2087 некоммерческих организаций**, что на 2 % меньше по сравнению с аналогичным показателем 2017 года, когда в реестре Министерства юстиции РФ содержались сведения о 2126 некоммерческих организациях. Большая часть зарегистрированных некоммерческих организаций образована в форме общественных объединений (**907 общественных объединений**). На территории Ярославской области зарегистрировано также **172 профсоюза и 50 региональных отделений политических партий**. Из общего числа зарегистрированных некоммерческих организаций две организации имеют статус исполнителей общественно полезных услуг.

Жители Ярославской области активно пользуются своим правом на объединение. Некоммерческие организации региона вовлечены в процессы организации публичных мероприятий, направляют своих представителей для участия в деятельности субъектов общественного контроля (общественных палат, общественных советов, общественных наблюдательных комиссий, групп общественного контроля), участвуют в реализации отдельных форм общественного контроля (публичных слушаний, общественных обсуждений, экспертиз, мониторинга и общественных проверок). Ярославские региональные отделения политических партий также принимают активное участие в выдвижении кандидатов и списков кандидатов на областных и муниципальных выборах.

В Ярославской области функционирует большое число диалоговых площадок, созданных для целей общения представителей некоммерческого сектора, взаимодействия власти и гражданского общества. Одним из наиболее крупных мероприятий подобного рода уже не первый год является **Гражданский форум Ярославской области**. В 2018 году форум проводился в шестнадцатый раз и был организован Департаментом общественных связей Ярославской области совместно с Общественной палатой Ярославской области, АНО «Ресурсный центр поддержки некоммерческих организаций и гражданских инициатив» при поддержке Ярославского государственно-



го университета им. П.Г. Демидова. В работе форума приняли участие представители некоммерческих организаций, общественных палат, члены общественных советов, депутаты Ярославской областной Думы, представители органов государственного и муниципального управления, гражданские активисты и СМИ. Темой XVI Гражданского форума стали вопросы влияния социальных инноваций и инициатив на качество жизни граждан в городах и в сельских территориях. Участники Форума обсудили также вопросы экологической политики в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, социальные инновации в предпринимательстве, особенности продвижения проектов в социальных сетях, развитие добровольческого движения в Ярославской области.

В 2018 году Уполномоченным было рассмотрено **4 обращения по вопросу соблюдения права на объединение**. Проблематика данных обращений была связана с вопросами приостановления деятельности общественных объединений и правомерности действий членов общественных объединений. В частности, граждане связывали нарушения своих конституционных прав с принятыми органами юстиции решениями о приостановлении деятельности общественного объединения.

*К Уполномоченному обратился руководитель общественной организации по вопросу дальнейшей деятельности объединения. Как пояснил заявитель, в 2017 году органы юстиции проводили плановую документальную проверку деятельности организации. По итогам проверки было установлено несоответствие отдельных видов деятельности организации уставным целям. Так, организация в нарушение требований законодательства осуществляла предпринимательскую деятельность по проведению семинаров, оказанию информационно-консультационных услуг и организации лингвистических лагерей. При этом образовательная деятельность осуществлялась без получения лицензии. С учетом этого, в адрес организации было вынесено представление о нарушении законодательства и о необходимости принятия мер по устранению нарушений. В связи с тем, что нарушения не были устранены в установленный срок, органы юстиции приняли решение о приостановлении деятельности организации. В поступившем в адрес Уполномоченного обращении руководитель ставил вопрос о возможности возобновления*

*деятельности объединения.*

В рамках работы с данным обращением Уполномоченный направил запрос в органы юстиции о предоставлении информации относительно возможности возобновления деятельности общественного объединения. В ответе на запрос Уполномоченного было разъяснено, что организацией в установленный срок не устранены нарушения законодательства. Ввиду неоднократных грубых нарушений закона и осуществления не предусмотренной уставом деятельности было направлено административное исковое заявление о ликвидации организации.

Нарушений законодательства при проведении процедуры приостановления и последующей ликвидации деятельности объединения выявлено не было. Напротив, органы юстиции предоставляли общественной организации возможность устранить нарушения в добровольном порядке. В данном случае решение о приостановлении деятельности общественного объединения было принято в условиях исчерпанности иных мер по устранению нарушений.

В адрес Уполномоченного поступило также несколько обращений по вопросу порядка управления некоммерческими организациями, а также предложение относительно направлений развития отдельных институтов гражданского общества в области социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Уполномоченный осуществляет активное взаимодействие с некоммерческими организациями Ярославской области по вопросам **правозащитной и просветительской деятельности**. 11 октября 2018 года в рамках научно-практической конференции «Права человека в российском и международном общественно-политическом пространстве» Уполномоченный подписал соглашение о сотрудничестве с АНО «Ресурсный центр поддержки некоммерческих организаций и гражданских инициатив», региональным Обществом по защите прав потребителей, Институтом повышения квалификации «Конверсия». Уполномоченный уже не первый год успешно сотрудничает с данными организациями. За годы совместной работы проведено несколько круглых столов, осуществляется взаимодействие в правовом консультировании граждан, подготовлены просветительские памятки, проведен мониторинг соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания. В дальнейшем плани-

руются новые совместные проекты в области антикоррупционного просвещения, правового консультирования и других направлений защиты прав и свобод граждан.

В целях объективного анализа практики реализации, соблюдения и защиты **свободы собраний** на территории Ярославской области Уполномоченный ежегодно обобщает и анализирует статистическую информацию о количестве, формах, тематике, численности участников и об организаторах публичных мероприятий, которые проводились в регионе. Указанная информация предоставляется Департаментом общественных связей Ярославской области. Согласно поступившим данным, в 2018 году на территории области было организовано и проведено не менее **495 массовых публичных акций с общим числом участников около 34560 человек. Из них 207 акций относятся к категории протестных.**

При сравнении полученных данных с показателями предыдущих лет можно выявить тенденцию **существенного увеличения количества публичных мероприятий**, в том числе, протестной направленности. Так, в 2017 году в регионе состоялось не менее чем 343 массовых публичных мероприятия (в 2016 году – 287), из них протестный характер имели 135 акций (в 2016 году – 69). При этом **общее число участников публичных мероприятий с каждым годом снижается**: по сравнению с 2017 годом, когда в целом в массовых акциях приняли участие не менее 65700 человек, в 2018 году данный показатель сократился практически в два раза. Число участников протестных публичных мероприятий, напротив, в 2018 году возросло: с 5090 человек в 2017 году до 8030 человек в 2018 году.

Обозначенная тенденция ежегодного увеличения количества публичных мероприятий на территории Ярославской области и, в частности, протестных акций, может объясняться следующими обстоятельствами.

Во-первых, в 2018 году на территории региона проходили крупные избирательные кампании – по выборам Президента РФ 18 марта 2018 года и выборам депутатов Ярославской областной Думы 9 сентября 2018 года. Безусловно, в условиях предвыборного периода произошла активизация публичной активности в форме массовых акций агитационной направленности. Проводимые публичные агитационные мероприятия были связаны, в том числе, с выдвижением кандидатов, со сбором подписей в поддержку выдвижения кандидатов, с проведением предвыбор-

ной агитации и мобилизации сторонников политических партий.

Во-вторых, на динамику публичной активности жителей Ярославской области в 2018 году существенное влияние оказал ряд непопулярных в общественной среде решений федеральных и региональных органов государственной власти по вопросам государственной экологической политики и пенсионного обеспечения. Анонсирование и последующее утверждение властью решений о повышении пенсионного возраста, а также о размещении и утилизации в Ярославской области твердых коммунальных отходов из других регионов вызвали массовые протесты населения. При этом отдельные протестные публичные мероприятия проводились в рамках всероссийских акций протеста по вопросам пенсионной реформы, выборов, организации государственной власти в Российской Федерации.

В-третьих, рост общего количества публичных мероприятий наблюдается на фоне активного использования гражданами **инструмента одиночных пикетирований как механизма выражения общественных интересов**. Так, из 207 проведенных в 2018 году протестных акций примерно половину составляют одиночные пикеты и пикеты с числом участников до трех человек (около 56 и 59 пикетов соответственно). Данный показатель будет еще выше, если принять во внимание то обстоятельство, что большая часть из учитываемых для целей статистики пикетов представляла *серии пикетирований*, которые в отдельных случаях составляли до 25 актов пикетирования. Такой повышенный интерес жителей Ярославской области к механизму одиночных пикетирований можно объяснить относительно упрощенным порядком организации данных акций, который, по общему правилу, не предполагает необходимости согласования времени и места одиночного пикета с органами власти.

С другой стороны, увеличение числа одиночных пикетов имеет и обратную сторону уменьшения численности участников публичных мероприятий. Данную тенденцию можно также расценивать в качестве отголоска строгих правил российского законодательства о публичных мероприятиях. Так, существенный «охлаждающий эффект» имеют установленные в статье 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях значительные размеры штрафов (от 10 тысяч до 300 тысяч рублей для граждан; от 50 тысяч до 1 миллиона рублей для юридических лиц) за отдельные нарушения порядка

организации и проведения публичных мероприятий. При этом за совершение ряда нарушений организаторам и участникам акций может быть назначен административный арест до 15 суток. В 2018 году были также введены меры административной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированном собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании.

Очевидно, что назначение сурового наказания организаторам и участникам несогласованных, но в то же время ненасильственных публичных мероприятий, сдерживает публичную активность. Существенный «охлаждающий эффект» имеет и практика силового прекращения мирных акций в отдельных городах Российской Федерации, а также сложности согласования места и времени публичных мероприятий. Неудивительно, что в подобных условиях свобода собраний **воспринимается** жителями Ярославской области **в качестве одного из наименее соблюдаемых прав**. В 2018 году о соблюдении данного права заявили чуть более половины (56,3 %) от общего числа респондентов, опрошенных в рамках ежегодного социологического исследования.

Из полученной статистической информации следует, что как и в предыдущие годы, большинство (порядка 80 %) массовых акций Ярославской области прошли в городе Ярославле. В числе городов с относительно высокой публичной активностью можно также выделить Рыбинск, Тутаев, Ростов и Любим. В 2018 году публичные мероприятия также проводились на территории Переславля-Залесского, Гаврилов-Яма, Данилова, Пошехонья, Углича, Большого села, Пречистого, в поселениях Некоузского, Тутаевского, Пошехонского и Борисоглебского муниципальных районов. Интересно, что отдельные протестные публичные мероприятия целенаправленно намечались в нескольких муниципальных образованиях Ярославской области на одну дату. Подобный ход придавал протестам особое символическое значение.

Формы публичных мероприятий отличались широким разнообразием. Наибольшее распространение получили традиционные формы статичных акций – митинги и пикетирования. Чуть менее активно в 2018 году организовывались шествия, демонстрации, акции, проводимые в различных сочетаниях форм, встречи депутатов с избирателями. При проведении данных мероприятий использовался широкий арсенал средств внешнего выражения общественных интересов: от палаток, аги-

тационных кубов, раздаточных материалов, флагов и плакатов и транспарантов до предметов особого символического значения (противогазы, воздушные шары, цветы, ленточки).

Особого упоминания заслуживают относительно новые и не известные российскому законодательству виды протестной активности. В числе акций подобного рода можно отметить **велопробег, народные сходы и «монстрацию»**. Последняя проводилась на территории Ярославской области в шестой раз и позиционировалась как художественный проект в форме демонстрации, организованной для целей самовыражения граждан. Участники «монстрации» выражали свои интересы посредством абсурдных и аполитичных лозунгов, плакатов, художественных объектов и костюмов. Вместе с тем, отдельные слоганы имели многозначный характер и были связаны с протестом по злободневным экологическим проблемам («Московскому мусору нет», «Хватит воздух носом нюхать» и пр.) и проблемам ограничения доступа к информации в сети «Интернет» («Уважаемые пользователи! Мы приносим свои извинения, но доступ к запрашиваемому ресурсу ограничен. Возможные причины ограничения доступа – мне так захотелось»).

В 2018 году в Ярославской области прошла еще одна необычная акция: в знак протеста против ввоза в регион твердых коммунальных отходов из других субъектов РФ активисты блокировали движение на трассе Ярославль-Рыбинск. Перекрытие дороги стало следствием непрекращающегося движения манифестантов на нерегулируемом пешеходном переходе трассы. Кроме того, жители Ярославской области также обращались и к форме так называемых «народных сходов», которые проводились для целей обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественного мнения по актуальным проблемам. Фактически народные сходы представляют собой не что иное, как публичные собрания. Один из таких «народных сходов» был организован в 2018 году для целей записи обращения для прямой линии с Президентом РФ.

В целом тематика публичных акций в 2018 году охватывала широкий спектр проблем. При этом ведущей темой протестных публичных мероприятий стали **вопросы экологии и пенсионного обеспечения**. Как уже было отмечено, наибольшее число публичных мероприятий было проведено **с целями выражения протеста против повышения пенсионного возраста** (одна четвертая часть от общего



числа протестных акций) и **против ввоза в Ярославскую область твердых коммунальных отходов из других субъектов РФ** (более половины от общего числа протестных публичных акций). Обращает на себя внимание то обстоятельство, что на фоне роста интереса манифестантов к указанной проблематике на второстепенный план отошли вопросы коррупции: в отличие от предыдущего года, в 2018 году протесты против коррупции не позиционировались в качестве основных целей проведения массовых акций.

В целом мероприятия по проблемам против повышения пенсионного возраста и размещения твердых коммунальных отходов были **самыми массовыми** и порой насчитывали до нескольких сотен человек. При этом наибольшее число участников – около 800 человек присутствовало на экологическом митинге в городе Ярославле. Самый же многочисленный пикет был проведен в областном центре по вопросам пенсионной реформы и собрал не менее 180 участников.

Оставшаяся часть протестных публичных мероприятий была связана с выражением мнений по следующим вопросам:

- традиционные социально-экономические вопросы (проблемы обманутых дольщиков, социальная поддержка детей войны, проблемы высотной застройки и застройки дворов, качество воды, рост цен на бензин, увеличение разрешенной для использования в озере Неро мощности моторов транспортных средств, рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, взносы за капитальный ремонт, вывоз мусора, отмена социальных льгот, повышение НДС, переименование улиц, проблемы использования транспортных карт, качество транспортного обслуживания населения, оптимизация учреждений здравоохранения Ярославской области, состояние дорог, разрушение памятников);

- вопросы правозащитной тематики (мероприятия за освобождение заключенных, за свободу Интернета, в поддержку музыкантов, протесты против пыток в исправительных учреждениях и уголовного преследования за убеждения, акции в память о жертвах политических репрессий и пр.);

- политические вопросы (вопросы выборов, оценки деятельности органов государственной власти и политического режима, реализации политических прав).

Среди политических акций особо выделяется митинг под названием **«Забастовка избирателей»**, который объединил около 250

участников и проводился в Ярославле с целью выражения протеста против фальсификаций на избирательных участках и выдвижения призывов к бойкоту выборов. Довольно существенная часть публичных мероприятий также была организована в поддержку отдельных кандидатов на выборах; ручного пересчета голосов на избирательных участках, оборудованных комплексами обработки избирательных бюллетеней; в поддержку возвращения прямых выборов мэра города Ярославля; против недобросовестной конкуренции на выборах. Отдельные акции были связаны с выражением протеста в отношении практики несогласования органами местного самоуправления города Ярославля ряда публичных мероприятий.

Среди массовых мероприятий, которые не имели протестной направленности, особо можно выделить организованный в Ярославле пятитысячный концерт-митинг в поддержку спортсменов-участников зимних олимпийских игр, акции в поддержку Президента РФ, велопробег ко Дню России, традиционные мероприятия к Празднику весны и труда и Дню народного единства.

Организаторами наиболее массовых публичных мероприятий в 2018 году выступали региональные отделения политических партий, а также иные общественные организации и движения. Активное участие в организации публичных акций принимали также профсоюзные организации, депутаты, активисты групп в социальных сетях сети «Интернет» и иные гражданские активисты. При этом большая часть массовых протестных публичных мероприятий по вопросам пенсионной реформы и экологической политики организовывались совместными усилиями различных политических сил, общественных объединений и журналистов.

В 2018 году Уполномоченным было рассмотрено **2 обращения по вопросу обеспечения права на свободу мирных собраний**. В 2017 году Уполномоченный получил 1 обращение по данной тематике. В поступивших обращениях заявителями оспаривались факты воспрепятствования проведению публичных мероприятий, обжаловалось принудительное прекращение несогласованного публичного мероприятия, поднимался вопрос правомерности возбуждения дела об административном правонарушении в отношении организатора серии одиночных пикетирований.

*В одном из обращений сообщалась информация об установлении по решению должностных лиц в месте проведения митинга*



палатки для сбора макулатуры. Громкая музыка, которая доносилась из палатки, затрудняла проведение публичного мероприятия.

Уполномоченный ежегодно проводит собственный мониторинг организации публичных мероприятий на территории Ярославской области. Наблюдение за практикой реализации свободы собраний осуществлялось посредством личного присутствия Уполномоченного на отдельных акциях, а также в ходе изучения информационного поля. Так, 1 мая 2018 года Уполномоченный посетил митинги, организованные Объединением организаций профсоюзов Ярославской области и региональным отделением ЛДПР, а также демонстрацию и митинг по поводу Дня международной солидарности трудящихся, организатором которых выступило региональное отделение КПРФ.

Основываясь на результатах мониторинга информационного поля, можно установить, что большинство публичных мероприятий были проведены с соблюдением законодательных требований и процедур. При этом допущенные нарушения в основном были связаны с пренебрежением процедурами согласования места (времени) публичных акций.

В то же время, в Ярославской области высокую степень актуальности по-прежнему сохраняет проблема согласования мест проведения массовых публичных мероприятий. По сообщениям организаторов акций, органы местного самоуправления на регулярной основе предлагают изменять места проведения публичных мероприятий на менее привлекательные с точки зрения вместимости и расположения. Зачастую предлагается также перенос акций в специально отведенные для публичных мероприятий места, которые находятся на значительном удалении от центральной части города. При этом содержание отдельных предложений о переносе заставляет усомниться в их обоснованности и мотивированности.

В подавляющем большинстве случаев органы местного самоуправления мотивировали невозможность проведения публичного мероприятия на территории выбранной организаторами площадки причинами отсутствия у площадки статуса специально отведенного места, проведением ремонтных работ, возможными помехами общественному движению. В отдельных случаях должностные лица аргументировали свои предложения тезисом о согласовании желаемых организаторами мест для проведения других акций. Согласно

же наблюдениям граждан, в день предполагаемой организации «иногo мероприятия» спорная площадка пустовала.

В отдельных случаях причины переноса мест формулировались весьма абстрактно, без конкретизации и приведения весомых аргументов в обоснование невозможности проведения акции на той или иной территории. Вместе с тем, Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ на протяжении нескольких лет ориентируют правоприменительные органы на недопустимость произвольного и немотивированного переноса места публичных акций. Как было отмечено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 N 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях», предложение органа публичной власти об изменении места и (или) времени начала и окончания проведения публичного мероприятия должно содержать конкретные данные, свидетельствующие об очевидной невозможности проведения этого мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время в связи с необходимостью защиты публичных интересов. При этом неудобства, вызываемые проведением публичного мероприятия для граждан, не участвующих в нем, а также предположения органа публичной власти о возможности возникновения указанных неудобств сами по себе не могут являться уважительной причиной для изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

\*\*\*

С учетом выявленных проблем, Уполномоченный **рекомендует** органам местного самоуправления при работе с уведомлениями о публичных мероприятиях обращать внимание на следующие обстоятельства. Прежде всего, органы власти должны предпринимать все возможные и зависящие от них действия по **обеспечению проведения публичных мероприятий на условиях, определенных организаторами**. При наличии информации о том, что проведение акции в месте и во время, которое указано в уведомлении, совпадет с другим заранее (до подачи уведомления) запланированным мероприятием, следует предпринимать активные действия по разведению времени акций. Это обеспечит возможность использования одной и той же площадки в разное время.

В случае невозможности разведения времени акций должен обсуждаться вопрос **параллельного проведения нескольких публичных мероприятий**. Решение об этом должно приниматься с учетом данных о предельных нормах заполняемости площадки, о форме и о предполагаемом числе участников каждого из мероприятий. При этом не может быть признан обоснованным отказ от параллельного проведения акций исключительно по мотивам невозможности обеспечения безопасности участников. В случае если заранее запланированное мероприятие не является публичным, а имеет культурную, развлекательную, спортивную и тому подобную направленность, органы местного самоуправления должны предпринимать активные действия по поиску иных мест для его проведения.

Лишь в случае, если все указанные выше этапы пройдены и сделан вывод об объективной невозможности организации публичного мероприятия на условиях, указанных в уведомлении, организатору должно направляться предложение об изменении места публичного мероприятия. Данное предложение должно содержать конкретные данные об очевидной невозможности проведения мероприятия в заявленном месте или в заявленное время, быть мотивированным и обоснованным.

Органам местного самоуправления рекомендуется учитывать, что специально отведенные места учреждаются для целей создания дополнительных гарантий реализации свободы собраний, а значит, не могут рассматриваться как территории, за пределами которых проведение публичных мероприятий невозможно. При переносе места акции по мотивам другого запланированного мероприятия органы местного самоуправления должны представлять доказательства того, что проведение иного мероприятия было запланировано до момента подачи уведомления. В качестве допустимых доказательств могут рассматриваться материалы СМИ, в которых сообщается информация о планируемой акции. Для целей предупреждения злоупотреблений со стороны должностных лиц рекомендуется обсудить вопрос о введении электронного механизма подачи уведомлений о публичных мероприятиях через портал государственных и муниципальных услуг. Ощущается острая потребность в создании «календаря мероприятий», в котором органы местного самоуправления отражали бы информацию о дате и месте проведения уже согласованных акций.

Нахождение данного календаря в открытом доступе обеспечило бы эффективный общественный контроль за рассмотрением уведомлений о публичных мероприятиях.

### 3.8. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья 33 Конституции Российской Федерации гарантирует гражданам РФ право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Реализация данного права обеспечивает участие граждан в управлении делами государства и является ключевым способом установления обратной связи между гражданами и должностными лицами. В целом институт обращений выступает важнейшей формой проверки соответствия решений, действий (бездействия) властных субъектов общественным интересам.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно данному Закону, обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. В случае если поставленные в обращении вопросы не входят в компетенцию адресата обращения, последнее пересылается по подведомственности, а гражданин уведомляется о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан и их объединений образует состав административного правонарушения, предусмотренный статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Защита нарушенного права на обращение возможна также путем оспаривания решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц в судебном порядке в соответствии с правилами Кодекса административного судопроизводства Российской Фе-

дерации.

Информацию об общественном мнении по вопросам соблюдения права на обращение можно почерпнуть из ежегодного социологического исследования. Так, показательно, что **удовлетворенность от контакта с должностными лицами и отсутствие препятствий при обращении в органы власти в той или иной мере отметили более половины респондентов. Около трети опрошенных совершенно не удовлетворены качеством взаимодействия с властью.** В целом список «проблемных» тем для обращений к власти стабилен на протяжении последних лет. Его составляют вопросы медицины, социальных выплат, безопасности дорожного движения. В 2018 году к перечню актуальных тем добавились также проблемы ЖКХ.

Вопросы соблюдения права на обращение в 2018 году были поставлены в **85 обращениях к Уполномоченному**, что составляет **3,7 %** от общего числа обращений. Данный показатель на 3,2 % больше по сравнению с аналогичным показателем 2017 года, в котором по этим же вопросам поступило 75 обращений граждан.

Тематика поступивших в 2018 году обращений охватывает следующие ключевые проблемы:

- жалобы на то, что обращения в органы власти не рассматриваются;
- несогласие с ответами по направленным обращениям;
- препятствия в реализации права на обращение в местах принудительного содержания.

Большая часть обращений данной категории была связана с просьбами о **разъяснении порядка обращения** в отдельные органы государственной власти, должностным лицам, гражданам и объединениям. В 2018 году Уполномоченный рассмотрел **22 таких обращения**, что составляет **25,9 %** от общего числа обращений соответствующей категории. Еще **26 обращений** поступили в связи с обращениями, находящимися на рассмотрении Уполномоченного. **3 обращения** носили консультационный характер и были связаны с разъяснением действующего законодательства либо предложениями по его совершенствованию.

Вторую группу обращений образуют **жалобы на реакцию органов государственной власти на ранее направленные заявителями обращения**. При этом в 9 жалобах гражданине выражали несогласие с предоставлен-

ными им ответами либо обращали внимание на отсутствие ответов по их обращениям. В некоторых обращениях содержались просьбы разъяснения вопросов, ответы на которые не были получены от должностных лиц.

Наконец, Уполномоченный рассмотрел 19 обращений по вопросам реализации права на обращение в местах принудительного содержания. В их числе особо выделяются жалобы на **препятствия, создаваемые сотрудниками исправительных учреждений в реализации права на обращение**. Так, заявители обжаловали отказы в выдаче письменных принадлежностей для написания обращений, а также отказы в приеме обращений. Особый предмет беспокойства заключенных составляли факты нерассмотрения обращений, непредоставления информации и непередачи обращений адресатам. Ряд обращений содержали жалобы родственников осужденных на трудности установления контакта с исправительными учреждениями. Отдельные обращения от лиц, находящихся в местах лишения свободы, были связаны с направлением просьб об организации их приема Уполномоченным.

К Уполномоченному обратился осужденный П. с жалобой на нарушение его права на ведение переписки во время содержания в СИЗО. Как указывал заявитель, в данный период он передавал администрации учреждения около 15 обращений для направления по различным адресам. В связи с тем, что заявитель не получил ответов на свои обращения, он сделал вывод о том, что администрация СИЗО обращения не направила. С целью всестороннего и объективного рассмотрения данного обращения Уполномоченный направил запрос в прокуратуру о проведении проверки, по итогам которой нарушения прав осужденного выявлены не были.

Вопросы соблюдения органами государственной власти и их должностными лицами законодательства РФ о порядке рассмотрения обращений граждан РФ находятся на постоянном контроле Уполномоченного. На основе анализа материалов областной правоприменительной практики и, в частности, практики судов Ярославской области в 2018 году, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, основные нарушения требований российского законодательства о порядке рассмотрения обращений связаны с неправомерными отказами в рассмотрении обращений по существу, а также с несоблюдением органами государственной власти и их должностными лицами сроков регистра-



ции и рассмотрения письменных обращений. Неполучение ответа на обращение как в установленный законом срок, так и позднее данного срока в судебной практике однозначно определяется в качестве неправомерного бездействия. В то же время, отсутствует единодушие судов в оценке действий по направлению ответов по истечении тридцатидневного срока.

В практике отдельных судов нарушение должностными лицами тридцатидневного срока рассмотрения обращений расценивается в качестве незаконного бездействия. С другой стороны, в некоторых судебных актах обосновывается позиция, в соответствии с которой действия по направлению ответов за пределами установленного срока, уже после обращения истцов в суд, но до момента вынесения решения, не признаются незаконными. Мотивы данного вывода связаны с особенностями судебного толкования положений статей 218 и 227 Кодекса административного судопроизводства РФ. В соответствии с данным толкованием, решения, действия (бездействие) властных субъектов могут быть признаны незаконными при наличии двух условий в совокупности: их несоответствия нормативным правовым актам и нарушения данными решениями, действиями (бездействием) прав, свобод и законных интересов граждан.

Таким образом, органы судебной власти делают два взаимоисключающих вывода. С одной стороны, суды усматривают нарушение законодательства в рассмотрении обращений за пределами установленного тридцатидневного срока; с другой же стороны, не квалифицируют данное бездействие в качестве незаконного. Аналогичный подход применяется и в части квалификации нарушений сроков регистрации письменных обращений. Доказать, что несоблюдение данного срока повлекло нарушение прав, свобод и законных интересов граждан крайне сложно. В то же время, обязанность доказывания обстоятельств данного нарушения возлагается на лицо, обратившееся в суд (часть 11 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства РФ). Использование данного подхода, к сожалению, иногда оборачивается тем, что суды не усматривают противоправности в уведомлении о содержании принятых по обращениям решений спустя несколько месяцев с момента их вынесения.

Во-вторых, анализ материалов судебной практики Ярославской области также позволяет установить, что граждане связывали нару-

шение их права на обращение со следующими обстоятельствами:

- формальный подход должностных лиц к рассмотрению обращений;
- неправомерное прекращение переписки с гражданами со стороны органов власти;
- немотивированный характер полученных ответов;
- отказ от проведения проверок по изложенным в обращении доводам;
- несогласие с содержанием ответа;
- несогласие с переадресацией обращений.

При оценке обозначенных доводов суды обращали внимание на сроки подготовки ответов на обращения, полноту и развернутый характер ответов с точки зрения разъяснения поставленных в обращениях вопросов и качество исследования указанных в обращениях обстоятельств. При оценке законности прокурорских ответов суды принимали во внимание факты проведения проверок по обозначенным в обращениях обстоятельствам. Правомерность принятых органами прокуратуры решений о прекращении переписки справедливо связывалась судами с неоднократным обращением заявителей по одним и тем же вопросам без приведения новых доводов и доказательств. Подобное многократное направление обращений, совпадающих по предмету и основаниям, справедливо рассматривается в качестве злоупотребления правом на обращение в органы публичной власти.

При рассмотрении отдельных дел судебные органы исходили из справедливого вывода о том, что несогласие граждан с содержанием ответов на обращения не образует неправомерное бездействие. В некоторых случаях данное несогласие было связано с оспариванием факта подготовки ответа на обращение иными органами, нежели теми, куда обращались заявители. Смена исполнителя, рассматривающего обращения, в указанных случаях соответствовала требованиям законодательства и происходила вследствие переадресации обращений субъектам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. В отдельных случаях граждане также предпринимают необоснованные попытки применить правила Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» к отношениям с участием негосударственных организаций.

\*\*\*

С учетом изложенного можно сформулировать следующие **рекомендации**, соблюдение которых будет способствовать дальнейшему обеспечению права граждан на обращение в органы государственной власти.

В связи с тем, что ряд поступивших обращений содержали вопросы о порядке реализации права на обращение либо информацию об отказах в рассмотрении обращений, уполномоченным органам государственной власти следует обращать особое внимание на своевременность работы по поступившим в их адрес обращениям. Из деятельности должностных лиц должны полностью исключаться какие-либо нарушения сроков регистрации и

рассмотрения письменных обращений. При этом органы государственной власти должны обеспечивать возможность защиты прав и законных интересов, нарушенных в результате несвоевременного направления ответов на обращения. Особое внимание также следует обращать на необходимость размещения порядка реализации права на обращение на информационных ресурсах органов государственной власти. Администрациям мест принудительного содержания рекомендуется исходить из неукоснительного содействия реализации права на обращение лицами, содержащимися в данных учреждениях, в том числе, путем предоставления письменных принадлежностей и приема всех подготовленных обращений.



*Уполномоченный встретился на призывном пункте с новобранцами*



*Сергей Бабуркин принял участие в Дне призывника*



*Сергей Бабуркин: «Участие в выборах – гражданский долг каждого»*



*Мониторинг реализации избирательных прав – на контроле омбудсмена*



*На заседании Общественной комиссии при Президенте РФ по присуждению Госпремий за заслуги в правозащитной и благотворительной деятельности*



*«Антимусорный» митинг в Ярославле собрал большое количество участников*





Вопросы избирательного права и избирательного процесса обсудили на межрегиональном форуме



Встреча Уполномоченного с иностранными гражданами в ЦВСИГ УМВД России по Ярославской области



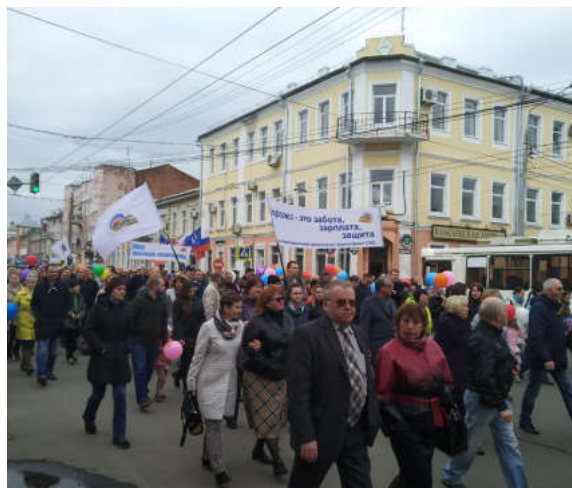
Посещение районного отдела МВД в одном из муниципальных образований



Итоги выборов обсудили на видеоконференции с ЦИК РФ



Взаимодействие представителей различных конфессий- залог соблюдения права на свободу совести и вероисповедания



*Представители разных политических партий и организаций реализуют конституционное право на участие в массовых публичных акциях*



*Одиночные пикеты – одна из форм реализации гражданами права на свободу манифестаций*



## 4. СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Конституция Российской Федерации, как основной документ, декларирующий права и свободы граждан, гарантирует обеспечение каждого жителя страны материальными и социальными благами, необходимыми для сохранения базового жизненного уровня.

Ежегодно на государственном и региональном уровне принимаются новые или дорабатываются действующие законопроекты и нормативные акты, призванные усилить социальную защищенность людей: разрабатываются программы предоставления жилья молодым и многодетным семьям, молодым специалистам; корректируются нормы обеспечения и гарантируется поддержка для социальных категорий граждан.

Данные социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», проведенного в 2018 году, показали: в том, что права данной категории соблюда-

ются, уверены более половины опрошенных (исключение составили право на медицинскую помощь и благоприятную окружающую среду, уверенность в соблюдении которых оказалась на рубеже 50%).

В 2018 году число обращений по социально-экономической, а также культурной проблематике снова составило большую часть от общего количества обращений – **1582**, при этом превысив данные 2017 года – **1413**. Исследование мнений населения и рост числа обращений в адрес Уполномоченного показывают, что приоритетными в деятельности омбудсмана гражданами считаются **защиту трудовых (35%), экономических (31,5%), жилищных прав граждан (31,2%), защиту социально незащищенных категорий населения (25,8%)**.

*Ниже приведены сравнительные данные по категориям социально-экономических и культурных прав (абсолютное выражение, изменения).*

Категория прав	Количество обращений		Изменения (рост/снижение)
	2017 г.	2018 г.	
Право на жилище	540	587	+ 8,7%
Право на социальное обеспечение (льготы, пособия, пенсии и пр.)	412	396	- 4%
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	150	178	+ 18%
Право на труд	87	101	+ 16%
Право на землю	54	63	+ 16%
Право частной собственности	67	105	+ 56%
Права ребенка	98	98	-
Право на образование	51	53	+ 3,9%
Право на доступ к культурным ценностям	0	1	+100%
Итого	1413	1582	

Табл. 4. Количество обращений по проблематике социально-экономических и культурных прав в 2017-2018 гг.

Рост числа обращений почти по всем категориям приведенных прав еще раз подтверждает их жизненную важность и ценность как базовых.

### 4.1. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Согласно статье 40 Конституции РФ, каждый имеет право на жилище. Гражданин России не может быть лишен жилища произвольно. В задачи органов государственной власти и мест-

ного самоуправления входит поощрение жилищного строительства и создание гражданам условий для осуществления права на жилище.

Малоимущим и иным категориям граждан, указанным в законе, жилье должно предоставляться бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов.

Важно отметить, что под словом «жилище» закон понимает «изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом,



пригодное для постоянного (а не только временного) проживания человека, отвечающее санитарным условиям, правилам и нормам, требованиям закона. Видами жилища являются: жилой дом или часть его; квартира, ее часть; комната».

Особо актуальны жилищные вопросы для социально незащищенных категорий граждан (дети-сироты, ветераны, граждане, лишившиеся жилья в результате форс-мажорных обстоятельств, владельцы или арендаторы ветхого и аварийного жилья и др.).

Право на жилище часто становится объектом острых и длительных споров между гражданами и государством в попытке первых отстаивать свои конституционные права. Защищая свои права, люди обращаются в органы исполнительной власти, в надзорные органы, а также к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области.

В 2018 году обращения, касающиеся реализации права на жилище, заняли, как и в предыдущие годы, лидирующее место (**587 жалоб или 25% от общего объема**) в перечне обращений к омбудсмену, причем отмечен их рост по сравнению с предыдущим годом (на 8,7%).

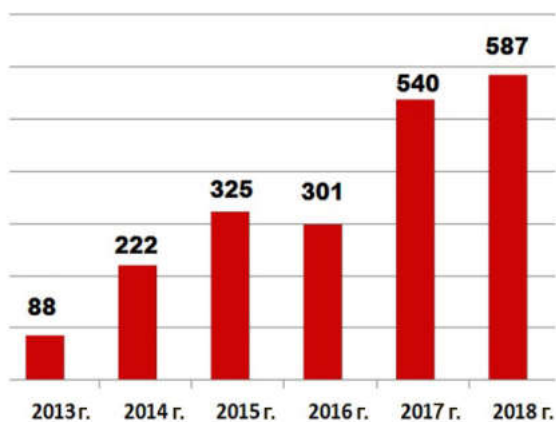


Рис. 6. Динамика численности обращений по вопросам защиты права на жилище, 2013 – 2018 г.

Показательно, что число обращений к омбудсмену по категории «право на жилище» продолжает расти, несмотря на то, что **69,8% опрошенных в ходе проведения социологического исследования сочли право на жилище соблюдаемым**. Более того, данный показатель выше аналогичного в 2017 году, когда тот же ответ дали 68,4% респондентов.

В проблематике обращений, поступивших к омбудсмену в 2018 году, можно выделить следующие важные темы:

- расселение ветхого и аварийного жилья, в том числе длительность неисполнения решения судов по предоставлению жилья гражданам
- предоставление жилья отдельным категориям граждан (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и лица из их числа, военнослужащие, ветераны, инвалиды, граждане, потерявшие жилье в результате чрезвычайных ситуаций, молодые и многодетные семьи, и др.);
- обеспечение права на жилище граждан, освободившихся из мест лишения свободы, лиц без определенного места жительства (вопросы ресоциализации);
- проблемы долевого строительства, включая вопрос «обманутых дольщиков»;
- система ЖКХ, в том числе – взаимодействие с управляющими компаниями и формирование тарифной политики, проведение капитального ремонта;
- проблемы в сфере обеспечения инфраструктуры в сельской местности, включая транспортную доступность;
- благоприятные условия проживания.

**Расселение ветхого и аварийного жилья** остается одной из наиболее актуальных тем в сфере защиты права граждан на жилище.

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.

С 2018 года как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствуют программы по расселению аварийного жилья. В бюджетах органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, соответственно, отсутствуют средства на расселение аварийного фонда.

Обращения, в которых граждане просят Уполномоченного оказать содействие в расселении аварийных домов и получении благоустроенных жилых помещений, между тем, продолжают поступать.

*Из коллективной жалобы, поступившей от жителей Пошехонского муниципального района, следовало, что их дом признан непригодным для проживания из-за бездействия органов местного самоуправления по содержанию помещений первого этажа, принадлежащих городу. Заявители проживают на втором этаже, квартиры находятся у них*

в собственности. С 2016 года местные власти не планируют в бюджете средства для расселения дома. Говорят – «выезжайте из него сами».

Подобные ситуации, к сожалению, не единичны: к омбудсмену с похожими проблемами обращались жители Даниловского, Ростовского и других районов области. Суть обращений схожа: сложности с расселением домов постройки начала или середины XX века, износ которых составляет порядка 80% и более. Некоторые дома были включены в программу расселения, прочие – нет. Везде жители ждут расселения годами. В этой связи органам местного самоуправления следует рассмотреть возможность увеличения маневренного фонда, помещения которого можно временно предоставлять гражданам вплоть до фактического расселения их жилья.

*К Уполномоченному с проблемой расселения аварийного жилья обратился К. Он проживал в аварийном доме, включенном в программу расселения. Когда подошел срок расселения, мэрия предложила мужчине выкупить его квартиру в этом доме (она находилась в частной собственности заявителя) по сильно заниженной цене. К. отказался продавать свое жилье по предложенной мэрией цене. Мэрия обратилась с иском в суд о принудительном выкупе, и выселении К. В свою очередь К. пришлось подавать встречное исковое заявление. Суд мэрией был проигран, и у К. появился шанс ждать получения нового жилья, не выселяясь. Однако, к несчастью, ему не удалось дождаться нового жилья без переезда, т.к., в конце концов, его «много-страдальное» аварийное жилье сгорело.*

Анализ обращений 2018 года, касающихся расселения ветхого и аварийного жилья, выявил еще одну проблему. Зачастую расселение аварийного и ветхого жилья входит в зону ответственности муниципальных образований, не имеющих возможности изыскать варианты выделения для граждан новых жилых помещений. В большинстве случаев сложности объясняются отсутствием бюджетных средств.

Из обращения жительницы Ярославля К. следовало, что при расселении аварийного дома, в котором гражданка проживала с несовершеннолетним сыном, ее семье в качестве помещений для проживания были предоставлены комнаты в коммунальных квартирах в разных районах города: ей – в самом центре города, а ее несовершеннолетнему ребенку

– почти на окраине. Предоставленные помещения не отвечали установленным законодательством требованиям (санитарным и техническим правилам и нормам), использование их для постоянного проживания не представлялось возможным. Кроме того, подобным решением было нарушено и право ребенка на совместное проживание с родителем.

Рассмотрев обращение К., Уполномоченный направил в адрес мэрии города Ярославля Заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем, в котором рекомендовал принять скорейшие меры по восстановлению прав заявительницы. В итоге заявительнице с ее несовершеннолетним сыном взамен ранее предоставленных жилых помещений был предложен другой вариант: две отремонтированные соседние комнаты в коммунальной квартире. Таким образом, как право гражданки на жилище, так и право ее ребенка на совместное проживание с родителем, были восстановлены.

**Длительное неисполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений гражданам, проживающим в аварийных домах** – вторая проблема, поднимаемая в обращениях данной категории.

Широкий общественный резонанс в 2018 году получила ситуация, сложившаяся у сотрудников бывшего оборонного предприятия, которые в течение долгих лет проживали, в прямом смысле, в «нежилом жилье».

*Ярославцы, 27 лет проживавшие в административном корпусе бывшего оборонного завода, обратились к омбудсмену еще в 2014 году. В качестве жилых помещений для людей были приспособлены переоборудованные кабинеты заводоуправления. С 2009 года в помещениях отсутствовало даже отопление: жильцы обогревались электроприборами.*

*В 2017 году гражданам удалось в судебном порядке отстоять свое право на жилье: суд обязал Министерство обороны предоставить ярославцам благоустроенные квартиры. Но, к сожалению, даже при имеющемся решении суда, ведомство не спешило его исполнять. Проблема реализации права этих семей на жилище была поднята в ходе личного приема граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, который прошел в ноябре 2016 года в режиме видеоконференцсвязи. Кроме того, информа-*

ция по сложившейся ситуации была доведена Уполномоченным до сведения Губернатора Ярославской области.

В результате общих усилий проблема была решена в интересах граждан. В настоящее время всем семьям предоставлены благоустроенные жилые помещения. За гражданами сохраняется право на приватизацию выделенных государством квартир.

**Вопросы предоставления жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицами из их числа, традиционно выделяются в особую группу обращений.**

Меры социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа, гарантируют Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Закон Ярославской области от 09.11.2007 № 85-з «О порядке и условиях предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ярославской области».

В минувшем году органами исполнительной власти Ярославской области была продолжена работа по формированию жилищного фонда Ярославской области в рамках выполнения социальных задач.

В течение 2018 года департаментом имущественных и земельных отношений Ярославской области заключены государственные контракты на приобретение для предоставления указанным категориям граждан **282 жилых помещения общей стоимостью 467,3 млн. рублей**, в том числе путем участия в долевом строительстве многоквартирных домов со сроком передачи 204 квартир в 2019 году.

К концу 2018 года с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в регионе были заключены **137 договоров найма на первый пятилетний срок, 13 договоров найма на новый пятилетний срок, 14 договоров социального найма.**

Вместе с тем, в Ежегодных докладах Уполномоченного из года в год констатируется, что

меры, принимаемые органами государственной власти в регионе, являются недостаточными и что число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в жилье, остается значительным.

Заявительница Ш. обратилась к Уполномоченному за защитой права на жилище. В 2004 году она была признана ребенком, оставшимся без попечения родителей, в 2006 году - была поставлена на учет нуждающихся в жилых помещениях во внеочередном порядке. Однако до настоящего времени, жильем женщина не обеспечена.

Уполномоченный повел проверку по данному обращению. По информации, предоставленной профильным департаментом, по состоянию на 01.04.2018 года не было реализовано право на обеспечение жилыми помещениями у 776 человек, включенных в список

детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями на территории Ярославской области. В настоящее время в специализированном жилищном фонде Ярославской области отсутствуют свободные жилые помещения.

Анализ обращений приводит к выводу о том, что важно в условиях, когда бюджетных средств, выделяемых для решения проблемы обеспечения детей-сирот жильем, явно недостаточно, и федеральное

законодательство соблюдается лишь отчасти, органам опеки и попечительства необходимо проводить грамотную информационную работу с детьми-сиротами и лицами из их числа, разъясняя им весь механизм получения жилья по достижению совершеннолетия, оказывая правовую поддержку и т.д.

К Уполномоченному поступило обращение от жителя Углича Ж. Молодой человек является выпускником детского дома и имеет жилье. Но проблема Ж. заключается в том, что в указанном помещении прописаны два его брата, один из которых на момент обращения к омбудсмену должен был освободиться из колонии. Юноша просил разъяснить, имеет ли он хоть какие-то права на получение собственного отдельного жилья.

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Мы, жители домов по ул. Свердлова, обеспокоены сложившейся ситуацией и полагаем, что при строительстве многоэтажного дома будут нарушены наши права. Многоквартирный дом буквально втиснут между нашими домами. Будет нарушена инсоляция и освещенность квартир, созданы условия «темницы». Окна построенного дома будут вплотную смотреть в наши окна, а жителям придется любоваться на частную жизнь друг друга».*



Уполномоченный предоставил Ж. необходимые разъяснения об имеющихся у него правах и способах их защиты. В частности, Ж. было рекомендовано обратиться в органы опеки и попечительства по месту жительства с заявлением о включении в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, нуждающихся в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда. При правильном оформлении и подаче такого заявления, а также при должной и оперативной реакции у молодого человека есть все шансы на реализацию своего права на жилище.

**В сфере предоставления жилья отдельным категориям граждан** в 2018 году органами

исполнительной власти были предприняты определенные шаги. Так, меры социальной поддержки на приобретение (строительство) жилья были оказаны 5 ветеранам Великой Отечественной войны, 13 ветеранам боевых действий, нуждающимся в улучшении жилищных условий и вставшим на учет до 1 января 2005 года. 8 человек из числа граждан, уволенных с военной службы, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет, также получили социальную поддержку. Среди тех, кто получил социальную помощь, также были 11 семей граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Помощь была оказана трем семьям вынужденных переселенцев, трем семьям граждан, выехавших из районов Крайнего Севера, 11 многодетным семьям.

Вместе с тем, к Уполномоченному поступали обращения от военнослужащих, подлежащих обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета.

Так к Уполномоченному обратился житель Рыбинского муниципального района. Заявитель проходил службу в органах ФСБ России и при увольнении в запас имел право на предоставление субсидии для приобретения или строительства жилого дома. В 2013 году К. был уволен в запас по достижению

предельного возраста пребывания на военной службе, но до сих пор не может получить жилищную субсидию.

В ходе проверки по обращению Уполномоченным направлялся запрос Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Проблема реализации жилищных прав сотрудников органов безопасности, других силовых и правоохранительных структур находится в поле зрения федерального омбудсмена и отражена, в частности, в его докладе за 2017 год. Статистика таких обращений свидетельствует о недостаточном выполнении государством своих обязательств по решению жилищного вопроса сотрудников силовых структур в разумные сроки. Проблема остается актуальной на протяжении длительного

времени и окончательно не разрешена до сих пор. В целях обеспечения соблюдения и защиты жилищных прав сотрудников силовых министерств и ведомств Правительству Российской Федерации было рекомендовано рассмотреть вопрос о дополнительном финансировании мероприятий по обеспечению жильем помещений (жилищными субсидиями) указанной категории граждан.

Актуален и **вопрос по обеспечению жильем помещений инвалидов** в части неисполнения органами местного самоуправления обязанностей по оборудованию жилых

помещений под нужды инвалидов.

К Уполномоченному поступило обращение в интересах инвалида 1 группы, проживающего в городском поселении Данилов. Мужчина передвигается на инвалидной коляске, не может выйти из дома без помощи. Однако в жилом помещении, предоставленном ему для постоянного проживания, отсутствуют приспособления для инвалидов – например, в ванне и туалете нет поручней. Это тем более странно, что помещение предоставлено в специализированном жилом доме для престарелых граждан и инвалидов.

В ходе работы по обращению Уполномоченным было установлено нарушение прав инвалида. Квартира, предоставленная инвалиду-колясочнику, признана не приспособлен-

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«И вот я получила ответ, чтобы я выезжала из аварийного дома, сносила его своими силами, то есть я становлюсь бомжом. У меня нет больше слов, как объяснить, что мы, жители дома №20, ... находимся в бедственном положении, нам грозит опасность, дом может рухнуть в любой момент. Я считаю, что власти просто издеваются над нами. Кто дал им такое право? Ведь в аварийном состоянии дома виноваты именно они: сгноили первый этаж, а мы на втором должны страдать!»*

ной для его проживания. По результатам проверки в адрес администрации Даниловского муниципального района было направлено Заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав.

К Уполномоченному поступали обращения аналогичного характера из различных муниципальных образований, частично их содержание отражено в разделе Доклада «Право на социальное обеспечение».

Традиционно актуальными по сей день остаются **проблемы защиты прав бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей**, численность которых, в силу возраста, стремительно тает. В соответствии с законодательством данная категория граждан приравнена к инвалидам Великой Отечественной войны. Но при этом они лишены возможности получить меры социальной поддержки в виде выплаты единовременной денежной суммы на приобретение жилого помещения. Такое право предусмотрено Федеральным законом «О ветеранах», но изданный во исполнение этой нормы Указ Президента РФ от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» предполагает обеспечение выплаты из федерального бюджета денежных средств на улучшение жилищных условий **только ветеранам войны**, а также членам семей погибших (умерших) инвалидов и ветеранов ВОВ, а несовершеннолетние узники концлагерей в Указе не упоминаются. Таким образом, несмотря на то, что данная категория граждан пользуется многими льготами наравне с ветеранами ВОВ, рассчитывать на обеспечение жильем они в настоящее время не могут.

Представляется, что для однозначного решения указанной проблемы необходимо внесение изменений в ст. 2 Федерального закона «О ветеранах» путем включения бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей в перечень ветеранов Великой Отечественной войны, в статью 23.3 указанного Федерального закона, а также в Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2008 № 714.

На контроле Уполномоченного с 2014 года находится обращение о защите **конституци-**

**онных прав на жилище реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.** В соответствии со статьей 16 Закона РФ от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, обеспечиваются мерами социальной поддержки в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Расходные обязательства по обеспечению мерами социальной

поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 15 закона Ярославской области «Об условиях реализации права отдельных категорий граждан на предоставление жилых помещений по договорам социального найма» право на предоставление жилого

помещения по договору социального найма в государственном жилищном фонде Ярославской области имеют реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, а также члены их семей. В 2018 году в Ярославской области проживали 1486 реабилитированных лиц, которым предоставлялись меры социальной поддержки, но **из них лишь 20 человек (!) нуждаются в жилых помещениях, и эта цифра с каждым годом уменьшается, к сожалению, не по причине реализации их права на жилище.**

Уполномоченный в течение нескольких лет призывал органы региональной власти учесть вышеуказанную категорию граждан при планировании бюджета в части предоставления жилых помещений. По информации Правительства области, при планировании областного бюджета в 2018 году «лед тронулся».

Так, в 2019 году на улучшение жилищных условий реабилитированных граждан в областном бюджете предусмотрено 11 млн. рублей. Дополнительно разработан проект подпрограммы (задачи) «Улучшение жилищных условий реабилитированных лиц». В дальнейшем будет принят региональный правовой акт, который установит порядок и условия улучшения жилищных условий реабилитированных граждан: в региональную программу «Стиму-

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Взываю, помогите обманутым дольщикам!!! Здесь явное нарушение прав человека и, как мне кажется, еще и унижение!!! Разберитесь в этом непростом вопросе, как хочется верить и не терять надежды, что несмотря ни на что, у нас все-таки правовое государство и демократическое!!!»*

лирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» добавлена подпрограмма (задача) «Улучшение жилищных условий реабилитированных лиц». Срок реализации подпрограммы - 2019 год.

В настоящее время сформирован областной сводный список реабилитированных граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. **В 2019 году, во многом благодаря поддержке Уполномоченного, улучшат жилищные условия 9 реабилитированных граждан, проживающих в Ярославской области.**

В социальной структуре населения Ярославской области имеются категории граждан, не просто ущемленных в жилищных правах, а не имеющих жилья вообще. Это – **бездомные граждане, лица без определенного места жительства**. В 2018 году к омбудсмену за содействием обратились **трое бездомных людей**. У большинства таких лиц по причине отсутствия постоянного жилья возникают проблемы, связанные с трудоустройством, регистрацией по месту жительства, оформлением либо восстановлением утраченных документов, медицинским обеспечением, отсутствием постоянного источника дохода, а также утратой социальных связей. Кроме того, зачастую сами они являются нарушителями общественного порядка. Эту проблему Уполномоченный неоднократно поднимал и в Ежегодных докладах, и в специальном докладе «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте», опубликованном в 2016 году. В том же году на межведомственном совещании, инициированном ярославским омбудсменом, была принята Резолюция, одним из пунктов которой была рекомендация по разработке региональной целевой программы социальной адаптации лиц, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации. В 2018 году областные органы власти вернулись к рассмотрению рекомендаций омбудсмена. Так, проблема разработки целевой программы по ресоциализации была вновь поднята **на заседании межведомственной комиссии по координации деятельности в сфере профилактики правонарушений, состоявшемся в августе 2018 года.**

Процесс восстановления жилищных прав обычно довольно длительный. В связи с этим Уполномоченный особо подчеркнул потребность в создании дополнительных учреждений по организации временного пребывания лиц без определенного места жительства, в

том числе граждан, освободившихся из мест принудительного содержания. Речь идет о домах (центрах) ночного пребывания, социальных гостиницах и пр. При ограниченности ресурсов государства целесообразно поощрять деятельность некоммерческого сектора, социально ориентированных НКО, предоставляя государственные гранты и субсидии проектам по созданию таких объектов.

Анализируя обстановку в жилищной сфере за 2018 год, следует отметить, что в некоторых направлениях наметились положительные тенденции – в частности, в решении проблемы **граждан-участников долевого строительства**. Так, на сайте департамента строительства Ярославской области можно найти информацию о том, что в 2018 году было проведено 25 проверок организаций-застройщиков, выдано 9 предписаний об устранении нарушений, 2 организации привлечены к административной ответственности. По информации департамента, в 2018 году в части осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством РФ в 2018 году были **решены проблемы по 15 проблемным жилым домам**. В результате **удалось удовлетворить требования 1004 участников долевого строительства**. Учитывая, что проблемы дольщиков в минувшем году составляли отдельную группу обращений в адрес Уполномоченного, факт хотя бы частичного решения этих проблем можно считать положительным сдвигом.

Вместе с тем, ситуация с гражданами, пострадавшими от действий недобросовестных застройщиков, остается тревожной. В 2018 году эта проблема неоднократно становилась темой митингов и одиночных пикетов, прошедших в Ярославле и муниципальных образованиях области.

К Уполномоченному от обманутых дольщиков поступило **15 обращений**. Одно из таких обращений было подано в интересах 300 человек – людей, вложивших средства в строительство домов, расположенных в микрорайоне «Новый Ярославль», Берендеевский с/с, деревня Губцево.

*Из обращения следовало, что граждане решили участвовать в долевом строительстве после тщательного изучения всей документации. Особенно их внимание привлекло указание на то, что застройщик участвует в реализации государственной программы «Жилье для российских семей».*



Проект должен был вестись при поддержке Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, Правительства Ярославской области и Правительства РФ. Срок сдачи дома заявительницы был установлен на 30 июня 2017 года. Она заключила договор и произвела 100% оплату, т.е. свои обязательства выполнила в полном объеме. Однако на момент обращения, как указывала женщина, стройка «заморожена», а застройщик проходит процедуру банкротства.

По указанному обращению Уполномоченным была инициирована проверка. По информации, предоставленной Правительством области, участники долевого строительства включены в реестр пострадавших граждан. При очередной корректировке плана-графика («дорожной карты») по решению проблем пострадавших участников долевого строительства по итогам 3 квартала 2018 года указанные жилые дома включены в региональный реестр «проблемных» объектов. В целях решения вопроса о завершении строительства правительством были предложены два варианта решения: продолжить финансирование проекта «Новый Ярославль» (в этом случае Правительство области выразило готовность взять на себя решение вопроса инженерно-технического, транспортного обеспечения микрорайона), либо максимально дисконтировать цену лота при продаже задолженности застройщика в рамках проводимых торгов (с целью привлечения инвесторов).

В настоящий момент проблема, к сожалению, так и не решена, и обращение находится на контроле Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

Очевидно, что проблема обманутых дольщиков - общероссийская, поэтому ее решение располагается в сфере внесения изменений в действующее федеральное законодательство. По данным Генеральной прокуратуры РФ, число граждан, вложивших свои средства в долевое строительство и в итоге не получивших жилье, перевалило уже за 40 тысяч человек. При этом каждый год количество граждан, потерявших деньги от мошеннических схем и долгостроев, растет. В результате сложившейся ситуации возникла острая необходимость внести нормативные изменения, ужесточающие требования к застройщикам и усиливающие защиту прав граждан.

В 2019 году по настоятельной инициативе Президента РФ Правительство совместно с Центральным банком РФ разработали план постепенного отказа от договоров долевого

участия. Соответствующие поправки были внесены в ныне действующий Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ. Возможность приобрести жилье по договору долевого участия все же останется, но схема финансирования будет основана на применении эскроу-счетов, что исключит появление новых обманутых дольщиков.

К Уполномоченному регулярно поступают обращения граждан, связанные с **нарушением права на благоприятные условия проживания в жилище**. Благоприятные условия проживания являются неотъемлемой частью так называемого «жилищного вопроса». Под благоприятными условиями мы понимаем как собственно качество приобретаемого или предоставляемого жилья, так и организацию пространства рядом с нашим жилищем в городах, поселках и населенных пунктах.

Немалая часть обращений в этой сфере – **жалобы на неудовлетворительную работу управляющих организаций**.

По информации департамента государственного жилищного надзора Ярославской области, в 2018 году на территории региона расположено 12 666 многоквартирных домов; площадь жилищного фонда составила 26 733 тысячи квадратных метров. Число управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов в регионе составило 1030. В этой связи стоит отметить, что **управляющие компании вошли в «черный список» тех организаций, число жалоб на которые к Уполномоченному выросло**. Всего на коммерческие организации, в том числе управляющие компании, граждане жаловались 209 раз.

К омбудсмену обратился житель Ярославского муниципального района по вопросу ненадлежащей работы управляющей организации. В обращении указывалось на невыполнение управляющей компанией заявок на устранение аварий, непроведение дератизации и дезинфекции подвала дома, непроведение технического обслуживания внутридомовых инженерных сетей.

Для проведения проверки информация по обращению была направлена в Департамент государственного жилищного надзора Ярославской области. В отношении обслуживающей дом организации была проведена внеплановая проверка, в ходе которой доводы, изложенные в этой жалобе, не нашли своего подтверждения.

Вместе с тем, чаще всего жалобы граждан

на ненадлежащую работу управляющих компаний находят свое подтверждение.

Так, в минувшем году департамент государственного жилищного надзора провел **1385 проверок в рамках лицензионного контроля, по результатам которых было выявлено 3078 нарушений**. Среди них - нарушения норм и правил технической эксплуатации жилищного фонда, некачественное предоставление коммунальных услуг населению, нарушения в порядке расчета внесения платы за ЖКХ. Кроме того, были выявлены нарушения правил эксплуатации газового оборудования и правил управления многоквартирными домами. Всего департамент за минувший год рассмотрел **3149 обращений граждан**.

По факту выявленных нарушений принимаются соответствующие меры воздействия. Неисполнение предписаний об устранении нарушений стало основанием для возбуждения **344 административных дел**.

Отдельной темой обращений к Уполномоченному является **несогласие граждан с требованием поставщиков коммунальных ресурсов по установке внутриквартирных счетчиков учета потребления коммунальных услуг**.

*Из обращения гражданки следовало, что она имеет квартиру, в которой никто не проживает и никто не прописан. В квартире нет счётчиков, однако счета женщина оплачивает по повышенному коэффициенту. Заявительница спрашивала, куда ей обратиться, т.к. она не смогла узнать необходимую информацию ни в территориальной администрации, ни в управляющей компании.*

Уполномоченным была проведена проверка по данному обращению, по результатам которой установлено, что нормами федерального законодательства предусмотрена возможность предоставления за счет средств бюджета субъекта РФ, местного бюджета поддержки отдельным категориям потребителей путем выделения им средств на установку приборов учета используемых энергетических ресурсов, предназначенных для расчетов за используемые энергетические ресурсы. Вместе с тем, на территории Ярославской области отсутствуют нормативные правовые акты, регулирующие порядок выделения денежных средств из областного и местного бюджета на установку приборов учета отдельным категориям потребителей.

Можно предположить, что отсутствие нормативных актов, регулирующих рассматриваемые правоотношения, связано с отсутствием

достаточного финансирования из вышеуказанных бюджетов.

Тем не менее, Уполномоченный направил в Правительство Ярославской области **предложение о рассмотрении возможности предоставления за счет средств областного бюджета денежных средств на установку приборов учета отдельным категориям потребителей**. Указанное предложение находится на рассмотрении.

Кроме того, к Уполномоченному поступают жалобы граждан о **несогласии с начисляемыми платежами за жилищно-коммунальные услуги**. Эта сфера – одна из наиболее сложных и запутанных. Гражданам зачастую бывает трудно разобраться во всех нюансах осуществляемых расчетов.

*Как следовало из обращения, поступившего к Уполномоченному, управляющая организация неправомерно начисляет заявительнице пени. На протяжении длительного времени гражданка, с ее слов, не может самостоятельно разрешить вопрос о списании незаконно начисленных пеней.*

Для организации проверки фактов, изложенных в обращении, Уполномоченным было направлено запрос в Роспотребнадзор о рассмотрении возможности привлечения поставщика коммунальных услуг к административной ответственности. Однако надзорный орган не усмотрел в действиях управляющей компании состава административного правонарушения. В итоге заявительнице рекомендовано разрешать сложившуюся проблему в рамках гражданского судопроизводства. Кроме того, Уполномоченным направлена информация в прокуратуру Ярославской области с предложением рассмотреть вопрос о принесении протеста на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и решить вопрос о привлечении поставщика коммунальных услуг к административной ответственности.

Одной из тем, поднятых в обращениях к Уполномоченному, стала тема перевода жилого помещения в многоквартирном доме на индивидуальное отопление.

*Гражданка С. писала, что в доме, в котором она проживает, 24 квартиры, в тринадцати из которых установлено индивидуальное газовое отопление. Изначально все жилые помещения имели центральное отопление, но в связи с неудовлетворительным качеством поставляемой услуги, а временами и вовсе с её отсутствием, рядом кварти-*

росъемщиков с предварительного согласия местной власти и на основании разработанных проектов перевода жилых помещений на индивидуальное отопление в квартирах было проведено переустройство системы отопления. До недавнего времени проблем с оплатой за коммунальные услуги у граждан, переведших свое жилье на индивидуальное отопление, не возникало. Но в настоящее время управляющая компания решила взимать плату за поставку услуги отопления в полном объеме, т.е. за центральные сети, несмотря на индивидуальное оборудование. «Получается, что мы должны вносить плату дважды!» - негодовала заявительница.

Обращения аналогичного содержания поступали Уполномоченному из разных муниципальных районов - Гаврилов-Ямского, Пощехонского, Ростовского, Мышкинского.

В ходе работы по обращениям был проведен тщательный анализ законодательства и правоприменительной практики.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 № 46-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 40 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобами граждан В.И. Леоновой и Н.Я. Тимофеева» сформирована правовая позиция о предоставлении гражданам возможности реализовывать в установленном порядке право на жилище, в т.ч. путем устройства автономного отопления.

Суд в Постановлении обязал Правительство Российской Федерации незамедлительно внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование, в том числе предусмотреть порядок определения платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирных домах, отдельные жилые помещения в которых были переведены на индивидуальные квартирные источники тепловой энергии, имея в виду обоснованность возложения на собственников и пользователей таких жилых помещений - при условии, что нормативные требования к порядку переустройства системы внутриквартирного отопления, действующие на момент его проведения, были соблюдены, - лишь расходов, связанных с потреблением тепловой энергии в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме.

Постановление Правительства РФ от 28.12.2018 № 1708 «О внесении изменений в Правила предоставления коммунальных услуг

собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов по вопросу предоставления коммунальной услуги по отоплению в многоквартирном доме», вступившее в силу с 01.01.2019 г., содержит порядок определения платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирных домах, отдельные жилые помещения в которых были переведены на индивидуальные квартирные источники тепловой энергии.

Следует обратить внимание на то, что возможность применения установленного порядка связана с необходимостью внесения изменений в схемы теплоснабжения (соответственно, в схемы теплоснабжения отдельных многоквартирных домов и населенного пункта в целом).

На основании изложенного, органам местного самоуправления рекомендовано инициировать проведение работы по внесению изменений в схемы теплоснабжения.

**Оплата одной из услуг ЖКХ – электроэнергия** – стала поводом для обращения к Уполномоченному жителей поселка Красные Ткачи Ярославского муниципального района. Жителей поселка интересовал вопрос применения тарифа за оплату электроэнергии.

Из обращения следовало, что, проживая в сельской местности, жители поселка оплачивают электричество по более высокому городскому тарифу. По результатам проведенной проверки Уполномоченный установил, что такое «недоразумение» в оплате коммунальной услуги произошло из-за официального статуса поселения - поселок Красные Ткачи имеет статус «рабочего поселка», что приравнивает его к городскому поселению.

Уполномоченным был проведен тщательный анализ законодательства и сделан вывод о возможности и даже необходимости изменения статуса поселения Красные Ткачи с «городского» на «сельское» с тем, чтобы исключить применение разных тарифов по оплате электроэнергии жителями этого поселка и других расположенных рядом сельских населенных пунктов. Омбудсмен направил соответствующие письма в адрес Правительства области и администрации Карабихского сельского поселения.

Органы власти и местного самоуправления согласились с доводами омбудсмана о важности проблемы для жителей и необходимости ее решения. В итоге в декабре 2018 года областной Думой было принято решение об изменении статуса рабочего поселка Крас-



ные Ткачи Ярославского района Ярославской области. Законом упразднена административно-территориальная единица «рабочий посёлок Красные Ткачи» с изменением его статуса с городского на «сельский населённый пункт посёлок Красные Ткачи» и внесением соответствующих изменений в ряд законодательных актов. Тем самым были восстановлены права граждан на справедливое тарифное регулирование.

Проблема **транспортной доступности населенных пунктов** также является частью обеспечения благоприятных условий проживания.

Так, в интересах жителей поселка Шашково обратился глава сельской администрации. В его обращении указывалось, что поселок является удаленным населенным пунктом. Из-за отсутствия рабочих мест население поселка вынуждено ездить на работу в г. Рыбинск, причем многие работают по скользящему графику (в т.ч. в субботу и воскресенье). Кроме того, студенты, проживающие в поселке, по субботам ездят в город на учебу. Отмена рейса автобуса в 05.40 по субботам и воскресеньям доставляет большие неудобства населению. Обращения в органы исполнительной власти не дают результата.

Уполномоченным было направлено письмо в адрес департамента транспорта Ярославской области с просьбой проинформировать о проделанной работе по минимизации негативных последствий для граждан, вызванных принятым решением об отмене автобусных рейсов.

По информации департамента, сложная ситуация с регулярными перевозками жителей Рыбинского муниципального района возникла в связи с острой нехваткой водителей и изношенностью подвижного состава. Руководству автотранспортного предприятия поручено в кратчайшие сроки принять все возможные меры по исправлению сложившейся ситуации.

В январе 2019 г. автотранспортное предприятие выделило для работы в Рыбинском районе восемь дополнительных автобусов, обеспеченных бригадами водителей. Машины закреплены, в том числе, и за указанным маршрутом. Ситуацию удалось стабилизировать.

Со сложностями в реализации своего права на благоприятные условия проживания столкнулись жители поселка Пречистое Первомайского района.

*«Наш поселок разделен железнодорожны-*

*ми путями, - пишут заявители. - Есть наземный переход, который не работает, так как там все время стоят грузовые составы. Чтобы попасть к себе домой, люди вынуждены на коленях с риском для жизни ежедневно пролезать под стоящими составами, которые могут тронуться в любой момент», - говорилось в обращении.*

*Несмотря на то, что действующий пешеходный переход является санкционированным, полностью оборудован, действует светофор, пройти жителям Пречистого по нему невозможно. Граждане уже обращались и в местную администрацию, и в ОАО «РЖД», но изменений не произошло, люди вынуждены ежедневно подвергать жизнь опасности.*

*Уполномоченный направил запросы в Ярославскую транспортную прокуратуру и в Управление государственного железнодорожного надзора о проведении проверки по указанным фактам. По ее результатам транспортная прокуратура вынесла представление в адрес начальника Северной железной дороги, в результате рассмотрения которого были не только приняты меры к устранению проблемы в поселке Пречистое, но и переработан перечень железнодорожных станций для длительной стоянки составов с учетом наличия на станционных железнодорожных путях санкционированных пешеходных переходов. Жители поселка отмечают, что поезда теперь не стоят сутками, перегораживая пешеходный переход; их либо перенаправляют на другие места стоянки, либо ставят так, чтобы люди могли пройти на противоположную сторону поселка, не подвергая жизнь опасности.*

Стоит отметить, что права граждан в этой непростой ситуации удалось отстоять при активном содействии общественного помощника Уполномоченного в Первомайском муниципальном районе, который по итогам 2018 года был удостоен благодарственного письма Уполномоченного «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан».

Вопрос реализации и восстановления права граждан на жилье в 2018 году неоднократно становился предметом мониторинга **во время рабочих поездок омбудсмена в муниципальные образования Ярославской области**: в ходе каждого из проведенных «Дней Уполномоченного» в муниципальных районах принимались обращения жителей по проблемам расселения ветхого и аварийного жилья; предоставления жилья и земельных участков

молодым семьям; сохранения уже имеющегося жилья, находящегося во владении предприятия-собственника и выставленного им, как работодателем, на продажу для компенсации задолженностей по заработной плате. В ряде случаев вопросы удавалось разрешить при содействии общественных помощников во взаимодействии с территориальными администрациями.

Вопросы защиты права на жилище не раз становились **темой эфиров программы «Имем право!» на «Радио России – Ярославль»**. В частности, омбудсмен и гости программы обсуждали право граждан на благоприятные условия проживания и защиту от неудобств, которые возникают от воздействия внешних шумов; вопросы защиты прав граждан в сфере услуг ЖКХ. В одном из прямых эфиров программы Уполномоченный обсудил с директором департамента государственного жилищного надзора Ярославской области деятельность органов исполнительной власти региона по защите прав граждан в области жилищных правоотношений.

\*\*\*

На основе практики работы Уполномоченного с обращениями граждан о защите права на жилище можно сформулировать **ряд рекомендаций**.

Органы местного самоуправления обязаны своевременно и неукоснительно исполнять решения судов о предоставлении жилых помещений гражданам, чье жилье признано аварийным; при этом следует рассмотреть возможности увеличения маневренного фонда для предоставления из него жилых помещений указанной категории граждан.

При предоставлении жилых помещений органам местного самоуправления следует неукоснительно соблюдать требования жилищного законодательства. Предоставляемое жилье должно быть пригодным для постоянного проживания граждан, отвечать установленным санитарным и техническим нормам.

Органам местного самоуправления может быть также рекомендовано инициировать проведение работ по внесению изменений в схемы теплоснабжения жилых помещений, которые были переведены на автономное отопление, в целях соблюдения прав граждан, проживающих в данных помещениях, на справедливое тарифное регулирование оплаты услуг ЖКХ.

На региональном уровне целесообразно разработать перечень категорий потребителей, приборы учета в жилых помещениях кото-

рых должны устанавливаться за счет средств, выделяемых из областного бюджета.

Ярославской областной Думе можно рекомендовать инициировать внесение изменений в Федеральный закон «О ветеранах», а также в Указ Президента РФ «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» в части включения бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей в перечень ветеранов Великой Отечественной войны.

Наконец, Уполномоченный повторно констатирует необходимость разработки на региональном уровне целевой программы социальной адаптации лиц, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации, в которую должна быть включена задача создания в Ярославской области дополнительных учреждений для организации временного пребывания лиц без определенного места жительства, в том числе граждан, освободившихся из мест принудительного содержания.

## 4.2. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

«Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Так гласит статья 39 Конституции РФ. Социальная функция государства состоит в том, чтобы обеспечивать защищенность наиболее уязвимых категорий граждан; тех, кто в силу разных причин не может трудиться либо ограничен в возможности трудиться, не имеет дохода для обеспечения себя и своей семьи. Социальная поддержка в основном подразумевает материальное обеспечение: предоставление пенсий, пособий, иных выплат и компенсаций гражданам, предоставление льгот.

Согласно информации регионального департамента труда и социальной поддержки населения, в Ярославской области в 2018 году получателями выплат, пособий и компенсаций стали порядка **440 тысяч жителей региона**. Общая сумма расходов на меры социальной поддержки составила **6,4 млрд. рублей**, в том числе 1,8 млрд. рублей – за счет средств федерального бюджета.

С 1 января 2018 года в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2017 года №418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» в области введена ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и ежемесячная

выплата в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка. В 2018 году ежемесячную выплату в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка получили **2 112 семей на общую сумму 144,4 млн. рублей.**

Всего в Ярославской области в минувшем году жителями было получено **более 24 млн. социальных услуг**, которые были оказаны на базе 56 учреждений социального обслуживания. В число этих учреждений вошли 15 государственных бюджетных учреждений социального обслуживания, 10 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, 2 реабилитационных центра для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями, 25 муниципальных комплексных центров социального обслуживания населения. В 93 приемных семьях проживают одинокие престарелые люди и инвалиды. Адресную социальную помощь в 2018 году получили **20 164 человека на сумму более 102,1 млн. рублей.**

Таким образом, в Ярославской области система оказания профильными инстанциями государственной социальной поддержки населению отлажена и довольно четко функционирует. Однако проблем в этой сфере по-прежнему много, и эти проблемы воспринимаются особо чувствительно теми категориями граждан, которые претендуют на получение мер социальной поддержки от государства.

В 2018 году в департамент труда и социальной поддержки населения региона поступило **1618 жалоб и обращений граждан на недостатки в реализации их права на социальное обеспечение.**

По результатам проведенного омбудсменом социологического исследования, число жителей Ярославля и области, считающих, что их права на социальное обеспечение соблюдаются, за последние три года снизилось, составив в 2018 году **62,3%** от числа опрошенных, в отличие от **почти 70%** в 2016 году. При этом в 2018 году **около 40% опрошенных граждан не согласились с тем, что право на социальное обеспечение в Ярославской области в полной мере соблюдается.** Примерно такой же показатель наблюдался и в 2017 году. Около 10% респондентов ответили, что именно их право на социальное обеспечение в 2018 году было нарушено.

Обращения о нарушениях конституционного права на социальное обеспечение в 2013-2018 гг. стабильно занимали второе место в общем числе обращений к Уполномоченному, уступая лишь праву на жилище. В 2018 году

таких обращений поступило **396**, что составляет **17 % от общего количества.**

В то же время, по сравнению с 2017 годом, количество жалоб в этой сфере **снизилось на 4%: с 412 обращений в 2017 году до 396 - в 2018 году.**

Динамика численности обращений к Уполномоченному в сфере восстановления права на социальное обеспечение представлена на рис. 7:

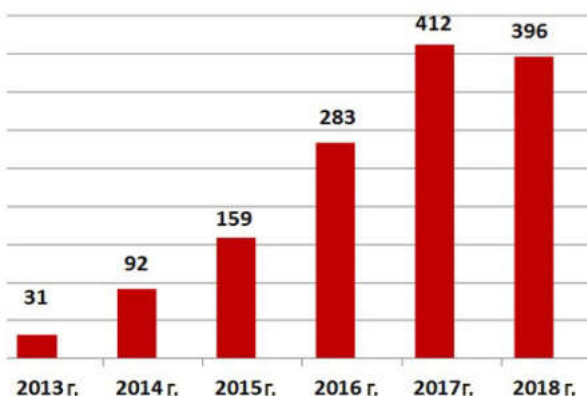


Рис. 7. Динамика численности обращений по вопросам защиты права на социальное обеспечение, 2013 – 2018 гг.

Среди вопросов, наиболее часто поднимаемых в этой сфере, можно выделить:

- вопросы пенсионного обеспечения (начисление пенсий и пенсионные надбавки, начисление, индексация пенсии, оформление пенсии досрочно и др.);
- оказание социальной помощи инвалидам (организация доступной среды для инвалидов, обеспечение средствами реабилитации);
- вопросы начисления выплат и пособий, а также установления социальных льгот отдельным категориям граждан (пособий по уходу за ребенком, пособий для многодетных семей, назначение и выплата компенсаций и субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, и др.).

Значительное число обращений (68) поступило в адрес Уполномоченного по вопросам **пенсионного обеспечения.** Из них 35 обращений были жалобами на действия либо бездействие Пенсионного фонда. Работа с этой группой жалоб требовала оперативного взаи-



модействия с отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Ярославской области.

К сожалению, основная часть вопросов о нарушении права на пенсионное обеспечение в большинстве случаев происходит из-за **ошибочного толкования самими заявителями положений действующего пенсионного законодательства**.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин, который не согласился с периодом страхового стажа, исчисленного ему пенсионным органом при назначении пенсии. До этого заявитель выиграл у пенсионного фонда суд по вопросу включения определенных периодов работы в **специальный стаж**, дающий право на досрочную пенсию по старости в связи с тяжелыми условиями труда. По решению суда указанные периоды работы были включены гражданину в специальный стаж, необходимый для досрочного назначения страховой пенсии по старости. Заявитель ошибочно счел, что специальный стаж подлежал суммированию с ранее исчисленным страховым стажем. Исходя из представленной отделением Пенсионного фонда информации, заявителю было дано разъяснение с учетом положений действующего пенсионного законодательства.

Другое обращение поступило от заявительницы, проживающей за пределами Российской Федерации и осуществляющей трудовую деятельность за границей.

Гражданка М. обратилась по вопросу индексации (увеличения) размера фиксированной выплаты к страховой пенсии. Уполномоченным был проведен правовой анализ пенсионного законодательства, регулирующего порядок выплаты страховой пенсии лицам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации. Действующим законодательством установлено, что гражданам, проживающим за пределами Российской Федерации и не являющимся застрахованными лицами в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», ежегодная индексация с 1 февраля на индекс роста потребительских цен за прошедший год, а также дополнительное увеличение размера фиксированной выплаты к страховой пенсии с учетом роста доходов Пенсионного фонда Российской Федерации не производится.

Поскольку трудовая деятельность осуществляется гражданином за пределами Рос-

сийской Федерации, и страховые взносы на обязательное пенсионное страхование страхователем не уплачиваются, то величина индивидуального пенсионного коэффициента для исчисления размера страховой пенсии по старости остается неизменной и увеличению не подлежит.

Таким образом, выехавшие на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации пенсионеры, осуществляющие трудовую деятельность за рубежом, не могут рассчитывать ни на ежегодную индексацию страховой пенсии по старости с 1 февраля на индекс роста потребительских цен за прошедший год, ни на увеличение индивидуального пенсионного коэффициента.

Обращение гражданки П. касалось определения размера надбавки к пенсии.

В 1986 г. П. была назначена досрочная трудовая пенсия по старости в связи с работой в районах Крайнего Севера, но после назначения пенсии женщина продолжила трудиться. Законодательством СССР о пенсиях было предусмотрено, что некоторым категориям работников, по их желанию, вместо страховых выплат в период трудовой деятельности, после оставления работы начисляется надбавка к пенсии. Надбавка устанавливается в размере 10 рублей за каждый полный год работы после назначения пенсии, но при условии, чтобы общий размер надбавки не превышал 40 рублей, а сумма пенсии с надбавкой - 150 рублей в месяц. В апреле 1986 г. П. обратилась с заявлением об отказе от пенсии. В 1989 году гражданке был произведен перерасчет пенсионного обеспечения с учетом документов о стаже и была установлена надбавка в размере 30 руб. за отказ от получения пенсии в течение трех лет.

В связи с последующими изменениями пенсионного законодательства и учитывая инфляцию, на 31.12.2001 г. размер пенсионного обеспечения был исчислен с учетом индивидуального коэффициента пенсионера. При исчислении размера пенсии была учтена надбавка за отказ от получения пенсии в течение трех лет, размер которой с учетом индексаций и деноминации установлен в размере 6 руб. 19 копеек. Размер пенсии, в который была включена указанная надбавка, в последующем индексировался в соответствии с действующим законодательством.

Гражданка просила внести изменение в федеральное законодательство в сфере

пенсионного обеспечения граждан в части установления компенсационных выплат за надбавки к пенсии, предусмотренные ранее действовавшим законодательством о пенсиях, а также применить по аналогии законодательство, предусматривающее выплату компенсации по вкладам граждан в Сберегательный банк Российской Федерации в период до 20 июня 1991 года.

Уполномоченный разъяснил, что в данной ситуации применение по аналогии Федерального закона от 10.05.1995 № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» не представляется возможным, поскольку правовая природа этих правоотношений различна: при компенсации вкладов обязательства государства вытекают из права собственности, а в случае пенсионного обеспечения граждан – из обязательного социального страхования.

Несмотря на фактическое обесценивание надбавки к пенсии, которая ранее составляла 30 рублей и, по советским меркам, была существенной, данная надбавка была включена пенсионным органом в размер пенсии, индексация которой производилась в установленном законодательством порядке.

Отдельной важной проблемой является **пенсионное обеспечение ветеранов вооруженных сил**. Так, иногда проблемы с получением бывшими сотрудниками вооруженных сил заработанных пенсионных накоплений бывают связаны с регистрацией или наличием вида на жительство в государствах постсоветского пространства. С таким вопросом к омбудсмену обратился заявитель, отслуживший более 20 лет в частях Дальней авиации.

При увольнении мужчине 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 постсоветских государств. Гражданин пояснил, что постоянно проживает на территории России, а вид на

жительство в другом государстве оформил для регулярных поездок к родственникам.

Уполномоченный обратился в военную прокуратуру Ярославского гарнизона с просьбой провести проверку по обращению, а в случае выявления нарушения прав заявителя на социальное обеспечение – 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. Суд встал на сторону заявителя и обязал возобновить выплату пенсии, указав, 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.

Работа с обращениями по вопросам пенсионного обеспечения высветила **необходимость более тесного сотрудничества Уполномоченного с отделением Пенсионного фонда России в сфере совместной организации правового информирования граждан**. Своевременное разъяснение деталей пенсионного законодательства может помочь людям вовремя сориентироваться в имеющихся у них перспективах начисления пенсий и надбавок к ним, собрать и подать в компетентные органы необходимый пакет документов и, с другой стороны, предупредить неправильную трактовку закона и обусловленное этим не-

верное понимание своих прав.

**Вопросы оказания социальной помощи инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья** также довольно часто поднимались гражданами как на личных приемах, так и в письменных обращениях к омбудсмену.

По информации регионального департамента труда и социальной поддержки, в Ярославской области на конец 2018 года проживало **104 440 инвалидов**, из них порядка 40% мужчин и, соответственно, около 60% женщин.

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Маломобильные (еще не колясочники, но плохо передвигающиеся) граждане не могут попасть на Колесо обозрения! Мы с другой сходили один раз (79 лет - плохо ходит и 91 год мне - тут все понятно) - больше, возможно, не пойдем, но сколько людей молча сносят издевательство властей. Подъезд к парковке Колеса перегорожен - с одной стороны шлабгаум, открывается только с согласия начальника охраны КЗЦ. С другой въезд перегорожен металлическими, не стационарными ограждениями. Может, как-то сможете повлиять, но у меня масса сомнений...»*

Из этого числа **10 808 человек имели 1 группу инвалидности**, то есть являлись особенно нуждающимся в предоставлении мер социальной поддержки. **2161 человек являлись инвалидами-колясочниками**, использующими при передвижении вспомогательные средства (кресла-коляски, костыли, ходунки), 2497 человек являлись инвалидами по зрению, 1893 человека – инвалидами по слуху и речи.

В Ярославской области помощь инвалидам оказывается в рамках целевых программ. Так, в 2018 году завершилась реализация **государственной целевой программы «Доступная среда в Ярославской области»** на 2014 – 2018 годы. Кроме того, мероприятия поддержки инвалидов проводились в рамках **региональной программы «Доступная среда»**. Основными целями программ являлось повышение уровня доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов, оборудование социально значимых объектов областной собственности с целью обеспечения их доступности для инвалидов (входы в здания, лестницы, пандусные съезды и т.п.). В результате профильными инстанциями были созданы 29 реестров объектов и услуг, доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения, актуализирована карта объектов социальной сферы Ярославской области, доступных для инвалидов. Актуальная информация о порядке трех тысяч таких объектов размещена в **специализированном разделе «Доступная среда» на геопортале Ярославской области**, созданном в 2016 году совместными усилиями органов власти и региональных общественных организаций инвалидов.

Тем не менее, жалоб на качество обеспечения доступной среды очень много. К Уполномоченному поступило **187 жалоб от инвалидов и от семей, в которых проживают инвалиды**.

Многие инвалиды практически изолированы в своих квартирах из-за отсутствия в подъездах домов специальных пологих спусков (пандусов), из-за невозможности безопасного перемещения по улицам в связи с отсутствием световых табло, светофоров со звуковым сопровождением, иных устройств, обеспечивающих беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры, информации и услугам, непригодностью общественно-го транспорта к нуждам инвалидов.

*К Уполномоченному обратился пенсионер К. Он был обеспокоен доступностью цело-*

*го ряда объектов инфраструктуры города Ярославля для инвалидов-колясочников. «Очень мало приспособленных мест, - сетовал К. - Например, здание Главпочтамта в Ярославле имеет пандус, но сами двери узкие и очень тяжелые, их почти не открыть. В Успенском соборе нет подъемника, что затрудняет для верующих инвалидов посещение церкви. В периоды избирательных кампаний и дни выборов тоже возникают проблемы: избирательные участки находятся на верхних этажах зданий». По обращению заявителя Уполномоченный направил целый ряд запросов: в отделение Почты России, в Ярославскую епархию, Избирательную комиссию Ярославской области. В ведомствах пообещали устранить недостатки, ситуация находится на контроле омбудсмена.*

Проблемы в обеспечении доступной среды, к сожалению, стоят на пути реализации гражданами иных конституционных прав – в случае с инвалидом-колясочником Р. из Ярославля это было право на участие в выборах.

*В Единый день голосования 9 сентября 2018 года на «горячую линию» Уполномоченного поступил звонок от гражданина Р. В одной из участковых избирательных комиссий Ленинского района Ярославля, по его словам, не была оборудована кнопка для вызова лиц, осуществляющих подъем инвалидов по лестнице. При этом вход в здание находится на высоком крыльце, а пандуса также не было. Пенсионер был очень расстроен тем, что не смог реализовать свое избирательное право из-за недостатков в обеспечении доступной среды для инвалидов.*

Радуют случаи, когда права инвалидов-колясочников удается восстановить.

*Так, к Уполномоченному обратилась гражданка из г. Рыбинска, которая не могла самостоятельно попасть в подъезд собственного дома из-за отсутствия пандуса. При этом женщина в течение нескольких лет безуспешно обивала пороги инстанций в поисках справедливости. Рассмотрев заявление, Уполномоченный направил в адрес главы городского округа Заключение о необходимости восстановления нарушенных прав. Глава городского округа принял оперативные меры, и вскоре пандус был установлен.*

Но, к сожалению, случаи оперативной реакции органов местного самоуправления по частоте своей заметно уступают их бездействию. Бывает, что даже при содействии омбудсмена ждать обещанных приспособлений инвалидам приходится годами.



Гражданка Б. из Ярославля впервые обратилась к Уполномоченному в 2017 году по вопросу установки пандуса у подъезда дома. Уполномоченный в течение всего 2018 года вел переписку с различными инстанциями, и только в 2019 году, после официального Заключения о нарушении прав инвалида, наметились сдвиги в решении проблемы заявительницы.

Отдельную группу обращений составляют просьбы о содействии в **предоставлении инвалидам средств реабилитации.**

В ходе «Дня Уполномоченного» в Пошехонском районе к омбудсмену обратился мужчина, супруга которого является инвалидом первой группы (бессрочно) и не может полноценно передвигаться: при оформлении инвалидности в 2017 году женщине не включили в индивидуальную программу реабилитации и абилитации (ИПРА) обеспечение за счет средств федерального бюджета техническими средствами реабилитации, несмотря на наличие информации о серьезных нарушениях функции опорно-двигательного аппарата, влекущих необходимость использования таких средств.

В результате проверки документов было принято решение о проведении повторной медико-социальной экспертизы женщины на дому, по итогам которой для супруги заявителя разработали новую ИПРА – в соответствии с требованиями действующего законодательства. Теперь женщина-инвалид будет обеспечена сразу несколькими необходимыми ей техническими средствами реабилитации.

Сложности, с которыми сталкиваются граждане при **установлении особого статуса, необходимого для получения социальных пособий и льгот**, – одна из частых тем обращений.

К Уполномоченному обратилась жительница Ярославля А. с просьбой оказать содействие в получении мер социальной поддержки. Со слов А., она в одиночку воспитывает троих несовершеннолетних детей и ранее имела удостоверение многодетной семьи, выданное территориальным отделом социальной поддержки по месту жительства. К сожалению, данное удостоверение было признано недействительным, поскольку решением районного суда место жительства старшего сына женщины было определено совместно с отцом.

К моменту обращения заявительницы к Уполномоченному обстоятельства измени-

лись: с 14-летнего возраста мальчик вновь проживает с матерью и младшими братьями в съемном жилье. Мер социальной поддержки мать не получает. Бывший муж с семьей не проживает.

Для получения удостоверения многодетной семьи заявительнице было необходимо заново представить установленный перечень документов. При этом регистрация детей по разным адресам не должна была стать препятствием для получения удостоверения: для подтверждения совместного проживания детей с родителями проводится обследование жилищно-бытовых условий семьи по месту фактического проживания.

Изучив обстоятельства, Уполномоченный направил письмо в департамент социальной поддержки населения и охраны труда мэрии Ярославля, подтвердив изложенные заявительницей факты, а также запросил описание перечня документов, которые заявительница должна представить для получения нового удостоверения многодетной семьи. На данный запрос был получен ответ, доведенный до сведения заявительницы. В ответе содержались подробные рекомендации для получения нового удостоверения, а также список документов, необходимых для оформления удостоверения.

За содействием в получении мер социальной поддержки к Уполномоченному обратилась и гражданка Ж. из Гаврилов-Ямского муниципального района.

Заявительница сообщила, что получала выплаты на детей, а также пользовалась льготами согласно федеральному закону «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В дальнейшем выплаты были отменены, причем было заявлено, что совокупная выплаченная сумма подлежит возврату. Основанием для требования о возврате средств стал тот факт, что Ж. является «выехавшей из зоны проживания Чернобыльской АЭС с правом на отселение добровольно».

В ходе личного приема гражданке Ж. была предоставлена консультативная помощь – в частности, предоставлен текст постановления Конституционного суда РФ, подтверждающего правомерность ее требований. В настоящий момент дело находится в суде.

Особое внимание Уполномоченный уделяет вопросам **социального обеспечения**

граждан, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания Ярославской области, в центрах, в которых постоянно проживают граждане пожилого возраста и лица с ограниченными возможностями, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в постоянном уходе. Такие люди, как правило, не могут обратиться самостоятельно за восстановлением нарушенных прав, поэтому важной частью работы омбудсмена является мониторинг соблюдения прав граждан в таких учреждениях. В 2018 году Уполномоченный 7 раз выезжал в учреждения социального обслуживания; их посещение является частью программы «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях области. С учетом важности для таких уязвимых категорий граждан правового информирования в 2018 было принято решение о размещении в учреждениях социального обслуживания **информационных стендов Уполномоченного «ИМЕЕМ ПРАВО!»** с важной и интересной правовой информацией. Первый такой стенд был размещен в Норском геронтопсихиатрическом центре г. Ярославля.

Отдельным направлением работы является **взаимодействие с социально ориентированными некоммерческими организациями (СОНКО)**. Представители общественных (некоммерческих) организаций, осуществляющих деятельность в сфере оказания социальной помощи уязвимым категориям граждан, входят в состав Общественного совета и экспертных рабочих групп при Уполномоченном. С некоторыми организациями сложилась практика совместной работы с обращениями граждан, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации. Кроме того, представитель аппарата Уполномоченного входит в состав конкурсной комиссии профильного регионального департамента, принимающего решения о предоставлении грантов и субсидий региональным НКО социальной направленности.

За особые заслуги в защите прав социально уязвимых категорий населения руководители общественных организаций награждаются благодарственными письмами Уполномоченного «За вклад в дело защиты прав и свобод граждан». В 2018 году по представлению регионального Уполномоченного Благодарностью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой была награждена С.Н. Лягушева - председатель Ярославского областного отделения Россий-

ского фонда милосердия и здоровья, который, согласно данным регионального портала НКО, оказал материальную помощь 128 медико-социальным и образовательным учреждениям области, а также содействие в оплате дорогостоящего лечения, приобретении лекарственных препаратов, средств реабилитации и пр. более чем 120 тысячам семей из числа малоимущих, инвалидов, вынужденных переселенцев, пострадавших от стихийных бедствий, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации.

\*\*\*

Таким образом, для надлежащей реализации жителями Ярославской области права на социальное обеспечение **можно рекомендовать следующее:**

- необходим постоянный мониторинг действующего социального законодательства в целях его совершенствования и учета потребностей социально уязвимой категории граждан;
- в условиях, когда многие вопросы о нарушении права на получение социальной поддержки возникают из-за низкой информированности либо ошибочного толкования гражданами положений действующего социального законодательства, необходимо усилить межведомственное взаимодействие в сфере правового информирования населения об актуальных аспектах реализации и защиты права на социальное обеспечение;
- в условиях ограниченности бюджетных и организационных ресурсов государства исключительно важно использовать для этой цели все имеющиеся возможности институтов гражданского общества и, в первую очередь, социально ориентированных НКО.

#### 4.3. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Конституция Российской Федерации называет здоровье одним из высших благ человека, без которого могут утратить значение многие другие блага и может быть ограничена возможность гражданина пользоваться другими правами (выбор профессии, свобода передвижения и др.). Примечательно, что в Уставе Всемирной организации здравоохранения здоровье определяется как состояние полного физического, душевного и социального благо-

получия, а не только как отсутствие болезней и физических дефектов. Статья 41 Конституции гарантирует каждому право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Согласно Основному закону, медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, иных поступлений.

Как показывают результаты ежегодного социологического исследования, **только около половины респондентов согласны с тем, что в Ярославской области право на охрану здоровья и медицинскую помощь соблюдается.** Причем за последние два года эта доля серьезно уменьшилась (в 2016 году она составляла 67,3%). К сожалению, можно предположить, что **в сознании жителей области актуальность вопросов соблюдения и защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь возросла.**

По информации департамента здравоохранения и фармации Ярославской области, в Ярославской области функционируют **66 государственных бюджетных учреждений здравоохранения.** По предварительным данным Федеральной службы государственной статистики, за 11 месяцев 2018 года **общая смертность населения в Ярославской области по сравнению с аналогичными данными 2017 года снизилась на 2,0%** - с 15,3 случая на 1000 населения до 15,0 соответственно. Вместе с тем, выросла смертность населения от злокачественных новообразований: на конец 2018 года она составила 224,8 на 100 тысяч населения, что превышает аналогичный показатель 2017 года (218,6) на 2,8%.

Департаментом проводятся **мероприятия по совершенствованию оказания медицинской помощи гражданам:** ежегодно увеличивается объем оказываемой в медицинских организациях области высокотехнологичной медицинской помощи (по сравнению с 2017 годом он увеличен на 3,6%), проведена актуализация нормативно-правовых документов, регламентирующих оказание медицинской помощи, в целях повышения доступности консультативной помощи активно внедряется в практику осуществление консультаций специалистами специализированных медицинских организаций с использованием телекоммуникационных систем, ведется образовательная работа - мероприятия по повышению профессиональной квалификации врачей первичного

звена здравоохранения.

Для улучшения материально-технического обеспечения лечебных учреждений в рамках целевой программы были выделены средства в размере 149,9 млн. рублей на проведение **капитальных ремонтов в медицинских организациях.** В частности, ремонт был произведен в трех отделениях областной клинической больницы, в ЛОР отделении клинической больницы скорой медицинской помощи имени Н.В. Соловьева, в помещениях хирургического отделения клинической больницы №9. В рамках пилотного проекта «Бережливая поликлиника» в пяти медицинских организациях был произведен капитальный ремонт детских и взрослых поликлиник, а также клинической больницы скорой медицинской помощи имени Н.В. Соловьева, Городской больницы №1 Рыбинска, помещений ФАП Пречистенской ЦРБ, Центральной городской больницы Ярославской области, городской детской больницы. Для Угличской ЦРБ была приобретена, смонтирована и введена в эксплуатацию мобильная амбулатория. Средства на нее были выделены из резервного фонда Президента РФ.

Одной из главных проблем в сфере здравоохранения в последние годы остается проблема **кадрового комплектования медицинских учреждений.** Для ее решения в Ярославской области в 2018 году была разработана Областная целевая программа «Улучшение кадрового обеспечения государственных медицинских организаций Ярославской области» на 2018-2022 годы». Для исполнения задачи по укомплектованию медицинских организаций работниками в 2018 году были предоставлены меры социальной поддержки.

Так, врачам и фельдшерам, прибывшим на работу в сельские населенные пункты, рабочие поселки, поселки городского типа, города с населением до 50 тысяч человек, были произведены единовременные компенсационные выплаты: в размере 1 миллиона рублей - 10 врачам и по 500 тысяч рублей единовременно - 5 фельдшерам. 7 врачей в возрасте до 35 лет, впервые после 1 января 2018 года приступившие к работе в медицинских организациях Рыбинска, Углича, Переславля-Залесского и Ростова, получили в качестве компенсационных выплат по 100 тысяч рублей. 36 студентов медицинских вузов и ссузов, получившие отметки «отлично» и «хорошо» по итогам летней и зимней сессий, получили выплаты в размере 19 500 рублей.

Несмотря на значительные усилия, прилагаемые органами исполнительной власти для



улучшения ситуации в сфере медицинского обслуживания населения и повышения качества предоставляемой медицинской помощи, число проблем, связанных с реализацией права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, остается значительным.

Региональным департаментом здравоохранения и фармации в 2018 году было принято и рассмотрено **4062 обращения граждан по вопросам здравоохранения**, в течение года проводились как проверки по обращениям граждан, так и плановые проверки контроля качества и безопасности медицинской деятельности. В частности, 4 таких проверки с участием главных внештатных специалистов и сотрудников департамента были проведены в отношении Борисоглебской ЦРБ, ЦРБ имени Д.Л.Соколова в Мышкине, Рыбинской станции переливания крови, Тутаевской ЦРБ. По результатам проверок были выданы предписания об устранении выявленных нарушений с последующим предоставлением информации об их устранении.

Свои жалобы граждане адресуют и в надзорные ведомства. Так, в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области в 2018 году поступило **492 обращения** о нарушении прав на получение медицинской помощи. 227 жалоб граждан были связаны с низким уровнем доступности медицинской помощи. Для сравнения: в 2017 году таких жалоб было 180, в 2016 году – 183. Низкая доступность обуславливается не только недостатком комплектации диагностического оборудования, но и кадровым «голодом», особенно в лечебных учреждениях сельской местности. В 2018 году заявители жаловались и на **отказы в оказании медицинской помощи** (24 жалобы; для сравнения – в 2017 году – 40, в 2016 – 38), на **непредоставление помощи в гарантированном объеме** (2018 г. – 44 жалобы, 2017 г. – 45, 2016 г. – 39). Много жалоб поступило и по вопросам **льготного лекарственного обеспечения** (173 обращения против 148 в 2017 и 130 – в 2016 году) и по вопросам **оказания медицинской помощи лицам, отбывающим наказание** в местах лишения свободы (2018 г. - 8 обращений, 2017 г. – 8, 2016 г. – 6).

В число проблемных, по информации надзорной инстанции, также попали вопросы нарушения **права выбора врача и медицинской организации, отказа в предоставлении информации о состоянии здоровья, медицинского вмешательства без получения добровольного информированного согласия гражданина**. После проведенных

Росздравнадзором проверок обоснованными или частично обоснованными были признаны 145 жалоб (32% от общего числа).

Число обращений в сфере защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь к региональному омбудсмену в минувшем году заняло четвертую позицию в общем перечне: в этой сфере было принято **178 обращений (7,7% от общего объема)**. В том числе **50 жалоб было подано на работу конкретных медицинских учреждений**.

Динамика численности обращений в этой области наглядно представлена на рис. 8:

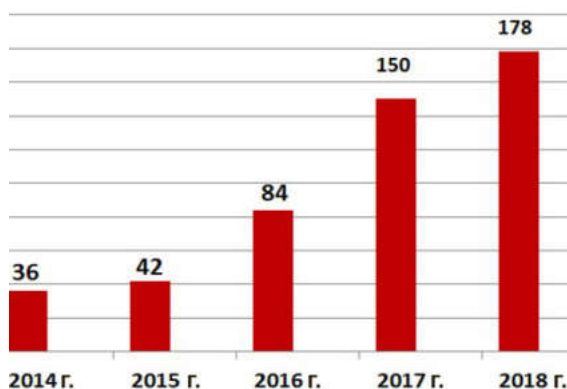


Рис. 8. Динамика численности обращений к Уполномоченному по вопросам права на охрану здоровья и медицинскую помощь, 2014 - 2018 гг.

Резкий рост (почти вдвое) числа жалоб на неудовлетворительное оказание медицинской помощи был отмечен в 2016 и 2017 годах. Но и по сравнению с 2017 годом минувший год также принес изменение статистики в сторону увеличения: прирост обращений составил 18%.

В 2018 году граждане обращались за защитой своих прав по следующим вопросам в сфере оказания медицинской помощи:

- отказы в предоставлении необходимой медицинской помощи, низкое качество медицинского обслуживания;
- проблемы в сфере обеспечения лекарственными препаратами льготных категорий граждан;
- проблемы, связанные с медицинским освидетельствованием с целью установления или изменения группы инвалидности;
- проблемы в оказании медицинской помощи, связанные с реорганизацией городских медицинских учреждений и увеличением нагрузки на объединенные учреждения;

- проблемы в оказании медицинской помощи в связи с реорганизацией медицинских учреждений в муниципальных районах (чрезмерная нагрузка на врачей, низкая квалификация медицинского персонала, сокращение медпунктов, амбулаторий, проблемы записи к специалистам и т.д.);
- вопросы защиты прав медицинских работников в русле совершенствования сферы оказания медицинской помощи.

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступило **79 жалоб на качество и своевременность оказания медицинской помощи, включая отказы в предоставлении медицинской помощи.** Среди примеров, иллюстрирующих проблемы в сфере реализации права на оказание своевременной и качественной медицинской помощи, выделяются случаи отсутствия достаточного количества государственных квот на бесплатное оперативное вмешательство.

Отсутствие достаточного количества квот на бесплатные операции, а также рост очередности в диагностические центры все чаще приводят к тому, что пациенты вынуждены обращаться в медицинские учреждения, работающие на платной основе, или оплачивать необходимую операцию в государственной больнице, но из собственных средств. К сожалению, с каждым годом число пациентов, нуждающихся в диагностике и оперативном вмешательстве, растет; при этом увеличение поставок оборудования или увеличение квот на операции идет значительно медленнее.

*К Уполномоченному обратился житель Ярославля с жалобой на отказ лечебного учреждения в проведении операции. Мужчина ранее обращался в данное учреждение с жалобами, ему было назначено лечение, но затем последовало ухудшение состояния здоровья, и вопрос о необходимости операции был поднят вновь. Мужчине был предложен вариант плановой операции только в 2019 году, при этом уточнялось, что срочное оперативное вмешательство возможно на платной основе.*

*В ответ на запрос Уполномоченного в адрес главного врача медицинской организации было получено подтверждение условий и сроков, обозначенных ранее заявителю. По результатам обращения омбудсмена в территориальный фонд обязательного медицинского страхования была назначена*

*дополнительная проверка качества оказываемой пациенту медицинской помощи, в результате которой было установлено нарушение сроков проведения лечебных процедур, принято решение о госпитализации мужчины и незамедлительном дополнительном обследовании пациента в стационаре для определения дальнейшей тактики лечения и целесообразности операции.*

Много подобных обращений поступает к Уполномоченному в виде сообщений на официальных страницах омбудсмена в социальных сетях.

*Жительница Ярославля Б. пишет: «Меня 2 месяца «не могут» вылечить. Прямым текстом посылали на платное лечение хирург, заведующий, физиотерапевт, невролог и рентгенолог. На доплер вен нижних конечностей, на УЗИ сосудов головы и шеи, МРТ головного и спинного мозга, на ударно-волновую терапию, электрофорез, к платному ортопеду, эндокринологу».*

*Гражданка Ц. из Рыбинска жалуется: «Ортопед назначил грудному ребенку массаж. По участку относимся к поликлинике №3, звоню - запись через месяц. Поскольку лечение надо было начинать срочно делать, пришлось платно проходить курс массажа. Затем подошло время записи на бесплатный, записались, приходим - в кабинете были всего 10 минут, включая раздевание, одевание, заполнение карты и собственно «массаж». Такого халатного отношения медсестры к своим обязанностям я еще не видела. Пришлось делать еще курс платного массажа».*

В 2018 году актуализировалась проблема оказания населению качественной **паллиативной помощи.**

К Уполномоченному поступило 2 обращения по вопросам оказания паллиативной помощи, одно – от физического лица и одно – от некоммерческой организации.

*Гражданка Д. просила содействовать в получении для своей сестры, страдающей онкологическим заболеванием, паллиативной помощи по месту пребывания в пансионате для ветеранов войны и труда и подбора обезболивающих средств, которые можно применять в амбулаторных условиях.*

По вопросам, поднятым в обращении, Уполномоченным были направлены запросы в компетентные инстанции. По результатам проверки пациентке было подобрано симптоматическое лечение, болевой синдром на фоне проводимого лечения был купирован. Дальнейшее медицинское обслуживание Д.

было взято под контроль центральной районной больницей.

*Руководитель медицинской автономной некоммерческой организации попросил Уполномоченного инициировать обсуждение вопроса о включении некоммерческого сектора в систему оказания населению паллиативной медицинской помощи. По мнению заявителя, государственные учреждения здравоохранения не способны оказывать такую помощь в надлежащем объеме по той причине, что число тяжелобольных людей, нуждающихся в оказании паллиативной помощи, значительно превышает число койко-мест в стационарных отделениях больниц, предназначенных для оказания такой помощи.*

Вопрос о паллиативной помощи дважды выносился на заседания профильной экспертной группы, члены которой согласились, что количество «паллиативных коек» в стационарах сегодня ограничено, а амбулаторная форма оказания паллиативной помощи в нашем регионе развита недостаточно, такого рода помощь оказывается только в клинической больнице № 9 города Ярославля. Поэтому участие НКО могло бы помочь в развитии этой сферы, однако в настоящее время отсутствует законодательное урегулирование вопросов, связанных с оказанием паллиативной помощи общественными организациями.

Жалобы на отказы в оказании медицинской помощи поступали в 2018 году и в территориальный орган Росздравнадзора. Причем если число жалоб на отказ в медпомощи снизилось (в 2018 году зафиксировано **24 обращения**, в 2017 году – 40, в 2016 – 38), то число жалоб на непредоставление гарантированного объема медицинской помощи практически осталось на прежнем уровне: в 2018 году надзорным органом получено **44 жалобы** (против 45 в 2017 и 38 – в 2016 году).

**Обеспечение лекарственными средствами** – одна из самых злободневных проблем в сфере оказания медицинской помощи населению.

По информации регионального департамента здравоохранения и фармации, в 2018 году в рамках Федерального закона «О государственной социальной помощи» отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета отпущено лекарственных препаратов на сумму 316 873,04 тыс. руб., обслужено 257 609 рецептов. Пациенты, состоящие в регистре в рамках программы 7

«высокозатратных» нозологий и получающие специализированную лекарственную помощь, обеспечены дорогостоящими препаратами по 10 436 рецептам на сумму 511 908,19 тыс. рублей.

Из бюджета Ярославской области было профинансировано лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшения обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения». Обеспечение граждан дорогостоящим и препаратами для лечения онкологических, гематологических заболеваний, сахарного диабета и бронхиальной астмы стало возможным благодаря софинансированию федеральной программы из средств областного бюджета. Аптечными организациями за счет региональных средств обслужено 632 168 рецептов на общую сумму 761 598,91 тыс. рублей.

При этом в ходе реализации программ льготного лекарственного обеспечения в регионе зафиксирован ряд проблем: в территориальный орган Росздравнадзора в 2018 году было подано **173 жалобы на нарушение права на своевременное обеспечение лекарственными средствами**. В целях предупреждения нарушений обязательных требований ведомством было выдано 18 предупреждений о недопущении нарушений прав граждан на льготное лекарственное обеспечение. Несмотря на вмешательство надзорного органа, жители региона все равно имеют поводы для недовольства и возмущения, и значительное число обращений поступает в адрес регионального омбудсмена.

*К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратился житель поселка Пречистое с жалобой на то, что его сын, являющийся инвалидом, уже несколько месяцев не получает необходимые ему лекарственные средства. В результате проведенной проверки выяснилось, что действительно с ноября 2017 года мужчина обеспечивался лекарственным препаратом не в полном объеме. В адрес департамента здравоохранения и фармации Ярославской области было направлено письмо о необходимости надлежащего обеспечения сына заявителя льготными лекарственными препаратами в соответствии с имеющимися медицинскими показаниями. Кроме того, Пречистенской центральной районной боль-*



нице территориальным органом Росздравнадзора было вынесено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований в части соблюдения прав инвалидов на получение государственной социальной помощи в виде льготного лекарственного обеспечения. В итоге заявителю была предоставлена возможность получить нужные лекарства в полном объеме.

Часть жалоб в этой сфере была связана с несвоевременностью обеспечения больных детей лекарственными препаратами. Примером может служить обращение к Уполномоченному гражданки А., жительницы Ярославля.

А. сообщила, что получила возможность воспользоваться правом на бесплатные препараты только в момент, когда ее ребенок достиг возраста 9 месяцев, хотя, согласно диагнозу ребенка, лекарства были нужны значительно раньше. Заявительница была проконсультирована по поводу необходимых действий по защите прав ребенка на медицинскую помощь в виде обеспечения лекарствами. В дальнейшем А. было рекомендовано довести свою жалобу до сведения регионального надзорного ведомства.

Территориальным органом Росздравнадзора неоднократно отмечалось, что лекарственные препараты зачастую выписываются пациентам только при наличии этих препаратов в аптеках. Таким образом, не только нарушается право граждан на своевременное лечение, но и создается видимость эффективного обеспечения граждан лекарственными препаратами при отсутствии рецептов, находящихся на отсроченном ожидании.

Подобные обращения поступали и Уполномоченному по правам человека в Ярославской области

Так, жительница Ярославля пожаловалась Уполномоченному: «я должна получать бесплатные лекарства. Но фактически покупаю их за свой счет, т.к. выделяют очень мало. Врач дает направление на выписку рецептов, а рецепты не выписывают, объясняя это тем, что нет лекарств. Таким образом, сокращают число неотоваренных рецептов».

Работа по этому обращению строилась по схожему алгоритму. Уполномоченный обратился в Росздравнадзор, была проведена совместная проверка, в итоге заявительница получила необходимые лекарства. Но надо признать, что такой способ «точечного» решения проблем с лекарственным обеспечением не является панацеей для решения этого бло-

ка проблем. Необходимо пересматривать и совершенствовать работу всей системы обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами.

Можно констатировать, что даже с учетом мер, предпринимаемых органами исполнительной власти, и наличия целевых программ, эффективного снабжения лекарственными препаратами нуждающихся в них, таким образом, не происходит. Жители региона вынуждены месяцами ожидать возможности купить положенные лекарства по рецепту либо тратить значительные средства на покупку нужных медикаментов.

По мнению Уполномоченного, нехватка бюджетных средств не должна становиться обоснованием для лекарственного дефицита, а он, в свою очередь, - причиной нарушения прав граждан.

**Медико-социальная экспертиза и сложности с установлением группы инвалидности** – еще одна острая проблема в числе обращений, поступавших в адрес Уполномоченного в 2018 году. Например, зафиксированы случаи отказа в установлении группы инвалидности, направления на медико-социальную экспертизу пациентов, не прошедших необходимые диагностические исследования в полном объеме. В подобных случаях отсутствие исследований не позволяет бюро МСЭ оценить степень нарушений в организме, и результатом становится отказ в установлении группы инвалидности.

В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение гражданина К., обеспокоенного решением об отказе в проведении медико-социальной экспертизы. В своём обращении заявитель описывает трудности, с которыми он столкнулся при прохождении освидетельствования для установления ему группы инвалидности. При прохождении освидетельствования, в частности, К. был отправлен экспертами бюро МСЭ на дополнительное обследование, от которого он не стал отказываться. К. незамедлительно обратился в медицинское учреждение, но ввиду занятости специалиста необходимое обследование не прошел. Повторное посещение врача не состоялось из-за отсутствия диагностического оборудования, отправленного в другой город. Третий прием состоялся, но, по словам заявителя, при ознакомлении с заключениями других специалистов, врач сообщил, что «не

может прочитать диагноз» от врача и направил К. для получения более «внятного диагноза». Но посетить нескольких специалистов в один день пациент не успел. Когда же все необходимые исследования были пройдены, срок освидетельствования закончился.

По итогам проверки по обращению были установлены нарушения статьи 16 Федерального закона № 95-ФЗ «Правила признания лица инвалидом», допущенные медицинскими организациями Ярославской области. Руководству медицинского учреждения было выдано предостережение. В итоге К. был приглашен к руководству учреждения для оформления нового направления на медико-социальную экспертизу.

В указанной ситуации мы видим неоднократное нарушение прав гражданина: нарушается не только право на охрану здоровья и медицинскую помощь, но и право на достоинство личности. Заявитель, вынужденный тратить время на многочисленные посещения медицинских учреждений, а также имевший в перспективе необходимость повторного посещения требуемых специалистов, получил, в том числе, и моральный ущерб, нанесший вред его здоровью.

В 2018 году сохраняла остроту проблема **реорганизации и объединения медицинских учреждений Ярославля и районных центров**. Граждане неоднократно жаловались Уполномоченному, в частности, на сложности, вызванные объединением медицинских учреждений областного центра.

В сентябре 2018 года жителей Ярославля проинформировали о реорганизации четырех медицинских организаций: ГБУЗ ЯО «Клиническая больница № 1» (далее – КБ № 1), ГБУЗ ЯО «Клиническая больница № 5» (далее – КБ № 5), ГУЗ ЯО детская клиническая больница № 1 (далее – ДКБ № 1) и ГБУЗ ЯО поликлиника № 2 (далее – поликлиника № 2) путем их слияния в одно юридическое лицо – ГБУЗ ЯО «Центральная городская больница». Уточнялось, что медицинскую помощь граждане будут получать в полном объеме.

Особо чувствительно ярославцами были восприняты два аспекта этой реорганизации: закрытие ДКБ № 1, переезд детской больницы в здание клинической больницы № 5 и, соответственно, переезд находившейся в историческом центре Ярославля КБ № 5 в другое, возможно, удаленное от центра города, здание.

К Уполномоченному начали поступать обращения граждан по обоим аспектам.

Так, к примеру, жительница Ярославля П. обратилась по поводу нарушения прав пациентов пожилого возраста. Заявительница была обеспокоена тем, что привычная для нее поликлиника, находившаяся в шаговой доступности, после реорганизации будет перемещена в другие помещения, это вызовет сложности у пенсионеров, вынужденных осваивать новые городские маршруты при необходимости получения медицинской помощи. Похожих обращений было немало.

Напротив, молодая мама Г. была крайне возмущена перспективой закрытия детской больницы № 1, отмечая при этом, что якобы требующийся капитальный ремонт здания больницы – лишь прикрытие намерений «построить здесь гостиницу или жилой дом».

Указанные вопросы вызвали широкий общественный резонанс. В июне 2018 года на площадке регионального отделения ОНФ состоялся круглый стол по вопросу объединения медицинских учреждений города. Участники мероприятия познакомились с проектом слияния больниц, выслушали аргументы директора департамента здравоохранения и фармации, а также аргументы против реорганизации. Комитет областной Думы по социальной, демографической политике и здравоохранению, напротив, заключил, что объединение медучреждений сможет повысить качество медицинской помощи и позволит более рационально использовать бюджетные средства.

Тема реорганизации была вынесена на расширенное заседание Совета Общественной палаты Ярославской области при участии профильных комиссий, органов государственной власти Ярославской области, представителей аппарата Уполномоченного, а также общественных объединений и организаций и правозащитных структур. Среди аргументов против объединения весомо прозвучали доводы Объединения организаций профсоюзов области по вопросам потенциального нарушения трудовых прав врачей, а также ряда членов Общественной палаты по вопросам угрозы нарушения права на благоприятные условия проживания.

Вопрос реорганизации медицинских учреждений остается в поле зрения Уполномоченного – так, он выносился на одно из заседаний экспертной рабочей группы при омбудсмене по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь. По мнению Уполномоченного, вопросы реорганизации, объединения, закрытия лечебных учреждений очень

чувствительно воспринимаются гражданами, особенно учитывая, что Федеральным законом от 29.12.2017 № 465-ФЗ в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» были внесены изменения, призванные исключить необоснованное закрытие лечебных учреждений. Поэтому широкое публичное обсуждение данной проблемы необходимо.

**Особо чувствительны для людей последствия реорганизации медицинских учреждений в небольших городах и сельской местности.**

В адрес омбудсмена поступали заявления и от жителей муниципальных районов, высказывавших возмущение нехваткой терапевтов и педиатров, которые, по словам заявителей, активно переезжают в областной центр, не имея достойных условий труда. Происходящее, соответственно, влияет на качество медицинской помощи и усложняет реализацию права на охрану здоровья.

Широкий медийный резонанс вызвали изменения в работе медицинских учреждений городского поселения Тутаев. Так, зимой 2018 года был организован перевод 10 коек сестринского ухода на базу отделения сестринского ухода, расположенного в поселке Константиновский. В качестве востребованной замены появились 5 коек стационара на дому. Реорганизация отделения сестринского ухода стала основанием для доставки пациентов, нуждающихся в паллиативной медицинской помощи, с левобережной части Тутаевского района в отделение сестринского ухода поселка Константиновский транспортом Тутаевской ЦРБ.

В 2018 году впервые была поднята проблема **соблюдения прав медицинских работников в контексте защиты права на охрану здоровья и медицинской помощи.** Эта проблема обострилась, в частности, в связи с участвовавшими случаями уголовного преследования врачей, обвиняемых в причинении тяжкого вреда здоровью пациента и даже смерти по неосторожности посредством своих профессиональных действий (бездействия). В общественном пространстве и СМИ сегодня сформирован весьма негативный образ врача, что приводит к тому, что в спорных ситуациях, связанных с жалобами людей на «некачественное», «неправильное» оказание медицинской помощи, как правило, общественные и правозащитные инстанции априори встают на сторону пациента.

*В январе 2018 года к Уполномоченному поступило обращение частнопрактикующего врача-травматолога Н., обеспокоенного ситуацией, в которой пациент, прошедший у Н. курс лечения, через месяц пришел к нему и заявил, что действия Н. привели к ухудшению его самочувствия и здоровья. Доказательств своих слов у пациента не было, но он настойчиво требовал возврата средств, угрожая доктору дальнейшим преследованием.*

С докладом на тему защиты прав врачей на заседании профильной экспертной рабочей группы при Уполномоченном выступила практикующий врач из г. Ярославля, ее позиция была поддержана руководителем региональной организации профсоюзов медицинских работников. *«Как известно, медицинская деятельность направлена на благо людей, и врачи почти всегда уверены в том, что действуют на благо пациентов, и они не должны думать, что их деятельность представляет собой общественную опасность, иначе они должны перестать это делать, перестать лечить, - отмечалось в докладе. - Исполняя одну часть заповедей Гиппократа — «не навреди!», мы не должны забывать о другой части его заповедей — «помоги!». Трусливый врач — это самый опасный врач: он найдёт тысячи способов ничего не сделать для больного».*

Обсуждая доклад, участники заседания пришли к выводу о целесообразности **создания специализированных общественных организаций (НКО) либо централизованных профессиональных медицинских ассоциаций**, в уставах которых предусмотрена работа по защите прав медицинских работников и учреждений здравоохранения.

\*\*\*

Работа Уполномоченного по содействию соблюдению, защите и восстановлению прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в 2018 году велась в таких направлениях, как межведомственное взаимодействие, привлечение правозащитных организаций, межрегиональное сотрудничество и содействие совершенствованию законодательства.

Важную роль в эффективной помощи гражданам при восстановлении их прав играют **совместные приемы Уполномоченного и руководителей профильных ведомств.** Так, в январе 2018 года региональный омбудсмен и руководитель Управления Росздравнадзора по Ярославской области провели совместный



прием граждан по вопросам защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В ходе совместного приема поступили обращения, которые касались вопросов обеспечения льготными лекарственными препаратами, качества медицинской помощи, оказания медицинской помощи в местах принудительного содержания. По поступившим обращениям проведены соответствующие проверки, приняты меры по восстановлению нарушенных прав, даны юридические консультации.

В 2017 году было подписано **соглашение о сотрудничестве омбудсмана с Главным бюро МСЭ**. По инициативе Уполномоченного в повестку дня каждого из заседаний Общественного совета при региональном бюро МСЭ, в состав которого входит сотрудник аппарата Уполномоченного, включается обсуждение обращений, находящихся на рассмотрении Уполномоченного и связанных с медицинским освидетельствованием граждан в процессе установления группы инвалидности.

Одной из положительных практик, позволяющих проводить мониторинг ситуации в сфере здравоохранения, стало участие Уполномоченного в **публичных обсуждениях правоприменительной практики Управления Росздравнадзора** по Ярославской области. Подобная практика 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 поле зрения омбудсмана.

С учетом важности вопросов охраны здоровья и предоставления качественной медицинской помощи, еще в 2017 году при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области была создана **экспертная рабочая группа по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь**. В состав группы вошли представители надзорных ведомств, общественных организаций, учреждений здравоохранения, органов власти, а также эксперты из научного сообщества. В рамках работы экспертной группы в апреле и ноябре 2018 года были организованы два заседания, на которых поднимались следующие вопросы:

- защита прав и законных интересов граждан при проведении вакцинации от полиомиелита и туберкулинодиагностики;
- право на обеспечение лекарственными препаратами отдельных категорий граждан;

- оказание медицинской помощи иностранным гражданам, находящимся в Центре временного содержания иностранных граждан;
- совершенствование системы оказания паллиативной медицинской помощи;
- защита прав медицинских работников;
- организация медицинской помощи несовершеннолетним в связи с реорганизацией лечебных учреждений в городе Ярославле;
- возможности и риски оказания принудительной медицинской помощи гражданам и лицам без гражданства с социально опасными заболеваниями.

Кроме того, на заседаниях группы поднимались вопросы важности правового информирования пациентов и медицинских работников.

**Правовое просвещение** – еще одна значительная часть работы Уполномоченного в указанном направлении. Так, результатом работы с одним из обращений стала подготовка, выпуск и распространение памятки «Как реализовать право на бесплатную высокотехнологичную медицинскую помощь». В памятке Уполномоченный напоминает о том, как жители Ярославской области могут получить высокотехнологичную медицинскую помощь, которая не входит в систему обязательного медицинского страхования, бесплатно в рамках квот.

Медицинская проблематика активно обсуждается в авторской радиопрограмме Уполномоченного «Имеем право!» на «Радио России – Ярославль». В 2018 году в эфире программы была поднята довольно злободневная проблема – **работа службы скорой помощи**, права и обязанности пациентов при взаимодействии с этой службой.

Обращения с жалобами на работу скорой помощи единичны, но сам факт их наличия является тревожным сигналом: от качественной работы «скорой» порой зависит жизнь человека.

*Так, к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратилась гражданка, сообщившая, что в настоящее время двое знакомых ей людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, проживают в неотопливаемом помещении, на связь не выходят, фактически могут находиться в крайне тяжелом состоянии.*

*Почти сразу же после получения обращения Уполномоченный сообщил о данной ситуации в службу «03». Одновременно был направлен запрос в департамент по социальной поддержке населения и охране труда*

мэрии г. Ярославля. Департамент оперативно отреагировал на сигнал омбудсмена, была проведена необходимая работа, граждан поместили в стационарные учреждения социального обслуживания. Однако, как было установлено, бригада «скорой» на вызов даже не направлялась, в связи с чем Уполномоченным для проверки указанного факта была направлена информация в Росздравнадзор.

Проверка надзорного ведомства была инициирована и по обращению к Уполномоченному пенсионерки В., 55-летнего сына которой, со слов заявительницы, с высокой температурой на машине скорой помощи несколько часов возили по трем больницам.

Показательно, с другой стороны, что в ходе прямого радиозвонка от слушателей поступили несколько благодарностей в адрес врачей скорой помощи за их тяжелый труд и ежедневное спасение жизней.

В рамках **межрегионального сотрудничества** Уполномоченный ежегодно принимает участие в заседаниях **Всероссийского конгресса «Право на лекарство»**. В 2018 году на конгрессе обсуждались, в частности, вопросы льготного лекарственного обеспечения, доступности лекарственных средств, текущие нарушения в сфере лекарственного обеспечения, новшества в законодательстве, регулирующем эту сферу. По итогам конгресса была разработана Концепция лекарственного обеспечения, которая включила в себя не только основные подходы к рассматриваемому вопросу, но и рекомендации для органов государственной власти по совершенствованию реализации прав граждан на лекарственное обеспечение.

Наконец, одним из направлений содействия совершенствованию механизмов защиты прав в сфере оказания медицинской помощи являются **предложения Уполномоченного по изменению действующих нормативных механизмов**. В частности, по итогам мониторинга проблемы оказания паллиативной помощи и в связи с тем, что в настоящее время отсутствует законодательное урегулирование вопросов, связанных с оказанием паллиативной помощи общественными организациями, Уполномоченным принято решение о **подготовке и направлении предложений по совершенствованию законодательного механизма привлечения некоммерческого сектора к оказанию гражданам паллиативной медицинской помощи**.

#### 4.4. ЗАЩИТА СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА

В статье 38 Конституции РФ указано, что материнство, детство и семья находятся под защитой государства. Дети имеют право на имя, медицинскую помощь, жилище, воспитание родителями или лицами, их замещающими; при их отсутствии – право на обеспечение государством. Таким образом, государство обязано создавать необходимые условия для реализации всей полноты конституционных прав и оказывать в этом содействие как детям, так и семьям, в которых они воспитываются.

По данным, предоставленным управлением социальной и демографической политики Правительства Ярославской области, к концу 2018 года на учете в муниципальных образованиях области состояла **341 семья, находящаяся в трудной жизненной ситуации и нуждающаяся в государственной поддержке**. В этих семьях проживает **766 детей**. Семьи, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, получают адресную материальную помощь за счет средств **областной целевой программы «Семья и дети Ярославии»**. В 2018 году 230 семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и воспитывающих несовершеннолетних детей, а также 2 семьи, в которых одновременно родились трое детей, получили адресную материальную помощь на сумму более 19 миллионов рублей.

Из этой суммы 165 семей получили помощь на проведение и (или) обеспечение социально-медицинской реабилитации несовершеннолетних детей; 24 семьи – на приобретение имущества (за исключением жилого помещения) в связи с утратой имущества в результате пожара; 41 семья – на обеспечение жизнедеятельности несовершеннолетних детей в возрасте от полутора до трех лет;

2 семьи – на жизнеобеспечение троих детей, рожденных одновременно.

В связи с исправлением положения в результате оказания необходимой помощи от государства 248 семей с 483 детьми, находившихся в трудной жизненной ситуации, были сняты с учета. Это составляет 64,4 % от общего числа семей, снятых с учета.

Однако 3,9 % семей, находившихся в трудной жизненной ситуации, были сняты с учета в связи с ограничением либо лишением родительских прав, а 17,1 % - в связи с переводом в категорию семей, находящихся в социально опасном положении. С последней категорией семей компетентными органами проводится постоянная

индивидуальная профилактическая работа.

По данным на начало 2019 года в области проживает 555 семей, находящихся в социально опасном положении, в них воспитывается 1057 детей. За 2018 год выявлено 373 семьи данной категории. В то же время, 396 семей из этой категории исключены, то есть общее число семей, находящихся «в группе риска», осталось приблизительно таким же. Семьи были исключены из этой категории как по причинам исправления положения (190 семей и 48 %, соответственно), в связи с лишением или ограничением родительских прав (122 семьи и 31 %, соответственно), в связи с совершеннолетием ребенка, переменой места жительства и другим причинам (84 семьи и 21 % от общего числа).

Значительную поддержку от государства получают и дети с отклонениями здоровья. В 2018 году Ярославскому региональному отделению общероссийского общественного благотворительного фонда «Российский детский фонд» на реализацию программ «Глухие дети», «Детский диабет», «Фенилкетонурия» выделено 5,6 млн. рублей. Помощь оказана более чем 500 семьям, воспитывающим детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья. Ярославским отделением детского фонда приобретены и выданы слуховые аппараты для слабослышащих детей, инсулиновые помпы и тест-полоски для детей с сахарным диабетом, продукты питания для больных фенилкетонурией и детей, рожденных ВИЧ-инфицированными.

*Следует указать, что на основе анализа обращений граждан, чьи дети обеспечивались за счет государства инсулиновыми помпами, но были вынуждены самостоятельно приобретать дорогостоящие расходные материалы к ним, Уполномоченный предложил внести изменения в Постановление Правительства РФ и отдельные приказы федеральных министерств и ведомств в части обеспечения детей, больных сахарным диабетом, расходными материалами к инсулиновым помпам. Предложения были направлены Уполномоченному по правам человека в РФ и при его содействии учтены, расходные материалы к помпам были добавлены в список медицинских изделий, предоставляемых бесплатно в рамках программы государственных гарантий.*

В условиях, когда против несовершеннолетних, а иногда и самими несовершеннолетними совершается значительное число пре-

ступлений различной степени тяжести, очень важна работа правоохранительных органов. В этой связи отрадно, что региональное УМВД в 2018 году в предоставленной Уполномоченному информации отметило **положительную динамику снижения таких преступлений в регионе**. Мониторинг преступлений против несовершеннолетних, по данным ведомства, показал, что в **2018 году их количество сократилось на 16,3 % (с 972 до 814)**. В числе зафиксированных оказались преступления против семьи и несовершеннолетних (591 или 72,6 %), в том числе 18 - по фактам неисполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, сопряженных с жестоким обращением с ними (ст.156 УК РФ), 569 – злостное уклонение от уплаты алиментов (ст.157 УК РФ).

С целью профилактики и снижения уровня детской преступности и преступлений в отношении детей в системе органов внутренних дел Ярославской области много лет функционирует служба по делам несовершеннолетних. В 2018 году начальник отдела организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних вошла в состав Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. Это позволило более оперативно получать информацию об угрозе массовых либо грубых нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять непрерывный мониторинг этой сферы, а также участвовать в совместных мероприятиях. В 2018 году состоялось 13 таких мероприятий, включая выезды в детские лагеря, встречи со школьниками в библиотеках.

В рамках соглашения, заключенного между Правительством области и Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в регионе функционирует **Детский телефон доверия 8-800-2000-122**. Он создан с целью оказания дополнительной психологической поддержки в тех случаях, когда несовершеннолетние оказываются в трудной жизненной ситуации. В 2018 году, по информации УМВД, в Ярославской области на телефон доверия с единым общероссийским номером поступило **1182 обращения, в том числе 564 (48 %) - от детей и подростков, 193 (16 %) – от их родителей (законных представителей), 425 (36 %) – от иных граждан**. Основная проблематика обращений - это детско-родительские отношения и взаимоотношения ребенка со сверстниками. С целью популяризации этого важного ресурса правовой и пси-



хологической помощи несовершеннолетним в 2017 и 2018 гг. были выпущены информационные листовки Уполномоченного: «Не молчи о жестокости!» и «Что делать, если ты попал в трудную ситуацию».

С целью содействия защите прав и законных интересов несовершеннолетних в Ярославской области, в соответствии с региональным законом от 28.12.2010 № 55-з «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» действует специализированный **Уполномоченный по правам ребёнка**. Вместе с тем, с самого начала своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Ярославской области также проводит постоянный мониторинг защищенности прав несовершеннолетних жителей области и оказывает содействие гражданам в защите и восстановлении прав детей.

С мая 2015 г. по июнь 2016 г., в соответствии с Законом Ярославской области от 05.05.2015 № 31-з «О возложении на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области», Уполномоченный по правам человека в Ярославской области одновременно исполнял функции Уполномоченного по правам ребенка. В этот период к омбудсмену поступило значительное число обращений в сфере защиты прав несовершеннолетних: **645 обращений в 2015 году и 323 – в 2016 году**. В 2017 и 2018 годах количество обращений находилось на одном уровне - по **98 обращений в год**. В 2018 году эта цифра составила **4,3% от общего объема обращений к Уполномоченному по правам человека**. 45 из поступивших обращений, то есть почти половина, были связаны с работой образовательных учреждений. Содержание этой группы обращений частично отражено в разделе доклада «Право на образование».

На сегодняшний день налажено конструктивное **взаимодействие Уполномоченного по правам человека со специализированным детским омбудсменом**, нормативно закрепленное соглашением о сотрудничестве, заключенным еще в 2013 году, и выражающееся в проведении совместных приемов, совместном участии в мероприятиях просветительской и правозащитной направленности. Так, в феврале 2018 года Уполномоченный по правам ребенка выступил в качестве со-организатора заседания экспертной рабочей группы по защите прав участников образовательного процесса, посвященного проблемам

безопасности детей и взрослых в образовательных организациях. В октябре 2018 году в рамках межрегиональной конференции «Права человека в российском и международном общественно-политическом пространстве» региональный детский омбудсмен не только выступил с докладом на пленарном заседании, но и стал одним из авторов сборника материалов, изданного по итогам конференции.

**Основные проблемы, поднимавшиеся в обращениях к Уполномоченному по вопросам защиты прав несовершеннолетних, можно разделить на три группы:**

- проблемы организации доступа родителей в учебные заведения в контексте соблюдения необходимых мер безопасности;
- проблемы особых категорий несовершеннолетних (сложности с посещением школ и учреждений дополнительного образования для детей-инвалидов, льготы для детей-инвалидов и детей из неполных семей при поступлении в образовательные учреждения и т.д.);
- вопросы взыскания алиментов на содержание несовершеннолетних детей.

Некоторые проблемные ситуации, о которых сообщали заявители, находились «на стыке» нескольких прав: например, остро вставший в 2018 году вопрос о **беспрепятственном доступе родителей в образовательную организацию**, в которой обучается их ребенок. В этом случае, по сути, речь шла о соблюдении прав детей на личную безопасность, с одной стороны, и права ребенка на общение с родителями, с другой стороны, а также права родителей контролировать организацию учебно-воспитательного процесса в школе.

В адрес Уполномоченного в 2018 г. начали поступать фактически «крики о помощи» со стороны родителей: «администрация школы не дает доступа родителям в образовательные организации!».

*Так, к омбудсмену поступила коллективная жалоба родителей учащихся одной из средних школ г. Ярославля, которые сообщали, что руководство школы запретило допуск в здание школы родителей и иных законных представителей обучающихся.*

*Проверка показала, что Положение об организации пропускного режима в муниципальной общеобразовательной организации (локальный школьный нормативный акт)*

не соответствует требованиям законодательства, согласно которому родители наделены определенными правами и обязанностями, в число которых входит и посещение образовательного учреждения с целью полноценного мониторинга процесса образовательной деятельности. Без посещения школы воспользоваться данными правами невозможно. Кроме того, в Положении отсутствовала информация о том, что оно принято с учетом мнения совета учащихся и родителей.

Выявив указанные несоответствия, Уполномоченный направил в адрес директора школы Заключение о приведении локального нормативного акта в соответствие с федеральным законодательством. Кроме того, Уполномоченный просил директора школы провести работу с техническим персоналом школы, учителями и родителями по организации нахождения родителей в школе и в дальнейшем не допускать нарушения прав родителей обучающихся. В настоящее время права родителей на посещение образовательной организации восстановлены.

Отдельные аспекты проблемы помощи **семьям с «особыми» детьми**, как правило, могут быть частично разрешены на уровне **внесения корректировок в нормативные правовые акты**.

К омбудсмену поступило обращение К., просившей помочь присвоить её несовершеннолетнему сыну, имевшему заболевание целиакия, категорию «ребенок-инвалид», а также содействовать оказанию государственной социальной поддержки семьям, воспитывающим детей, больных целиакией.

Ранее дети с диагнозом целиакия получали статус ребенка-инвалида сроком до 5 лет. Однако в настоящее время дети с таким диагнозом инвалидами не считаются. Вместе с тем, лечение данного заболевания основано на т.н. безглютеновой диете, а безглютеновые продукты чрезвычайно дороги. На приобретение жизненно важных для детей продуктов питания семье приходится ежемесячно тратить от 10000 до 12000 рублей.

Рассмотрев обращение К., Уполномоченный принял решение обратиться в региональные органы власти с тем, чтобы включить в профильную целевую программу возможность оказания помощи семьям Ярославской области с несовершеннолетними детьми, имеющими заболевание целиакия. К сожалению, предложение не было поддержано.

Не менее важной темой при реализации прав несовершеннолетних остается **тема взыскания алиментов**. Многие заявители жаловались на неуплату алиментов бывшими супругами, на бездействие службы судебных приставов, и просили омбудсмена повлиять на ведомство.

Так, одна из обратившихся заявительниц сообщила, что накопившийся долг ее бывшего супруга по алиментам составляет 800 тысяч рублей, а служба приставов бездействует и не взыскивает эту задолженность. С похожей проблемой обратилась жительница Рыбинска, которая тоже указала на бездействие приставов.

Всего в 2018 году к Уполномоченному поступило **26 просьб о содействии во взыскании алиментов** с недобросовестных родителей.

Тема взыскания алиментов в 2018 г. неоднократно выносилась на повестку дня межведомственных совещаний, в том числе межрегионального формата, в которых принимал участие и Уполномоченный по правам человека. Так, в режиме видеоконференции при участии ФССП России, представителей аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, аппаратов уполномоченных в субъектах федерации, Минюста России, профильных министерств и ведомств прошло совещание на тему: «Об эффективности норм семейного законодательства Российской Федерации в части алиментных обязательств родителей и детей и о дополнительных мерах воздействия на должников».

В рамках заключенного соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с региональным УФССП по всем поступающим обращениям предпринимались незамедлительные действия со стороны ведомства, которые помогали в кратчайшие сроки решать проблемы заявителей. За оперативное сотрудничество с Уполномоченным двум судебным приставам-исполнителям были направлены благодарственные письма омбудсмена.

Необычное обращение в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан поступило к Уполномоченному от подростка из Ярославской области, вынужденного самостоятельно защищать свои права.

Мальчик после смерти отца был помещен матерью в одно из учреждений социальной защиты. Несколько лет спустя в это же учреждение в тяжелом состоянии здоровья

поступила его младшая сестра. Мать навещала детей крайне редко, иногда в состоянии алкогольного опьянения, их жизнью не интересовалась. Поданный в 2013 году иск о лишении женщины родительских прав был оставлен без удовлетворения. Суд обязал женщину выплачивать алименты, которые она детям не перечисляла, накопив долг более полумиллиона рублей.

Подросток неоднократно, но безрезультатно обращался за защитой своих прав в органы опеки. Более того, когда мальчик самостоятельно подал иск в суд о лишении матери родительских прав, органы опеки, несмотря на заключение прокуратуры, настаивали на отказе в иске. Суд, впрочем, встал на сторону несовершеннолетнего.

Молодой человек обратился к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в разрешении ситуации, поскольку предполагал, что вступление решения суда в силу может быть отложено из-за подачи органами опеки апелляционной жалобы. Омбудсмен направил письма о необходимости соблюдения прав несовершеннолетнего в соответствующие органы, в том числе в областной департамент образования.

В итоге мать подростка была поставлена на профилактический учет, привлечена к административной ответственности, сейчас рассматривается вопрос о привлечении ее к уголовной ответственности за неуплату алиментов. Органы опеки намерены обратиться с иском заявлением в суд о лишении женщины родительских прав и в отношении второго ребенка, младшей дочери. Лишение матери родительских прав позволит обоим детям стать получателями мер социальной поддержки.

Департамент образования Ярославской области, в свою очередь, направил в адрес районных органов опеки и попечительства письмо о принятии мер по недопущению в работе случаев формального подхода в решении вопросов защиты прав детей. Вопросы жизнеустройства брата и сестры остаются на совместном контроле Уполномоченного и областного департамента образования.

Деятельность Уполномоченного в сфере содействия соблюдению прав несовершеннолетних в 2018 году осуществлялась в нескольких направлениях. Во-первых, это **мониторинг состояния дел в указанной сфере** посредством, в частности, **рабочих визитов в детские образовательные учреждения (детские сады, школы), детские лечебные**

**учреждения, детские оздоровительные лагеря**, и пр. В 2018 году Уполномоченный осуществил 15 таких выездов, в том числе, в рамках «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях области.

Во-вторых, это **личные приемы граждан по вопросам защиты прав детей**, в том числе, **совместные приемы** с представителями компетентных инстанций. В частности, хорошо себя зарекомендовала практика участия Уполномоченного в работе **детских общественных приемных**, работа которых организована региональным управлением по социальной и демографической политике. В рамках приемных проводится информационно-просветительская и консультативная работа с учащимися образовательных организаций, их родителями (законными представителями). В 2018 году проведено **162 заседания выездных детских общественных приемных**.

В-третьих, это **правовое просвещение несовершеннолетних**: встречи с учащимися школ, проведение тематических уроков и лекций для школьников, иных просветительских мероприятий. Важной частью просветительской работы является издание и распространение информационных материалов правозащитной направленности. В частности, в ноябре 2018 г. к Единому дню правовой помощи детям было приурочено издание листовки для учащихся образовательных организаций **«Если тебе нужна помощь»**. Листовка содержит информацию о том, куда ребенок может обратиться в ситуации ссор с одноклассниками, конфликтных ситуаций с учителями, проблем в отношениях с родителями и т.д. В ней указаны номера телефонов Уполномоченного по правам человека, комиссии по делам несовершеннолетних, круглосуточный номер департамента образования, телефоны доверия УМВД, следственного комитета и прокуратуры, а также Единый детский телефон доверия. Листовка была представлена Уполномоченным на заседании экспертной рабочей группы по защите прав участников образовательного процесса и по согласованию с областным департаментом образования распространяется в школах Ярославля и области.

\*\*\*

Уполномоченный, в рамках возложенных на него задач, направляет в органы государственной власти Ярославской области предложения по совершенствованию нормативной базы в сфере защиты прав несовершеннолетних.



Так, в 2018 году в Ярославскую областную Думу **повторно** было направлено предложение о внесении изменений в действующее законодательство в части запрета розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина («электронных сигарет», «вейпов»).

В Правительство Ярославской области направлено предложение о внесении дополнений в областную целевую программу «Семья и дети Ярославии» на 2016 - 2020 годы, утвержденную Постановлением Правительства Ярославской области от 16.03.2016 N 265-п, о возможности оказания помощи семьям с несовершеннолетними детьми для приобретения безглютеновых продуктов питания нелечебного назначения.

#### 4.5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА

Экономические права и свободы граждан России закреплены в статьях 34-37 Конституции РФ. Защита экономических прав крайне важна с точки зрения повышения благосостояния населения и является необходимым условием для реализации гражданами иных прав и свобод: личных, политических, социальных и культурных. Под эту категорию прав подпадают **право на труд, право на ведение предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности, право на владение, распоряжение и пользование землей.**

По данным ежегодно проводимого социологического исследования, оценки соблюдения экономических прав находятся на довольно высоком уровне: в 2018 г., как и в предшествующие годы, об их соблюдении в регионе заявляли **от 70 до 80 %** респондентов. Однако это не исключает того, что некоторые проблемы в указанной сфере остаются актуальными и злободневными.

В сфере защиты экономических прав к Уполномоченному в 2018 г. поступило **274 обращения**, что составляет около **12%** от общего числа обращений. Из них **101 обращение** поступило по вопросам реализации права на труд, **5 обращений** - по вопросам защиты прав предпринимателей, **105 обращений** - по вопросам защиты права частной собственности (сюда включены и обращения в сфере защиты прав граждан-потребителей услуг на финансовом рынке), **63 обращения** - по проблемам землепользования.

Важнейшее место в системе экономических прав и свобод занимает **право на труд**. Ста-

тья 37 Конституции РФ гарантирует, что труд в нашей стране свободен; каждый гражданин может свободно распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности и профессию. Каждый может трудиться на условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, каждый имеет право на вознаграждение за труд - без дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда. Неотъемлемая часть права на труд - **право на отдых**, включающее установленную продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск.

**35%** участников проведенного в 2018 г. социологического исследования сочли защиту трудовых прав одним из приоритетных направлений работы Уполномоченного. По мнению большинства респондентов, право на труд входит в четверку наиболее значимых для человека.

В Ярославской области, как и в других регионах нашей страны, ситуация на рынке труда, к сожалению, осложнена особенностями нынешней экономической ситуации. В течение 2018 года **в региональную службу занятости населения за содействием в трудоустройстве обратились 38,9 тысяч человек, что на 23,2% выше планируемого показателя по году.** Из них были признаны безработными 17,2 тысячи обратившихся (44,2% от числа обратившихся). Среди общего количества обратившихся было зафиксировано значительное число инвалидов. 46,2% инвалидов, от общего числа данной социальной категории граждан, обратившихся в службу занятости, были трудоустроены.

Число исков безработных граждан к Центрам занятости в 2018 году составило 25; из них 17 было удовлетворено судами. Из этого числа 12 исков поступило от детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

19 тысяч граждан были трудоустроены. В течение 2018 года 1255 человек прошли профессиональное обучение и получили дополнительное профессиональное образование.

**Государственная инспекция труда в Ярославской области провела за минувший год 1114 проверок**, в результате которых за нарушения законодательства о труде и охране труда работодателям выдано **707 предписаний об устранении нарушений**. 896 лиц были признаны виновными по результатам проверок и расследований несчастных случаев на производстве. Среди оштрафованных – 532 должностных лица.

Больше всего нарушений трудовых прав было выявлено на обрабатывающих производствах. Второе место по числу нарушений занимает здравоохранение и предоставление социальных услуг. На третьей позиции – оптовая и розничная торговля. В четверку входит строительство, пятым следует предоставление прочих коммунальных и социальных услуг. Замыкает перечень сфера образования. Чаще всего работодатели нарушают условия трудового договора, оплаты и нормирования труда, обучения и инструктирования работников, обеспечения работников средствами индивидуальной защиты, проведения медицинских осмотров. Нарушаются и нормы рабочего времени и отдыха, трудовой распорядок.

По состоянию на конец 2018 года в официальном реестре организаций, имеющих задолженность по заработной плате, находились 4 хозяйствующих субъекта. Причины несвоевременной выплаты заработной платы различны: отсутствие средств на счетах организаций, конфликт интересов собственников, приводящий к неплатежеспособности предприятий, отвлечение средств на обслуживание банковских кредитов и др. По данным статистики, на 1 января 2019 года более чем в 20 организациях, в которых занято около 2000 человек, установлен режим неполного рабочего времени с оплатой за фактически отработанное время, более чем в 40 организациях произошли сокращения.

Важным и общепризнанным институтом защиты трудовых прав работника является **Объединение организаций профсоюзов Ярославской области**. Созданное 16 октября 1948 года как ярославский областной совет профсоюзов и отметившее в 2018 году 70-летний юбилей, сегодняшнее Объединение охватывает **более 100 тысяч работающих ярославцев и жителей области**.

Профсоюзы области осуществляют представительскую, защитную и контрольную функции в части соблюдения законных прав наемных работников в рамках **системы социального партнерства**. Защита трудовых прав и гарантий работников осуществляется как в рамках переговоров, разъяснений, консультаций, так и **в судебном порядке**.

Так, членам профсоюзов оказывается **консультативная помощь** по вопросам разработки и заключения коллективных договоров и соглашений, причем в задачи профсоюзов входит контроль выполнения обязательств отраслевых соглашений и коллективных договоров. Специалистами Объединения ведется

ежедневный прием членов профсоюзов, рассматриваются письменные обращения по вопросам трудовых правоотношений. За 2018 год дано **более 1000 консультаций**.

В рамках Объединения действуют **правовая и техническая инспекции труда**. **Правовой инспекцией труда** в 2018 году проводились комплексные и целевые проверки по соблюдению работодателями трудового законодательства. Проверки были проведены в ГУЗ ЯО Городская больница №6 г. Рыбинска, ГУЗ ЯО Переславская ЦРБ, ПАО «Ярославский радиозавод», ГУЗ ЯО Некоузская ЦРБ, ГБУЗ ЯО «Ярославская клиническая онкологическая больница», АО «Корд», ЗАО «Швейная фабрика». По обращениям членов профсоюзов проведены проверки в ГУЗ ЯО «Городская больница №3» г. Рыбинска и ООО «Хуандянь-Тенинская ТЭЦ».

*По информации инспекции, «при проведении проверок выявлены следующие нарушения: содержание трудовых договоров не соответствует требованиям ст. 57 ТК РФ, а именно не конкретизирована оплата труда, необоснованно устанавливался срок договора. Локальными нормативными актами не отрегулирован режим труда и отдыха. Допускалось необоснованное привлечение работников к дисциплинарной ответственности. По результатам проверок работодателям направлены представления об устранении нарушений трудового законодательства».*

Кроме того, инспекция проводит ежесезонный мониторинг состояния рынка труда, в котором указываются организации, которые имеют задолженность по выплате заработной платы, в которых установлен режим неполного рабочего времени либо идет сокращение (увольнение) работников.

Техническая инспекция труда осуществляет контроль за охраной труда и защиту прав работников на безопасный труд. По данным, предоставленным Объединением организаций профсоюзов, в 2018 году инспекцией были проведены **87 проверок** организаций различных видов экономической деятельности и различных форм собственности. В результате проверок было **выявлено более 365 нарушений законодательства и других нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права**. Наибольшее количество нарушений было выявлено по вопросам проведения специальной оценки условий труда (СОУТ) и предоставления работникам льгот и компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда по ее результатам, по

соблюдению установленного порядка обучения работников и проведения медицинских осмотров. По информации инспекции, **более 90% поступивших обращений о нарушениях условий труда были рассмотрены в пользу работников.**

Между региональным Уполномоченным по правам человека и Объединением организаций профсоюзов Ярославской области выстроено тесное взаимодействие на основе заключенного в 2013 году соглашения о сотрудничестве. Председатель Объединения организаций профсоюзов области входит в состав Общественного совета при Уполномоченном и экспертной группы по правовому просвещению и гражданскому образованию. В 2018 году 6 работников Объединения были удостоены благодарственных писем Уполномоченного «За вклад в дело защиты прав и свобод граждан».

В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в 2018 году поступило **101 обращение в сфере реализации права на труд.** В сравнении с 2017 годом рост числа обращений составил порядка **8%.** **73 обращения являлись жалобами на работодателей.**

**Тематика обращений в сфере защиты права на труд** весьма широка. Это, во-первых, **нарушения прав в ходе приема на работу и увольнения с работы.** В частности, это прием на работу без официального оформления, дискриминация по полу и возрасту (сложности в трудоустройстве граждан 45-50 лет, несоблюдение трудового законодательства по отношению к молодежи), принуждение к увольнению и несоблюдение законодательства при увольнении (отказ в выдаче трудовой книжки, невыплата компенсаций и пр.). Во-вторых, это **несоблюдение работодателем обязательств по заработной плате и иным условиям труда** (задержка выплаты заработной платы, невыплата отпускных, невыплата компенсаций при производственных травмах). В третьих, это **нарушения трудовых прав уязвимых категорий граждан** (отбывающих наказание в МЛС, инвалидов, иностранных граждан и др.).

Нередко граждане жалуются на то, что их незаконно уволили либо принудили к расторжению трудового договора. При этом, как правило, доказать правоту работника бывает непросто.

*Гражданка П. работала педагогом в учебном заведении, с директором которого у нее*

*не раз возникали конфликтные ситуации. В результате очередного конфликта гражданка в конце рабочего дня подала заявление об увольнении по собственному желанию, а на следующий день утром написала заявление об отзыве заявления, но директор пояснила, что на ее должность приглашен другой работник, и педагог была уволена. П. обратилась к Уполномоченному за получением консультации о дальнейших действиях в сложившейся ситуации.*

*Изучив информацию, представленную учебным заведением, а также судебную практику по аналогичным делам, Уполномоченный рекомендовал заявительнице обратиться в суд с иском о восстановлении на работе, взыскании денежных средств за время вынужденного прогула. При этом омбудсмен помог гражданке сформировать правовую позицию по делу, разъяснив обстоятельства, имеющие значение при рассмотрении спора, порядок истребования доказательств по делу.*

*В результате суд вынес решение о восстановлении гражданки на работе, взыскании с учебного заведения денежных средств за время вынужденного прогула, а также компенсации П. морального вреда.*

Неординарный случай произошел с обратившейся к омбудсмену работницей системы дополнительного образования. Работа с обращением привела к направлению Уполномоченным предложений о совершенствовании механизма защиты прав в областную Думу.

*Женщина пожаловалась, что ее и других работников учреждений дополнительного образования для детей и молодежи, принуждают делать прививки от гриппа по национальному графику. В случае отказа угрожают увольнением.*

Уполномоченный счел, что поскольку иммунопрофилактика проводится только при условии добровольного информированного согласия на нее граждан, а также учитывая, что работа с детьми не влечет за собой высокого риска заболевания инфекционными болезнями, **целесообразно исключить работу в образовательных организациях из Перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок** (в настоящее время педагоги в этот перечень включены). Соответствующее предложение было направлено в Ярославскую областную Думу. На настоящий момент оно не учтено, однако проблема



сохраняет актуальность, так как к ombudsмену продолжают поступать обращения от педагогов, трудовые права которых ущемляются по причине отсутствия прививок от гриппа.

По вопросам **несоблюдения работодателями обязательств по заработной плате и иным условиям труда** (задержка либо невыплата заработной платы, невыплата отпускных и иных выплат, невнесение записей в трудовую книжку) одним из показательных примеров можно считать обращение жительницы Некрасовского муниципального района.

Заявительница обратилась к Уполномоченному со следующей проблемой. Она была принята на работу в магазин к ИП. При устройстве на работу заявительница предоставила необходимые документы - трудовую книжку, медицинскую книжку. Вместе с тем, заявление о приеме на работу и трудовой договор с ней оформлены не были. С апреля 2017 года по июнь 2018 года женщина работала продавцом в магазине. В июне 2018 года она узнала, что трудовые отношения с работодателем расторгнуты, и при этом ей не был произведен расчет при увольнении. Заявительница обратилась к работодателю с просьбой вернуть ей трудовую книжку, на что получила неправомерный отказ. Кроме того, заявительнице самостоятельно удалось выяснить, что за период её работы у индивидуального предпринимателя не производились отчисления в Пенсионный фонд России и Фонд медицинского страхования на ее лицевые счета.

Уполномоченным была инициирована проверка, в рамках которой направлены запросы в органы прокуратуры и Государственную инспекцию труда по Ярославской области. По сообщению прокуратуры, в Некрасовский районный суд прокурором было подано исковое заявление в защиту прав заявительницы об установлении факта трудовых отношений, внесении записи в трудовую книжку, взыскании денежных средств. Государственной инспекцией труда в отношении ИП была возбуждена проверка по соблюдению трудового законодательства, после её окончания работодатель был привлечен к административной ответственности.

Еще одно обращение по **обеспечению работникам надлежащих условий труда** поступило в интересах трудовых прав водителей автобусов и маршрутных такси.

Подчеркнув, что он выражает мнение многих водителей, заявитель К. сообщил, что для водителей общественного транспорта (включая маршрутные такси) на конечных пунктах маршрутов «не оборудованы никакие бытовки (туалет, комната отдыха, место для принятия пищи)». Это, по мнению К., пагубно сказывается на работниках и в целом негативно влияет на безопасность перевозки пассажиров общественным транспортом: «водители утомленные, не могут ни попить, ни перекусить, ни воспользоваться санитарными комнатами».

Уполномоченный направил запрос в мэрию города Ярославля. Для анализа и исправления ситуации была создана рабочая группа, в состав которой включен сотрудник аппарата Уполномоченного. Ситуация остается на контроле.

**Проблемы безработных граждан**, безусловно, являются одним из злободневных вопросов в сфере реализации конституционного права на труд.

К Уполномоченному обратилась безработная женщина, которой в декабре 2017 г. служба занятости приостановила выплату пособия по безработице на 3 месяца (максимально возможный срок), в связи с неявкой на перерегистрацию в качестве безработного. В действиях службы занятости Уполномоченный усмотрел нарушение административного регламента, предполагая, что служба могла бы использовать дифференцированный подход при вынесении решений о приостановлении выплат пособия. Заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан было направлено в Департамент государственной службы занятости населения Ярославской области и в Центр занятости населения г. Ярославля.

Департамент рассмотрел заключение Уполномоченного на заседании с его участием. В итоге обсуждения было направлено совместное письмо в Минтруд России о разъяснении некоторых положений Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Кроме того, было подготовлено обращение к региональным и федеральным законодателям по вопросу возможности внесения изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

В ответе на обращение Минтруд подтвердил, что необходимо разработать правила, в

соответствии с которыми органы службы занятости осуществляют социальные выплаты гражданам, признанным в установленном порядке безработными. Эти правила будут разработаны после принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

**Трудоустройство уязвимых категорий граждан** является неременной мерой их социальной поддержки. В Ярославской области на сегодняшний день в службу занятости обратилось **1155 инвалидов**, из которых **1012 были признаны безработными**. Органами службы занятости регулярно формируется единый реестр инвалидов, проживающих на территории региона и нуждающихся в трудоустройстве. В качестве превентивных мер в органы службы занятости поступают сведения о выпускниках-инвалидах, которые предоставляют органы образования. Банк вакансий для инвалидов ежемесячно обновляется и размещается на интернет-ресурсах. В данном перечне содержатся сведения о более чем 2,5 тысячах вакантных рабочих мест.

Значительное внимание уделяется и **трудоустройству женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком**. В регионе разработан комплекс мер, направленный на создание условий совмещения женщинами обязанностей по уходу за детьми с трудовой занятостью. Раздел по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования вошел в целевую программу «Содействие занятости населения Ярославской области» на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов. В минувшем году обучение женщин проходило на базе 19 организаций, было обучено 195 женщин. Из областного бюджета на мероприятия по дополнительному профессиональному образованию женщин в период их отпуска по уходу за ребенком до трех лет было выделено 1998,2 тыс. рублей. В числе профессий, которые осваивают женщины – бухгалтер, менеджер по персоналу, парикмахер, портной, делопроизводитель, секретарь руководителя, художник компьютерной графики, кладовщик и др.

Значительную часть работающих людей в Ярославской области составляют предприниматели. В статье 34 Конституция РФ закрепляет **право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности**.

Сфера реализации и защиты права на осуществление предпринимательской деятельности в Ярославской области находится под контролем специализированного **Уполномоченного по защите прав предпринимателей**. Однако и в этой сфере к Уполномоченному поступили несколько обращений. В основном в них поднимались вопросы уплаты налогов индивидуальными предпринимателями (просрочка платежа, невыплата налогов по причине незнания законодательства, необходимость уплаты налогов при отсутствии профильной деятельности).

Вместе с тем, в 2018 г. была выявлена проблема, потребовавшая совместных действий Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

*В коллективном обращении, подписанном почти 1000 граждан, жители Ярославля, проживающие рядом с рынком «Невская ярмарка», а также предприниматели, ведущие торговлю на этом рынке, пожаловались на то, что рынок находится под угрозой закрытия в связи со строительством нового торгового центра, и арендаторам торговых площадей на рынке уже вручили уведомления о расторжении недавно заключенных договоров аренды. Предприниматели опасались того, что с закрытием рынка и вынужденным переездом торговых точек в новые места они потеряют и стабильный доход, и наработанную клиентскую базу с риском разорения и банкротства. «Рынок является нашим спасением – низкие цены, качественный свежий товар, а главное - он в шаговой доступности», - писали в своем обращении ярославцы. За три дня жители собрали около 1000 подписей за сохранение рынка и обратились к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области и Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Ярославской области.*

*Рассмотрев обращение, Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по защите прав предпринимателей приняли решение о совместной работе над ним. Было проведено координационное межведомственное совещание с участием заявителей-предпринимателей, представителей органов государственной власти области и мэрии Ярославля, а также директора организации, управляющей данной торговой площадкой.*

В итоге компромисс был найден: решено выделить рынку «Невская ярмарка» место в непосредственной близости от занимаемого сейчас, а также отозвать уведомления о рас-

торжении договоров аренды и предоставить предпринимателям, торгующим на рынке, приоритетное право на получение торговых площадей в строящемся торговом центре.

Статья 35 Основного закона гарантирует **признание и защиту частной собственности**, равно как и других форм собственности, относит их к основам конституционного строя, гарантирует охрану собственности, в том числе, судебными органами. Обращения к Уполномоченному в сфере защиты права на частную собственность в зависимости от их тематики можно также разделить на несколько категорий. Это, во-первых, **проблемы имущественного характера**: вопросы права на наследство (право на распоряжение имуществом, в том числе являющимся предметом судебного разбирательства, основания для вступления в наследство, правила вступления в наследство, выплата налогов на наследственное имущество), вопросы распоряжения имуществом в случае развода, а также взаимодействия с налоговыми органами.

Во-вторых, это **права потребителей в целом и потребителей услуг на финансовом рынке**, в частности. Граждане жаловались на проблемы с финансовыми организациями (невозможность погашения банковских кредитов, реструктуризация долгов, невозможность возврата средств, вложенных в потребительские кооперативы; движение денежных средств вкладчиков на банковских счетах; действия должников в случае признания их банкротами; получение страховых взносов в случае отзыва лицензии у банка, контроль корректности начисления процентов по вкладу, задолженность по обслуживанию ипотечного кредита, восстановление сертификата на вклад в случае утери, уменьшение суммы задолженности и пр.), с операторами связи (получение счетов при отсутствии договорных отношений, отказ в предоставлении услуг, изменение оператором тарифов на услуги), на незаконность вычета долгов из пенсионных накоплений, на некачественное оказание страховых услуг (принудительное заключение договоров на дополнительные страховые услуги, стоимость услуг).

Самую большую долю в этом сегменте обращений занимали **жалобы на деятельность банков и субъектов микрокредитования**, которые также можно разделить на три категории:

- обращения по вопросам наложения взысканий на заложенные по ипотеч-

ным кредитам жилые помещения;

- обращения по вопросам взыскания повышенных процентов по договорам микрозаймов;
- обращения по вопросам снятия денежных средств иными лицами (хищений).

*Следует отметить, что принудительное изъятие и реализация жилых помещений, переданных в залог по договору ипотечного кредита, предусмотрены законодательством. При этом, к сожалению, заявители не знают о том, что не подлежат учету такие обстоятельства, как наличие в семье инвалидов, граждан пенсионного возраста и детей. Учитывая то, что банки неохотно идут на реструктуризацию своих кредитных продуктов – и тем более если возможность погашения кредита в установленном размере и в срок была гражданином утрачена, - заявителям рекомендовалось рассмотреть возможность согласования с банком добровольной реализации недвижимости. В этом случае человек мог претендовать на получение большей суммы, нежели при начале процедуры принудительной реализации жилья, при которой сумма продажи изначально устанавливается на более низком уровне.*

Случаи с взысканием повышенных процентов по микрозаймам (договорам микрокредитования) Уполномоченным также рассматривались неоднократно. В Определении Верховного Суда РФ от 22.08.2017 № 7-КГ17-4 сформулирована правовая позиция о том, что договор микрозайма имеет срочный характер, и недопустимо взыскание повышенных процентов за период времени, следующий за периодом, на который предоставлен заем. Однако воздействовать нормативно на такие организации довольно сложно. В настоящее время размер процентов ограничен и на законодательном уровне.

Особое сочувствие вызывают ситуации, когда к омбудсмену обращаются пожилые граждане и пенсионеры по вопросам **снятия с их счетов в банках денежных средств**.

*Так, к Уполномоченному обратилась пожилая женщина З., которая обнаружила, что с ее счета, по-видимому, мошенническим путем, были сняты денежные средства. З. обращалась в полицию, но органами полиции было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. З. была вынуждена обращаться в суд в порядке гражданского судопроизводства (с иском о взыскании денег с банка). В ситуации З., к сожалению,*



гражданину помочь почти невозможно. Наиболее правильными действиями в таких ситуациях было бы первичное и незамедлительное обращение с заявлением именно в органы полиции, которые должны возбудить уголовное дело с тем, чтобы с санкции суда в банках изъять необходимые документы.

Не первый год в обращениях граждан поднимаются вопросы **неправомерного списания в счет долга денежных средств, не подлежащих удержанию**. В сущности, заявители жалуются на ненадлежащую работу службы судебных приставов, которая выносит постановления об удержании средств, не проверяя их назначение должным образом. Ситуация здесь неоднозначна: с одной стороны, согласно Федеральному закону «Об исполнительном производстве», должник должен сам уведомлять приставов о наличии у него доходов, на которые не может быть обращено взыскание; с другой стороны, приставы также имеют возможность запросить такую информацию, однако, как правило, не делают этого.

*Так, к Уполномоченному обратился гражданин, зарегистрированный как индивидуальный предприниматель, хотя хозяйственная деятельность им не велась. Заявитель не подал вовремя налоговую декларацию, с него была взыскана огромная сумма денег. С момента вынесения этого решения служба судебных приставов списывает со всех счетов должника абсолютно все денежные средства – даже те, на которые по закону взыскание не может быть обращено.*

Благодаря конструктивному взаимодействию с УФССП по Ярославской области права этого заявителя удалось восстановить. Однако данная проблема далеко не единичная и, к сожалению, повторяется в темах обращений из года в год.

Анализ описанных выше случаев еще раз доказывает важность предупреждения возникновения подобных ситуаций – в том числе с помощью правового просвещения и информирования граждан. С этой целью Уполномоченным в рамках проекта «ПРАВпросвет» была издана брошюра **«Актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг»**. В брошюре можно найти рекомендации, как правильно вести себя человеку, взявшему кредит в банке либо иной финансовой организации – например, не переоценивать своих возможностей, не подписывать договор, если условия его не вполне понятны, и т.п. Читателям рассказывается об опасности попадания в руки т.н. «черных кредиторов», о правилах

взаимоотношений должника с коллекторами. Кроме того, в издании перечисляются определенные законодательством доходы гражданина, на которые не может быть обращено взыскание. Полностью брошюра доступна на сайте Уполномоченного [www.ur76.ru](http://www.ur76.ru) в разделе «Правовое просвещение».

1 октября 2018 г. было подписано **Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным и региональным отделением ГУ Банка России по ЦФО**. Документ предполагает взаимодействие в сфере соблюдения и защиты прав граждан при оказании населению финансовых услуг, взаимную информационную поддержку в реализации программ и проектов, направленных на популяризацию финансовой грамотности. В 2018 г. сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в совместном приеме по вопросам защиты прав потребителей на базе юридической клиники ЯрГУ. Вопросам финансовой грамотности и защиты прав потребителей было посвящено несколько эфиров радиопрограмм Уполномоченного «Имеем право!» и «Час правозащитника» на региональных радиоканалах. В одной из них рассматривалась и обсуждалась деятельность нотариусов на ниве защиты прав граждан в сфере частной собственности.

В мае 2018 г. Уполномоченным в рамках просветительского проекта «ПРАВпросвет» был организован **круглый стол**, экспертами на котором выступили представители регионального отделения ГУ Банка России по ЦФО, УМВД по Ярославской области, регионального отделения Роспотребнадзора, общественных организаций по защите прав граждан-потребителей услуг на финансовом рынке. Участники обсудили проблему профилактики мошеннических финансовых действий в интернете, сегментирования аудитории при работе по правовому информированию (подготовка материалов, специально адаптированных для школьников, пенсионеров, социально уязвимых категорий и т.п.). Кроме того, был поднят вопрос актуальности борьбы с нигилизмом и страхом, удерживающим граждан от потребления услуг на финансовом рынке, а также проблема «доставки» просветительской информации – в частности, посредством привлечения к информированию людей, испытавших нарушение прав на собственном негативном опыте.

В октябре Уполномоченный подписал соглашение о сотрудничестве с общественной организацией «Общество по защите прав по-

требителей», в рамках которого уже ведется совместная работа с обращениями, а также оказывается содействие в реализации проекта «Финпросвет», который нацелен на создание мобильных общественных приемных для оказания консультационной помощи населению муниципальных районов – в частности, на превентивную работу с гражданами на местах в сфере правовой безопасности поведения на рынке финансовых услуг. Кроме того, в сотрудничестве с общественными и некоммерческими организациями на постоянной основе организуются мероприятия по правовому информированию пенсионеров и пожилых граждан об их правах на финансовом рынке.

В статье 36 Конституции РФ закреплено **право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю**, свободно осуществлять владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, не нанося ущерба окружающей среде и не нарушая прав и законных интересов иных лиц. Вопросы владения и распоряжения землей поднимались в обращениях к омбудсмену в 2018 году не очень часто, их доля составила менее трех процентов от общего числа. Тематика жалоб – от «соседских земельных споров» и проблемы «мнимых землепользователей» до жалоб на отсутствие должного муниципального земельного контроля (вопросы согласования органами местного самоуправления границ земельных участков, перекрывающих существующие проходы и проезды в населенных пунктах) и вопросов использования земельных участков не по назначению (создание промышленных зон в деревнях).

**Земельные споры** – пожалуй, наиболее часто встречающийся в обращениях о защите права на землю вопрос.

Основной предмет таких жалоб – недобросовестное поведение второй стороны земельного спора. Так, неоднократно обращавшаяся к Уполномоченному гражданка Г. настаивала, что вторая сторона «земельного» конфликта манипулировала неточностями при проведении кадастровых работ. Поскольку кадастровые работы проводятся

кадастровыми инженерами, то по сути, Г. жаловалась на **недобросовестные действия кадастровых инженеров**. В 2018 году к Уполномоченному поступило несколько подобных обращений.

Учитывая, что законодательно закреплено три вида ответственности кадастровых инженеров – гражданско-правовая, административная и уголовная, – которая в зависимости от обстоятельств дела может быть установлена только судом, всем обратившимся были даны разъяснения о механизмах и порядке подачи жалоб в контролирующие и надзорные органы при установлении нарушений в деятельности кадастровых инженеров; кроме того, рекомендовалось проверить путем обращения к доступной базе Росреестра «Публичная кадастровая карта» вносимые изменения, а также привлечь квалифицированных юристов для защиты своих прав в судебных инстанциях.

Несколько обращений были связаны с оспариванием действий органов местного самоуправления, которые вводили в заблуждение арендаторов земельных участков посредством **заключения договоров аренды земли на заведомо неисполнимых условиях**.

Так, администрация города Рыбинска в 2010 году предоставила гражданам в аренду земельный участок с видом разрешенного использования – реконструкция четырехквартирного жилого дома.

По условиям договора, цель использования земельного участка являлась окончательной и не подлежащей изменению. Вместе с тем, на момент предоставления земельного участка арендатору в соответствии с Правилами землепользования и застройки, утвержденными местным муниципальным советом, этот участок находился в территориальной зоне Р1 – озелененные территории общего пользования, – которая не предусматривает возведение и реконструкцию объектов капитального строительства.

В данной ситуации со стороны органов местного самоуправления явно усматривалось нарушение прав граждан, о чем Упол-

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Эти участки представляют собой чистое поле без коммуникаций, дорог и любой возможности подъезда к ним. Район «отличный»: ни школ, ни детских садов, ни магазинов. Выбора не было. Участки давали весной, когда еще снег лежал, посмотреть их возможности не было. Так как при отказе отправляют в конец очереди, пришлось соглашаться, поскольку и этого предложения мы ждали 5 лет. ... Нам ответили: вы видели, что брали, и дороги должны строить сами».*

номоченным направлено соответствующее заключение. Ситуация находится на контроле.

Наконец, в 2018 г. была выявлена проблема в сфере предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, многодетным семьям.

Как известно, такая мера поддержки многодетных семей и некоторых других категорий граждан была предложена Президентом РФ еще в 2012 году и является частью «майских указов» главы государства. В 2018 году в собственность жителей региона было бесплатно передано 965 земельных участков. По информации регионального департамента имущественных и земельных отношений, в соответствии с законом Ярославской области «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», органами местного самоуправления муниципальных образований региона и департаментом имущественных и земельных отношений было передано 385 земельных участков под индивидуальное жилищное строительство и 580 – для ведения личного подсобного хозяйства.

К Уполномоченному стали поступать обращения с жалобами на непредоставление органами власти или органами местного самоуправления земельных участков либо предоставление их на территориях, где полностью отсутствует инженерная инфраструктура: газо- и водоснабжение, электричество, подъездные пути. При получении участка «на пустыре» небогатой, как правило, многодетной семье требуются значительные средства для проведения водопровода, канализации, электричества, газа, а иногда и на прокладку дороги. Некоторые выделенные участки, как следовало из жалоб, вообще расположены на краю оврагов, на заболоченных участках либо в непосредственной близости от промышленных производств.

Например, в обращении от многодетной семьи из Данилова отец семейства Е. сообщил, что им были выделены участки для индивидуального жилищного строительства, которые не только не были обеспечены необходимыми коммуникациями, но даже дорога к ним отсутствовала! По словам заявителя, есть решение суда о строительстве дороги, но оно не исполняется.

В сентябре 2018 г. проблема была вынесена на публичное обсуждение на тематическом круглом столе с участием регионального исполкома ОНФ, профильных департаментов Ярославской области и мэрии г. Ярославля, а также объединений многодетных семей. Участники пришли к выводу, что решение может быть найдено путем внесения необходимых поправок в региональные нормативные правовые акты, тщательного подбора со стороны органов местного самоуправления земельных участков для многодетных семей, а также путем полного информирования желающих получить землю об условиях получения земли и качественных характеристиках предлагаемых участков. В регионе необходимо проработать вопрос межбюджетного взаимодействия при обеспечении земельных участков для многодетных семей всей необходимой инженерной инфраструктурой.

В декабре по инициативе Уполномоченного вопрос о совершенствовании региональных нормативных механизмов реализации прав граждан при предоставлении земельных участков был поднят на профильном комитете Ярославской областной Думы.

Омбудсмен особо подчеркнул, что обратился в Думу в связи поступающими от граждан сигналами о проблемах с обеспечением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемых бесплатно для индивидуального жилищного строительства многодетным семьям, объектами инженерной и транспортной инфраструктуры.

Для решения проблемы Уполномоченный предложил внести изменения в действующий региональный Закон «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», готовить соответствующие обращения в региональные и федеральные органы власти.

Кроме того, участники совещания приняли решение проработать вопрос привлечения федеральных средств в виде субсидий для обеспечения на условиях регионального и муниципального софинансирования инженерной инфраструктурой и транспортной доступностью земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и выделяемых бесплатно семьям, имеющим трех и более детей, под индивидуальное жилищное строительство. Проблема находится на контроле.



\*\*\*

Мониторинг соблюдения и защиты экономических прав жителей Ярославской области в 2018 году и работа с обращениями граждан позволяет **сделать ряд рекомендаций** по совершенствованию механизмов правозащиты в указанной сфере.

По-прежнему актуальными остаются вопросы тщательного контроля со стороны государственных и надзорных органов за соблюдением законности работодателями при приеме на работу и увольнении сотрудников, необходимости обеспечения гарантий выплаты заработной платы либо страхования от ее невыплаты, а также совершенствования механизма соблюдения трудовых прав отдельных уязвимых категорий граждан.

Безусловно необходимым является дальнейшее повышение правовой информированности населения в сфере потребления финансовых услуг и охраны права собственности.

Наконец, требуют совершенствования и доработки на федеральном уровне ряд нормативных механизмов, регулирующих, в частности, правила приостановления выплаты гражданам пособия по безработице, а также порядок и условия предоставления земельных участков отдельным категориям граждан в части установления требований, которым должны соответствовать предоставляемые земельные участки.

#### 4.6. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Статья 43 Конституции РФ гарантирует каждому право на образование. Дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование объявляется общедоступным и бесплатным. Конституция РФ предусматривает обязательность основного общего образования и возможность бесплатного получения высшего образования на конкурсной основе.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ, общие вопросы образования составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. С учетом этого, обеспечение конституционного права на образование во многом зависит не только от усилий федеральных органов государственной власти, но и от содержания региональной политики. Согласно Стратегии социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года, доступность и повышение качества образования объявляются в качестве стратегического приоритета развития региона. В этих

условиях закономерно стремление органов государственной власти Ярославской области к подчинению образовательной деятельности требованиям инновационного развития экономики региона и потребностям каждого жителя области.

В Ярославской области реализуются как основные, так и дополнительные образовательные программы. К началу 2018-2019 учебного года система образования региона включала **570 дошкольных образовательных организаций (71 895 воспитанников); 383 общеобразовательных организаций (130 665 учащихся); 13 школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями здоровья (1218 обучающихся)**. Для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, функционируют **13 специализированных образовательных организаций**. Дополнительное образование в регионе предоставляют **76 организаций, в которых обучаются 87 343 человека**. Функционируют **423 учреждения дополнительного образования сферы культуры** (детские школы искусств, детские музыкальные школы, детские художественные школы). **25 655 студентов** проходят обучение в **36 организациях профессионального образования**.

Система высшего образования в регионе включает **11 государственных и 7 негосударственных высших учебных заведений**. В государственных вузах обучаются почти **20 000 студентов**; порядка **6 000 студентов** проходят обучение в негосударственных вузах. По численности обучающихся первое место занимает Ярославский государственный педагогический университет им. К. Д. Ушинского (**7039 студентов**), на втором месте - опорный вуз Ярославской области Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова (**6276 студентов**), на третьем - Ярославский государственный технический университет (**5156 студентов**).

Учитывая, что по состоянию на начало 2017–2018 учебного года в Ярославской области были зарегистрированы 24 образовательные организации высшего образования, как государственные, так и частные, можно констатировать, что с 2017 по 2018 гг. **число вузов в области значительно сократилось. Уменьшилась и численность студентов, обучающихся по программам высшего образования**, которая в 2017 году составляла 31,3 тысяч человек.

На Координационном совете уполномоченных по правам человека в субъектах РФ,

посвященном проблемам реализации права на образование, стратегически важными в этой сфере были признаны вопросы:

- ликвидации дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях;
- создания комфортных условий пребывания в образовательных организациях;
- обеспечение доступности инклюзивного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья.

По информации, предоставленной департаментом образования Ярославской области, региональные органы исполнительной власти проводят планомерную работу по каждому из этих направлений.

Так, одной из целей комплекса **мероприятий по модернизации региональной системы дошкольного образования** является ликвидация очередности на зачисление детей в дошкольные образовательные организации.

В настоящий момент (по состоянию на начало 2019 года) 4 324 ребенка, родители которых подали заявления на зачисление их в детские сады, так и не обеспечены местами в дошкольных образовательных организациях.

С целью ликвидации дефицита мест в Ярославле и области продолжается строительство новых детских садов. Учитывая, что наибольшая нехватка мест наблюдается для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет, летом 2018 года Правительство Ярославской области и Министерство образования и науки РФ заключили соглашение, в рамках которого выделено финансирование на создание дополнительных мест для детей этой возрастной категории. С 2013 года для записи в дошкольные образовательные организации существует ресурс «Электронная очередь», а с 2014 года записать ребенка в детский сад можно с помощью Единого портала государственных и муниципальных услуг. Для предоставления детям равных возможностей при поступлении в дошкольные учреждения и учреждения среднего образования в муниципальных районах действуют 190 консультационных пунктов. В них родители могут получить консультации и помощь по сопровождению детей, не имеющих возможности посещать детские сады или получающих дошкольное образование в форме семейного образования. Родителям на бесплатной основе предоставляется методическая, психолого-педагогическая, диагностическая и консультационная помощь.

В рамках второго направления – создания комфортных условий для получения образования – актуальной для нашего региона

является задача **обеспечения транспортной доступности общеобразовательных учреждений**. По информации департамента образования Ярославской области, в 2018 учебном году для организации перевозок обучающихся муниципальных образовательных организаций области было задействовано 242 специальных транспортных средства (школьных автобусов), которые осуществляют доставку 7 392 школьников. Парк школьных автобусов Ярославской области в 2018 году был существенно обновлен за счет новых транспортных средств, приобретенных в рамках реализации мероприятий ведомственной целевой программы департамента образования Ярославской области, а также мероприятий Правительства РФ по обновлению парка школьных автобусов в субъектах РФ за счет средств федерального бюджета.

Важным аспектом деятельности региональных органов государственной власти является и **реализация права на образование детьми с ограниченными возможностями здоровья**. В Ярославской области практикуются самые разнообразные формы получения образования детьми не только с физическими, но и с ментальными нарушениями.

Согласно информации, предоставленной департаментом образования Ярославской области, в 2018 учебном году **9 162 ребенка** с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью получают образование в муниципальных общеобразовательных учреждениях. Обучение таких детей осуществляется как в отдельных классах, так и инклюзивно, то есть совместно с детьми, которым не требуется создание специальных условий.

Для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в Ярославской области созданы адаптированные основные общеобразовательные программы. В 19 государственных общеобразовательных организациях, осуществляющих обучение по данным программам, обучается 1 919 человек, из них 834 - дети-инвалиды (43%). Численность детей, обучающихся на дому, в среднем ежегодно составляет 8%. Для детей-инвалидов, не имеющих возможности получать общее среднее образование в школах, существует возможность дистанционного обучения. По состоянию на 20 сентября 2018 года на подобных условиях обучался 101 человек, в том числе 94 ребенка-инвалида.

Результаты опроса жителей области в ходе ежегодного социологического исследования

показали: **74,8 % респондентов констатировали соблюдение права на образование в Ярославской области.** Это несколько выше (на 1,4 %) по сравнению с аналогичным показателем предыдущего периода и существенно (примерно на 10 %) меньше результатов, полученных в 2014-2016 годы. Отмеченное снижение можно объяснить несколькими факторами – например, недостаточно продуманной инфраструктурой вокруг недавно построенных и активно заселяемых многоквартирных жилых домов и, соответственно, увеличением нагрузки на детские дошкольные и средние общеобразовательные учреждения.

Несмотря на относительную удовлетворенность жителей региона соблюдением права на образование, вопросы реализации данного права традиционно поднимаются в направляемых Уполномоченному обращениях. В 2018 году Уполномоченный получил **53 обращения о содействии восстановлению права на образование**, что составляет **2,3 %** от общего числа обращений. Подавляющее большинство (45) обращений были связаны с обжалованием решений, действий (бездействия) образовательных организаций. Сравнивая поступивший в 2018 году объем обращений по вопросам обеспечения права на образование с показателем 2017 года, когда поступило 51 такое обращение, или 2,3% от общего числа, можно сделать вывод о том, доля обращений по данной тематике в общем объеме остается примерно на одном уровне.

**В обращениях по вопросу обеспечения права на образование в 2018 году можно выделить три блока поднимаемых проблем:**

- ограничение права на получение образования в детских садах и школах по причине отсутствия у детей профилактических прививок от инфекционных заболеваний или отказа от диагностики туберкулеза инвазивными методами;
- проблема транспортной доступности образовательных организаций в сельской местности;
- проблемы с получением образования детьми с ограниченными возможностями здоровья.

В рамках первого блока можно выделить группу обращений по вопросам отказа в зачислении в образовательные учреждения детей, не имеющих внутрикожной аллергической пробы с туберкулином (далее - проба Манту), то есть не прошедших туберкулинодиагностику.

*С таким вопросом к омбудсмену обратилась многодетная мать К. из Переславля-Залесского. Она сетовала, что не смогла устроить ребенка в детский сад по причине отсутствия у него проб Манту и, соответственно, необходимой справки от врача-фтизиатра. «Теперь есть вероятность, - писала она, - что ребенка не возьмут и в школу». При этом женщина дважды пыталась отстаивать свою позицию в суде, но оба раза ей было отказано в удовлетворении иска.*

*В обращении заявителя Н. из Ростова указывалось, что его ребенок без пробы Манту детский сад все же посещает, однако воспитатели оказывают на родителей давление, заставляют сделать пробу Манту и в случае отказа от туберкулинодиагностики угрожают отчислением ребенка из дошкольной организации.*

Согласно постановлению главного государственного санитарного врача РФ от 22.10.2013 № 60 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3114-13 «Профилактика туберкулеза», дети, родители или законные представители которых не представили в течение 1 месяца с момента постановки пробы Манту заключение фтизиатра об отсутствии заболевания туберкулезом, не допускаются в детские организации. Дети, туберкулинодиагностика которым не проводилась, допускаются в детскую организацию при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии заболевания.

Таким образом, аргументы представителей образовательных учреждений, отказывающихся в допуске детям без проб Манту либо настаивающих на положениях действующих нормативных актов. Пробу 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%.

С другой стороны, в основе аргументов родителей лежит тезис о недопустимости ограничения прав их детей на получение образования, гарантированных Конституцией РФ и федеральным законом от 29.12.12 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Санитарно-эпидемиологические правила не содержат обязанности в принудительном порядке проводить несовершеннолетним туберкулинодиагностику либо обследование врача-фтизиатра. Эти виды медицинских услуг являются одним из видов медицинско-



го вмешательства. Федеральный закон «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», федеральный закон «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» предусматривают медицинское вмешательство лишь с согласия родителей (законных представителей) несовершеннолетних, за исключением экстренных показаний или угрозы жизни. Заявители, таким образом, считают, что нарушается их право как родителей на добровольное согласие на медицинское вмешательство, а также ущемляются права их детей на получение образования.

Похожая ситуация не первый год складывается вокруг вопроса о допуске в детские сады и школы **детей, которым не сделана профилактическая прививка от полиомиелита.**

По данным регионального отделения Общероссийского народного фронта, проводившего мониторинг проблемы, в 2018 году в Ярославской области **от вакцинации от полиомиелита отказались около 3,5 тысяч семей.**

Жалобы родителей на действия образовательных организаций, рекомендующих перевести непривитого ребенка в другую группу либо на домашнее обучение в целях его разобщения с детьми, прошедшими вакцинацию, продолжают поступать как из Ярославля, так и из иных муниципальных образований области.

К Уполномоченному обратились жительницы поселка Туношна Ярославского муниципального района с просьбами о содействии восстановлению прав их детей на получение дошкольного образования. Одна из заявительниц, С., была не согласна с решением о разобщении ее дочери с прочими воспитанниками группы детского сада по причине отсутствия у девочки прививки от полиомиелита.

Дочь заявительницы Ч., посещавшая тот же детский сад, в связи с отсутствием прививки от полиомиелита была вообще отстранена от посещения дошкольного учреждения.

В другом муниципальном районе непривитого ребенка, посещавшего детский сад, в принудительном порядке перевели на домашний режим.

Изучив информацию, изложенную в вышеуказанных обращениях, Уполномоченный направил в департамент образования Ярославской области письмо с просьбой провести работу с руководителями районных отделов образования и рекомендацией о необходимости соблюдения требований федерального законодательства.

Руководителям детских образовательных учреждений была дана рекомендация о принятии мер для допуска детей в детский сад при определении механизма разобщения их с привитыми детьми.

При работе с полученными обращениями Уполномоченный обратил внимание на некорректную трактовку сотрудниками воспитательных и образовательных учреждений положений пункта 9.5 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 28.07.2011 № 107 «Об утверждении СП 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита». Согласно данному положению, дети, не привитые против полиомиелита, подлежат разобщению с привитыми детьми на срок 60 дней с момента получения детьми последней прививки. В указанном акте не содержится реко-

мендаций об отказе в приеме ребенка в образовательное учреждение или о переводе его на домашнюю форму обучения. Более того, согласно положениям статьи 44 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», родители или законные представители ребенка имеют право выбирать для него формы получения образования.

В разъяснениях, которые еще в апреле 2017 года Уполномоченному предоставил Роспотребнадзор, указано, что **понятие «разобщение» не подразумевает отстранения ребенка от учебы:** «в дошкольных организациях, где дети находятся в тесном и длительном контакте, руководство детского учреждения должно предложить родителям перевод непривитого ребёнка в другую группу, где иммунизация не проводилась, либо в другой детский сад. В стационарах лечебных учреждений не допускается госпитализация непривитых и недавно привитых детей в одну палату. В школах риск заражения значительно ниже, чем в

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Причина роста антипрививочного движения лежит на поверхности - это слабая просветительская работа со стороны компетентных органов и низкое качество отечественных вакцин! Следует работать над доступностью качественных вакцин и - главное - больше говорить с людьми, иначе конфликт не будет урегулирован!»*

детском саду или палате лечебного учреждения, поэтому в период иммунизации в общеобразовательном учреждении для исключения тесного контакта рекомендуется рассадить непривитых и прививающихся детей за разные парты, усилить дезинфекционный режим, проинформировать учащихся о соблюдении мер личной гигиены».

В Ежегодном докладе за 2017 год Уполномоченный уже отмечал, что данная ситуация могла бы быть разрешена нормативно на федеральном уровне, путем выработки четких нормативных механизмов, определяющих единый порядок разобщения привитых и непривитых детей. Однако правовая неопределенность в данном вопросе до сих пор не устранена, что усложняет его решение, продолжает создавать конфликтные ситуации между родителями и руководителями образовательных организаций.

Для повторного обсуждения проблемы в ноябре 2018 года Уполномоченный провел **круглый стол по вопросам разобщения привитых и не привитых от полиомиелита детей** в образовательных организациях дошкольного и общего образования. На мероприятии присутствовали руководители и представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, надзорных ведомств, общественных организаций, СМИ, а также родители несовершеннолетних, заявившие о нарушении прав своих детей.

Уполномоченный неоднократно отмечал, что поиск решения проблемы должен осуществляться исходя из **принципа обеспечения права каждого человека на образование и недопустимости дискриминации в сфере образования**. По мнению Уполномоченного, усилия всех заинтересованных сторон должны быть направлены на поиск оптимального способа разобщения, который удовлетворил бы как родителей, так и руководителей образовательных учреждений.

В 2018 году к омбудсмену продолжали поступать обращения и **по вопросу транспортной доступности образовательных организаций для детей – в частности, по организации движения школьных автобусов**.

Согласно положениям части 2 статьи 40 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», за учредителями образовательных организаций закрепляется обязанность обеспечивать перевозку учащихся в государственные и муниципальные организации между поселениями, входящими в состав одного муниципаль-

ного района. В случае если ребенок не имеет возможности получать образование по месту жительства и вынужден посещать образовательное учреждение в населенном пункте другого муниципального района, учредители образовательных организаций обязаны организовать бесплатную перевозку детей при отсутствии прямых маршрутов общего пользования. Расходы на перевозку, которые несут учредители образовательных организаций, подлежат компенсации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, и учитываются в межбюджетных отношениях.

Однако вот уже не один год граждане жалуются Уполномоченному на недостатки в организации транспортировки детей в школы, на изменение и сокращение числа маршрутов школьных автобусов или автобусов местного значения, в результате чего дети испытывали трудности в доступе к образовательным учреждениям. В отдельных случаях школьники были вынуждены добираться до школы пешком или преодолевать значительное расстояние по оживленной трассе до автобусной остановки.

*Уполномоченный получил обращение жителя Ярославского муниципального района К. по вопросу безопасности доступа детей к остановке школьного автобуса. Заявитель сообщал, что шестеро детей из деревни Ивановский Перевоз ежедневно подвергаются опасности по дороге в школу. Школьный автобус забирает детей на остановке окружной дороги, но перейти эту дорогу даже при наличии светофора очень сложно, так как поток машин движется с высокой скоростью.*

*Жители пытались решить проблему самостоятельно и обратились в местную администрацию с просьбой об изменении маршрута школьного автобуса. Однако орган местного самоуправления отказал в удовлетворении данного заявления.*

Уполномоченный направил в администрацию Ярославского муниципального района письмо с просьбой принять по выявленной проблеме совместные меры с ГИБДД УМВД России по Ярославской области. В результате был разработан новый маршрут школьного автобуса и скорректировано время нахождения детей в пути. Посадка и высадка школьников теперь осуществляется в безопасных для обучающихся местах.

Иногда на решение проблемы транспортной доступности школы для ребенка требует-

ся, к сожалению, длительное время, соизмеримое с целым учебным годом.

Так произошло с проблемой заявительницы Б. из Гаврилов-Ямского района, которая еще 2017 году направила Уполномоченному обращение о нарушении прав её несовершеннолетней дочери на образование. Ситуация складывалась аналогично. Девочка пешком проходила несколько километров до соседней деревни, где садилась в школьный автобус. В деревню, в которой проживала семья, автобус заехать не мог по причине несоответствия дороги нормативным требованиям и отсутствия разворотной площадки. Уполномоченный провел кропотливую работу по данному обращению. Наконец, в конце 2018 года от Правительства области поступила долгожданная информация о том, что недостатки устранены и школьный автобус забирает девочку в деревне по месту жительства.

Таким образом, решение вопросов доставки детей в школы сельских районов, как правило, не требует больших финансовых вложений и зависит от внимательного и грамотного, а главное - оперативного подхода органов местного самоуправления даже к «точечным» проблемам.

Наконец, особую группу обращений по вопросам реализации права на образование составляют **обращения по вопросам организации обучения детей-инвалидов**. Одна из таких проблем была поднята в обращении, поступившем Уполномоченному из Переславля-Залесского.

Жительница Переславля Д. столкнулась с невозможностью перевести сына с домашнего обучения на обучение в школе. Двое детей заявительницы обучались по разным программам. Дочь училась в школе-интернате по адаптивной программе для детей с задержкой психического развития. Сын, у которого интеллектуальные нарушения были иной природы, находился на домашнем обучении, рекомендованном неврологом.

Заявительница просила перевести сына на обучение в ту же школу, которую посещала ее дочь. Но школа отказала в приеме мальчика, мотивируя отказ отсутствием в программе образовательного учреждения адаптированной программы для детей с интеллектуальными нарушениями. Отказы Д. получила и в департаменте образования, и в иных инстанциях. В итоге женщина направила обращение Уполномоченному.

По итогам проверки было установлено, что для внесения изменений в Устав школы и создания специальных условий для обучения детей с интеллектуальными нарушениями требуется дополнительное финансирование. На момент обращения столь значительные изменения в работе образовательного учреждения были сочтены нецелесообразными. Однако заявительнице было сделано альтернативное предложение - организовать обучение сына в другом образовательном учреждении с наличием адаптированных основных образовательных программ для детей с интеллектуальными нарушениями, где мальчик сможет пройти требуемую программу обучения и социальной адаптации.

При содействии Уполномоченного удалось восстановить и право на образование девочки-инвалида из г. Рыбинска, которую отказывались зачислять в общеобразовательную школу.

«Я обращалась в городской департамент образования, там мне сказали: ждите; но учебный год начался, а школы нет», - сетовала мать девочки. Уполномоченный направил запрос в департамент образования, в котором указал на недопустимость ограничения прав ребенка-инвалида на получение образования. В итоге вопрос о зачислении в школу был решен положительно.

Обращение несколько иного рода поступило от жительницы Ярославля, ребенок которой имел задержку в развитии.

Сын заявительницы С., имевший серьезные проблемы с речью, посещал подготовительную группу детского сада. Руководство дошкольного учреждения направляло ребенка на обучение в школу, но мать была с этим не согласна: она считала, что при такой задержке в развитии ее сыну лучше еще один год остаться в детском саду. Уполномоченным был проведен анализ действующего законодательства и в итоге сделан вывод о том, что администрация дошкольного учреждения нарушает права ребенка на получение дошкольного образования. Законодательно не запрещено посещение дошкольного образовательного учреждения и получения образования в нем детям до 8 лет. Права ребенка удалось восстановить.

\*\*\*

#### **Рекомендации Уполномоченного:**

По вопросу соблюдения права на образова-



ние детей, не прошедших иммунопрофилактику инфекционных болезней либо туберкулинодиагностику, Уполномоченный повторно констатирует необходимость внесения изменений в действующее законодательство для установления единых, унифицированных механизмов разобщения детей в образовательных организациях с целью неукоснительного соблюдения права данной категории детей на образование. На региональном уровне необходима разработка разъяснений для руководителей школ и детских садов в целях дифференцированного подхода к каждому конкретному случаю и организации разобщения несовершеннолетних без отстранения непривитых детей от образовательного процесса.

По вопросам организации транспортной доступности образовательных учреждений органам местного самоуправления следует внимательнее подходить даже к единичным случаям ограничения права ребенка на образование по причине недостатка организации работы школьных автобусов и в кратчайшие сроки изыскивать механизмы решения проблем, в том числе, посредством оперативного межведомственного взаимодействия с иными компетентными инстанциями.

Наконец, Уполномоченный констатирует, что отклонения в состоянии здоровья ребенка не должны становиться препятствием к получению им образования. В этой связи руководству образовательных учреждений следует избегать формального подхода и, напротив дифференцированно подходить к каждому случаю, требующему восстановления права на образование «особенного» ребенка.

Таким образом, несмотря на наличие проблем в сфере защиты и восстановления конституционного права граждан на образование, большая их часть может быть успешно решена путем согласованного межведомственного взаимодействия. Правовые пробелы в работе системы образования можно ликвидировать, совершенствуя нормы регионального и федерального законодательства, своевременно откликаясь на возникающие проблемы, привлекая все имеющиеся и изыскивая новые ресурсы, грамотно корректируя механизмы реализации права на образование.

#### **4.7. ПРАВО НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ И ОХРАНА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ**

Статья 44 Конституции РФ гарантирует гражданам нашей страны право на участие в

культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Параграфы 2 и 3 статьи 44 Основного закона предписывают заботиться о сохранении исторического и культурного наследия. Важно, что право на доступ к культурным ценностям закреплено и в универсальных международных правовых стандартах: ст. 27 Всеобщей декларации прав человека, ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В определенном смысле право на доступ к культурным ценностям означает закрепленную в международно-правовых актах и гарантированную государством конституционную возможность беспрепятственного пользования теми объектами, которые обеспечивают культурное развитие личности. Гражданин, соответственно, вправе требовать от государства и международных организаций создания соответствующих условий для реализации данного права, а также имеет возможность обращаться в компетентные инстанции с целью его защиты.

В Ярославской области отрасль культуры представляет собой **устойчивую и сбалансированную систему учреждений культуры, которая в целом обеспечивает производство и предоставление гражданам культурных благ, гарантированных Конституцией и законодательством Российской Федерации.**

По информации департамента культуры Ярославской области, в регионе функционируют **22 государственных учреждения** (6 музеев, 4 библиотеки, 4 образовательные организации, 2 театра, 2 концертные организации, 3 учреждения культурно-досугового типа), а также **159 муниципальных учреждений культуры**, большинство из которых (88%) расположены в сельских территориях и малых городах. На территории области также функционируют **4 федеральных учреждения культуры** (академический театр драмы им. Ф.Г. Волкова, ФГОУ ВО Ярославский государственный театральный институт, Ярославский государственный цирк, музей-заповедник «Ростовский кремль»).

Численность работников учреждений культуры по состоянию на конец 2018 года составила 6120 человек. Число посетителей учреждений культуры в Ярославской области имеет стабильные показатели роста. Общее количество посетителей учреждений культуры в 2017 году составило 10,9 млн. человек, а в **2018 году – 11,5 млн. человек.** Прирост - око-

ло 5,5 %. В среднем каждый житель Ярославской области 9 раз в год посещает учреждения культуры (музеи, театры, концертные залы, дома культуры, библиотеки).

Ярославская область имеет насыщенную культурную повестку: в 2018 году состоялось **более 2150 спектаклей и концертов, 140 выставок, 50 гастролов, более 30 фестивалей.**

Бюджетное финансирование отрасли «культура» в Ярославской области осуществляется в рамках государственной программы и муниципальных программ в сфере культуры. Так, в 2018 году на развитие культуры в рамках **государственной программы «Развитие культуры и туризма в Ярославской области»** и муниципальных программ было выделено **около 3 млрд. рублей.** Бюджет ведомственной целевой программы департамента культуры Ярославской области – 1 485,9 млн. рублей. Деятельность государственных учреждений культуры профинансирована в размере 1 098,8 млн. рублей.

Кроме того, на финансовое обеспечение отрасли направлены средства из внебюджетных источников в размере 646,7 млн. рублей, что составило 21,5 % от общего объема финансирования отрасли.

В области успешно **реализованы два федеральных проекта**, направленные на развитие театрального дела: **«Театры малых городов»** и **«Театры – детям».** В рамках этих федеральных проектов приобретено световое и звуковое оборудование для 4 государственных и муниципальных театров, было создано 13 новых спектаклей.

В рамках федерального проекта **«Местный Дом культуры»** в 2018 году предоставлены субсидии из федерального бюджета муниципальным образованиям области на обеспечение развития и укрепления материально-технической базы четырех домов культуры. За счет средств субсидии из федерального бюджета оснащено оборудованием 10 домов культуры на общую сумму 4,9 млн. рублей.

В рамках Губернаторского проекта **«Решаем вместе!»** и ведомственной целевой программы департамента культуры Ярославской области выполнены работы по капитальному ремонту 18 муниципальных учреждений культуры в муниципальных районах и городских округах.

Культура Ярославской области - информационно открытое сообщество. На конец 2018 года 208 учреждений культуры зарегистрированы в автоматизированной информационной системе **«Единое информационное**

**пространство в сфере культуры»** – проекте Министерства культуры Российской Федерации – и размещают информацию об услугах и мероприятиях (за 2018 год зарегистрировано 12 новых учреждений).

В рейтинге информационной активности культурной жизни регионов Ярославская область по итогам 2018 года заняла **4 место среди 31 региона с населением 1 – 2 млн. человек, что не может не являться поводом для гордости.**

Важной частью реализации права граждан на доступ к ценностям культуры является беспрепятственное пользование информационными ресурсами региональной **библиотечной системы.** Количество зарегистрированных пользователей государственных и муниципальных библиотек в 2018 году по сравнению с 2017 годом увеличилось на 2%, число посещений государственных и муниципальных библиотек области в 2018 году составило более 4 млн.

Более 90% библиотек Ярославской области имеют доступ к сети Интернет, в 2018 году число обращений удалённых пользователей к информационным ресурсам библиотек выросло на 11%. Ежегодно в регионе на книжном фестивале в Областной научной библиотеке презентуется более 500 изданий, выпускаемых, в том числе, музеями, вузами, библиотеками.

Стабильно развивается в регионе и **музейная деятельность.**

В 2018 году государственные и муниципальные **музеи Ярославской области посетили более 2,5 млн. человек,** что на 8% больше чем в 2017 году.

Уполномоченный по правам человека развивает сотрудничество с учреждениями культуры Ярославской области. Частью этой деятельности в 2018 году стало **взаимодействие с библиотеками города Ярославля и Ярославской области.** В библиотеках проводятся встречи, лекции, беседы Уполномоченного со школьниками и студентами, в дар библиотекам Ярославля и ряда муниципальных районов передана просветительская продукция омбудсмена, в том числе изданная в 2018 году в серии «Библиотека Уполномоченного».

Ярославская область – регион с более чем тысячелетней историей, и по состоянию на декабрь 2018 года на территории области имеется **4553 объекта культурного наследия,** в том числе 547 объектов археологии; из них 827 объектов культурного наследия федерального значения, 628 объектов регионального значе-

ния, 66 объектов местного (муниципального) значения, а также 3032 выявленных объекта культурного наследия. Объектом культурного наследия федерального значения является, в частности, исторический центр г. Ярославля, который в 2005 году был включен в Список Всемирного культурного наследия ЮНЕСКО. Ярославль - лидер среди муниципальных образований региона по количеству памятников - 793 объекта. На втором месте Ростовский район - 413 объектов. В городском округе г. Переславль-Залесский - 403 объекта культурного наследия.

К сожалению, на территории Ярославской области **14% объектов культурного наследия находятся в неудовлетворительном и аварийном состоянии**. Некоторые из памятников пребывают на грани разрушения: в областном центре это, в частности, постройки ансамбля Петропавловского парка, усадьбы Коковцевых в Новоселках, дом Чарышникова, рабочие казармы Ярославской Большой мануфактуры.

Еще одна проблема и «болевая точка» в деле охраны права на культурное наследие - **т.н. уплотнительная застройка в исторических местах**. Именно исторические центры областной столицы и других древних городов нашего региона становятся самыми привлекательными местами с точки зрения нового строительства, и коммерческая выгода от строительных проектов зачастую берет верх над конституционной обязанностью сохранения исторических и культурных памятников.

В 2018 году департаментом охраны объектов культурного наследия Ярославской области было проведено **421 мероприятие по контролю за состоянием объектов культурного наследия**, в том числе 46 проверок, по итогам которых выдано 85 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства либо выполнении мероприятий на объектах, 155 предостережений, составлено 53 протокола об административных правонарушениях. Проверки проводились как по поступившим обращениям и жалобам граждан (в 2018 году было принято и рассмотрено **412 обращений**), так и по информации из открытых источников. В большинстве случаев в плачевном состоянии памятников культуры оказались виноваты собственники объектов, в адрес которых департамент в 2018 г. направил 45 требований к сохранению, содержанию, использованию объектов культурного наследия. Сумма штрафов, взысканных с нерадивых собственников, составила 816 156 рублей.

Иногда по решению суда памятники культуры изымаются у собственников за ненадлежащее использование. Так произошло в 2018 году в г. Угличе.

*У здания памятника архитектуры «Дом жилой» обрушился второй этаж. Региональный департамент неоднократно, но тщетно указывал собственнику на необходимость срочных мероприятий по сохранению объекта. Владелец здания был оштрафован, но продолжал бездействовать. В итоге департамент обратился в Угличский районный суд с иском об изъятии объекта культурного наследия. В декабре 2018 года суд удовлетворил эти требования, памятник будет изъят у владельца.*

*В 2018 г. департаментом было подано исковое заявление об изъятии у собственника упоминавшегося выше объекта культурного наследия федерального значения «Дом Чарышникова» в Ярославле на ул. Кооперативной, также известного как костёл. Исковое заявление было передано в арбитражный суд, который принял меры по обеспечению иска в виде наложения запрета на совершение регистрационных действий и сделок с объектом недвижимости. В настоящее время гражданское дело об изъятии объекта культурного наследия рассматривается в Арбитражном суде Ярославской области.*

Однако чаще всего наказание собственников ограничивается наложением штрафа.

*Так, 100 тысяч рублей заплатил владелец объекта культурного наследия «Усадьба Шапулиных-Сорокиных: флигель западный», постройки начала XX века на улице Большой Октябрьской в Ярославле. Без получения разрешения, представления проектной документации и ее согласования в установленном порядке им были разобраны несущие конструкции здания. Важно, что выплата штрафа не отменяет обязанности собственника проводить работы по сохранению памятника.*

Но часто, к сожалению, административный штраф несопоставим ни с размером причиненного историко-культурному наследию ущерба, ни с выгодой, которую получит собственник после застройки земельного участка (что наиболее вероятно).

*Печальная история произошла в этом году со зданием бывших складов купцов Дунаевых на ул. Некрасова в Ярославле. Здание*



было построено в 1905 году и с конца 90-х гг. XX века использовалось под офисы, а в 2018 году было снесено владельцем без письменного разрешения органа охраны объектов культурного наследия и проведения историко-культурной экспертизы на предмет наличия признаков объекта культурного наследия. Снос исторических зданий (до 1957 г. постройки) запрещен, но это не остановило собственника, а поскольку проверка так и не была проведена и здание не было признано объектом культурного наследия, привлечь собственника к ответственности за несогласованный снос исторического здания не представляется возможным. В итоге на владельца был наложен штраф в размере 20 000 рублей, который легко «окупится» после застройки участка.

В 2018 году к Уполномоченному по правам человека поступило всего одно обращение (0,04% от общего числа) по вопросам защиты права на доступ к культурным ценностям. Однако оно отражает описанную выше опасную тенденцию, связанную с недобросовестным, а порой и противозаконным поведением собственников зданий и строений, отнесенных к объектам культурного наследия.

Коллективное обращение поступило по вопросу **поджога памятника культуры муниципального значения «Больница городская детская» в г. Ярославле** – деревянного здания 1907-1908 гг. постройки с элементами декора в стиле модерн. Борьба граждан за сохранение этого объекта культурного наследия длится уже несколько лет, и в 2017 году при содействии Уполномоченного памятник удалось отстоять, о чем рассказано в Ежегодном докладе за 2017 год. Однако в 2018 году ситуация вновь обострилась.

В 2012 году здание бывшей детской больницы приобрела организация, взявшая на себя охранные обязательства по объекту, однако, как выяснилось, на самом деле планировавшая снести объект и построить на этом месте 9-этажный жилой дом. В том же году собственник попытался снести памятник, однако ему помешали жители близлежащих домов. После этого здание трижды горело, затем его судьба решалась в арбитражном суде.

При содействии Уполномоченного в 2017 г. здание удалось сохранить. Казалось, что проблема решена. Однако в конце августа 2018 года деревянный дом опять загорелся –

и, как было впоследствии установлено, это произошло в результате поджога. По факту поджога было возбуждено уголовное дело, и в отношении собственника здания судом назначен штраф в размере 110 тысяч рублей. Однако на настоящий момент шансы сохранения памятника тают на глазах. Ситуация продолжает оставаться на контроле Уполномоченного.

Сфера охраны права на культурное наследие – многогранная и деликатная область, в которой, для надлежащего обеспечения реализации прав граждан, необходима не только надзорная и оперативная деятельность компетентных структур, но и широкое взаимодействие государства с институтами гражданского общества.

Для включения общественности в дело защиты памятников истории и культуры в Ярославской области при региональном департаменте охраны объектов культурного наследия сформирован и активно действует **общественный совет**, который проводит анализ мнений граждан о состоянии защиты прав в этой сфере, осуществляет общественный контроль за деятельностью профильного департамента, а также привлекает граждан, общественные объединения и организации к выработке и реализации государственной политики в сфере охраны объектов культурного наследия.

В октябре 2018 года Уполномоченным был организован круглый стол **«Взаимодействие государства и институтов гражданского общества в реализации права на охрану историко-культурного наследия»**. Мероприятие прошло при участии Уполномоченных по правам человека в Ярославской и Ивановской областях, представителя Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ, профильных ведомств Ивановского региона, членов общественного совета при департаменте охраны объектов культурного наследия Ярославской области.

На круглом столе обсудили опыт ярославского и ивановского регионов в деле соблюдения и реализации права на охрану историко-культурного наследия, механизмы взаимодействия государственной власти и институтов гражданского общества, актуальные вопросы совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей сферу охраны историко-культурного наследия, конкретные примеры проблем и успешного опыта защиты памятников.

По итогам круглого стола Уполномоченным была выпущена брошюра «**Право на культурное наследие: что важно знать о памятниках истории и культуры и их охране**». Брошюра, предназначенная для широкого круга читателей, не только содержит информацию о памятниках культуры на территории региона, о законах и иных нормативных актах, регулирующих сферу защиты культурного наследия, но и предлагает «*правила поведения*» для собственников объектов культурного наследия, а также освещает важные вопросы популяризации культурного наследия. Брошюра доступна на сайте Уполномоченного [www.up76.ru](http://www.up76.ru) в разделе «Правовое просвещение».

\*\*\*

Мониторинг сферы соблюдения права на доступ к культурным ценностям позволяет сделать **ряд рекомендаций**.

Так, усматривается необходимость превентивной работы компетентных органов и инстанций с целью предотвращения проблем с сохранностью объектов культурного наследия – в частности, обеспечения строгого соблюдения градостроительного, земельного законодательства в области охраны объектов культурного наследия при выделении участков под застройку, внедрения современных методов охраны объектов историко-культурного наследия, в том числе проведения масштабных реставрационных либо консервационных работ.

Необходимо развитие в регионе института общественных инспекторов по охране объектов культурного наследия, который дополнил бы сложившуюся практику градозащитной деятельности.

Необходима подготовка профессиональных кадров, специализирующихся по вопросам сохранения объектов культурного наследия, на базе высших и средних специальных учебных заведений Ярославской области.

Целесообразным также представляется размещение на памятниках истории и культуры информационных табличек с QR кодами, позволяющих получить информацию об объекте культурного наследия; разработка на территории области вело- и автомаршрутов, ведущих к известным памятникам культуры; популяризация проблематики охраны культурного наследия в СМИ, проведение в муниципальных образованиях тематических мероприятий в дни исторического и культурного наследия.

#### 4.8. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Статья 42 Конституции РФ гарантирует гражданам России право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Российское законодательство содержит нормативы, которые в той или иной мере выражают качественные характеристики состояния окружающей природной среды и направлены на ее охрану. В нормативной правовой базе также содержится ряд положений об использовании гражданами природных богатств нашей страны.

Экологические права граждан отражены, в частности, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Сегодня государство предоставляет каждому гражданину юридическую возможность пользоваться окружающей природной средой как естественной средой обитания, пригодной для жизни, а также требовать от государства, юридических и физических лиц выполнения ими их обязанностей по охране природной среды, по недопущению такого ее состояния, которое отрицательно влияет на здоровье населения.

В Ярославской области работа органов власти (в частности, регионального департамента охраны окружающей среды и природопользования) по реализации экологических прав граждан в 2018 году велась в нескольких направлениях. Департамент осуществлял **государственный экологический надзор**, направленный на предупреждение и выявление нарушений законодательства в сфере экологии. В 2018 году было проведено **1026 надзорных мероприятий**, по итогам которых было выявлено **469 нарушений природоохранного законодательства**.

В области велась работа по выявлению и пресечению несанкционированного размещения отходов – в том числе, при помощи ресурса «Интерактивная карта свалок», созданного в рамках экологического проекта «Генеральная уборка» региональным отделением ОНФ. В итоге была выявлена **321 несанкционированная свалка мусора общим объемом 16,7 тысяч кубометров**. Еще одной частью государственного экологического надзора является борьба с т.н. «черными копателями»: в 2018 году департаментом было выявлено 18 фактов незаконной добычи полезных ископаемых в карьерных выемках, нарушители были привлечены к административной ответственности.

В рамках ведомственной целевой программы «Управление охраной окружающей среды и рациональным природопользованием в Ярославской области» осуществлялся мониторинг загрязнения атмосферного воздуха в муниципальных образованиях, утилизация непригодных компактных источников питания – батареек, которых в 2018 году было утилизировано 6,8 тонн. В рамках той же программы проводились работы по определению границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос рек Сара, Уча, Сутка. В рамках региональной программы «Развитие водохозяйственного комплекса Ярославской области» в 2018 году был проведен анализ состояния озера Неро и определены мероприятия по его экологической реабилитации, а также укреплен правый берег реки Волга в г. Рыбинске с целью предотвратить опасность вероятного ущерба от негативного воздействия вод Горьковского водохранилища.

Важное направление содействия соблюдению экологических прав на территории Ярославской области со стороны государства - **развитие экологического просвещения и формирование экологической культуры**. Ярославский регион является активным участником таких общероссийских экологических мероприятий, как «Дни защиты от экологической опасности» (ежегодно проводятся с 15 апреля по 5 июня) и всероссийский субботник «Зеленая весна», проводимый в апреле и нацеленный на уборку территорий от мусора, посадку цветов и деревьев, сбор макулатуры и пр. По инициативе и при содействии профильного департамента в Рыбинском районе прошла акция «За чистый берег!», в ходе которой волонтерами, чиновниками, местными жителями было **очищено 45 км береговой полосы Рыбинского водохранилища и собрано более 60 кубометров мусора**. В целях популяризации знаний об особо охраняемых территориях, сохранения и развития последних профильным департаментом был проведен региональный конкурс «Путешествие в природу: экологический туризм на особо охраняемых территориях Ярославской области».

Таким образом, органы власти и местного самоуправления на территории региона, безусловно, содействуют соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. Вместе с тем, мнения участников ежегодного социологического исследования, проводимого Уполномоченным, разделились практически поровну по вопросу о том, соблюдается ли это право в Ярославской области. Такое соотношение, впрочем, сохраняется на

протяжении нескольких лет. Так, 2018 году **о том, что экологические права в нашем регионе защищены, заявили 49,5% респондентов**, в 2017 г. – 49,6%, в 2016 – 53,9%. При этом **о том, что их права на благоприятную окружающую среду были нарушены в 2018 году, заявили около 14% респондентов**, а в 2017 г. – 12,6%. Эти цифры кажутся не очень высокими, но они выше, чем у других групп прав, что позволяет констатировать, что в восприятии респондентов экологические права продолжают выглядеть наиболее уязвимыми и «нарушаемыми».

В департамент охраны окружающей среды и природопользования в 2018 году поступило **1427 жалоб и обращений** от граждан, юридических лиц, органов исполнительной власти и местного самоуправления по фактам нарушения законодательства в сфере экологии. В общем объеме обращений к Уполномоченному по правам человека вопросы восстановления права на благоприятную окружающую среду занимают не самое большое место (**28 обращений или 1,2% от общего числа**), однако их число неуклонно растет: в 2016 году граждане обращались к Уполномоченному с вопросами экологии всего 6 раз, а в 2017 г. - уже 20 раз.

Тематика обращений в сфере экологии в 2018 г. включала:

- проблемы, связанные с утилизацией ТБО в регионе: несвоевременный вывоз ТБО региональным оператором ООО «Хартия», функционирование полигона «Скоково», тарифы за услуги по вывозу ТБО;
- отсутствие в регионе предприятий по переработке мусора;
- спил и вырубка деревьев в достопримечательных местах и в ходе строительных работ;
- загрязнение атмосферного воздуха и речных вод выбросами промышленных предприятий;
- незаконное использование природных ресурсов;
- промышленные разработки вблизи сельских поселений.

Лидирующую позицию по количеству обращений граждан по вопросам защиты прав на благоприятную окружающую среду заняла **проблема ввоза отходов на территорию Ярославской области из других регионов РФ**. Более 50% обращений в сфере экологии были связаны именно с ввозом и утилизацией мусора из иных субъектов РФ.

Эта тема в 2018 году получила довольно



широкий общественный резонанс. Достаточно сказать, что из прошедших в регионе 207 протестных массовых публичных акций с общей численностью участников около 8 000 человек более половины были посвящены привлечению внимания властей к проблеме утилизации ТБО на территории Ярославской области – в частности, утилизации мусора из Москвы и Московской области на ярославском мусорном полигоне «Скоково». Пик таких акций пришелся на апрель 2018 года.

Самый многочисленный «экологический» митинг состоялся **18 апреля 2018 г. в г. Ярославле**, его участниками стали, по данным областного департамента общественных связей, около **800 человек**. Лозунгами, с которыми ярославцы вышли на акцию, были: *«Мы хотим дышать!»*, *«Ярославцам нужны чистый воздух и вода!»*, *«Нет московскому мусору!»*, *«Не превращайте Ярославль в свалку!»*, *«Золотое кольцо или мусорное?»*, *«В гости с пирогом или с мусорным пакетом?»* и т.п. Некоторые участники пришли на митинг в противогазах. Особое внимание активистами обращалось на то, что рядом с полигоном «Скоково» в г. Ярославле, на который планировалось ввозить отходы из других регионов, располагается жилой микрорайон «Норские резиденции», дома в котором предлагались как доступное жилье для молодых семей.

Требования участников акции, впрочем, не ограничились вышеобозначенной проблемой. В числе прочих звучали лозунги:

- прекратить ввоз и утилизацию ТБО из других регионов,
- разработать и принять на федеральном уровне программу, предусматривающую контроль за утилизацией ТБО без ущерба для окружающей среды,
- усилить экологическую безопасность существующих полигонов,
- представить общественности технико-экономическое обоснование по приведению в нормативное состояние полигона «Скоково» и других полигонов, расположенных в регионе,
- разработать комплекс мер по захоронению «зеленых масел» бывшего сажевого завода и кислородных прудов НПЗ им. Менделеева,
- разработать и представить новую санитарно-экологическую карту города Ярославля,
- вести постоянный мониторинг окружающей среды: воздуха, воды, почвы, оперативно информировать население

области о его ходе и результатах,

- создать современную эко-аналитическую лабораторию в рамках федерального финансирования.

Митинги на тему утилизации ТБО проходили и в иных формах: одиночные пикеты, групповые велопробеги от города до мусорных полигонов и т.п. Похожие акции прошли не только в Ярославле, но и в других муниципальных образованиях - Любимском, Ростовском, Тутаевском муниципальных районах). Последняя серия одиночных пикетов на эту тему в областном центре прошла в декабре 2018 года.

Следует отметить, что законодательно перемещение ТБО (мусора) с территории одного субъекта РФ в другой для размещения либо утилизации не запрещено. Однако необходимо учитывать три основных принципа законодательства, регулирующего анализируемые вопросы:

- принцип реализации права граждан на благоприятные условия проживания;
- принцип платности негативного воздействия на окружающую среду;
- принцип единого экономического пространства РФ.

При этом принцип реализации права граждан на благоприятные условия проживания должен ставиться участниками правоотношений на первое место и неукоснительно соблюдаться.

Представляется, таким образом, что обеспечение граждан вопросами экологического благополучия после размещения ТБО на полигоне «Скоково» вызвана **отсутствием со стороны органов власти своевременного правового регулирования вопроса и предварительной разъяснительной работы с общественностью**.

Несколько обращений, поступивших к Уполномоченному во второй половине 2018 г., были связаны с открытием новых полигонов ТБО или изменением действующих; по каждому из них были направлены запросы в соответствующие контролирующие и надзорные органы либо даны разъяснения.

В связи с началом деятельности на территории Ярославской области единого регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами - ООО «Хартия» - к Уполномоченному начали поступать обращения и жалобы, связанные с организацией вывоза ТБО.

Большая их часть вновь связана с отсутствием со стороны органов местного самоуп-

правления разъяснительной работы с гражданами о необходимости заключения договоров на вывоз ТБО. Указанный договор может быть заключен с исполнителем в письменной форме **или путем совершения конклюдентных действий, т.е. путем оплаты потребителем услуги выставленной квитанции (исполнения и одобрения договора своими действиями).**

Иногда причиной сбоев в вывозе и утилизации мусора может быть и бездействие местных властей. Так произошло в одном из населенных пунктов Ростовского района, жители которого были вынуждены обратиться к омбудсмену.

*Мусор не вывозился из поселка в течение нескольких месяцев, контейнерные площадки были переполнены. Неоднократные обращения к местным властям не приносили никаких результатов...*

*Омбудсмен направил в адрес органов местного самоуправления запрос о предоставлении информации о причинах возникновения ситуации и мерах по ее разрешению.*

*Выяснилось, что осенью прошлого года на территории сразу нескольких населенных пунктов Ростовского района произошел сбой в организации вывоза мусора, связанный с несоблюдением со стороны подрядчика условий контракта. В итоге власти заключили договор с другой подрядной организацией, и мусор был вывезен, в том числе силами одного из муниципальных предприятий. В настоящее время права жителей восстановлены.*

Кроме того, с осени 2018 года к омбудсмену начали поступать **жалобы на установленные тарифы по вывозу ТБО.** С приходом нового оператора тариф на данную коммунальную услугу значительно вырос, особенно это коснулось сельского населения.

В Ростовском муниципальном районе в 2018 г. широкий общественный резонанс получила и **проблема резкого ухудшения качества питьевой воды,** которая, как представляется, располагается на стыке сфер реализации и защиты прав в сфере ЖКХ и права на благоприятную окружающую среду.

*«Проблема обострилась в апреле, когда началось таяние снега, - рассказывает общественный помощник Уполномоченного в Ростовском районе. – В воду попали органические удобрения с земель колхоза «Красный Маяк». Существует проблема функционирования очистных сооружений. В воде большое содержание фенола, и источниками загряз-*

*нения являются мусороперерабатывающий полигон и завод по производству туалетной бумаги в поселке Семибратово. Воду усиленно хлорируют. Качество ее непонятное. Население в основном покупает воду в розлив, из-под крана использовать боится».*

*Более того, работники образовательных организаций, пожелавшие сохранить анонимность, жаловались, что руководство школ по указанию администрации сдает воду на пробы, наливая не из-под крана, а из бутылки, чтобы «не портить показатели».*

Эта проблема была вынесена ростовчанами на массовый «народный сход» под лозунгом «Хотим чистую воду!», состоявшийся в апреле 2018 г. и собравший, по данным регионального департамента общественных связей, порядка 200 человек. На акции присутствовали представители органов местного самоуправления, активисты-экологи. Резолюция мероприятия включала, в том числе, требования в адрес местных властей публично отчитаться о предпринимаемых мерах по решению проблем водоснабжения города, разработать и реализовать мероприятия по системному улучшению качества работы очистных сооружений, а также своевременно и достоверно информировать жителей о состоянии дел в этой сфере.

Одной из значимых для граждан проблем в 2018 году также стала **тема незаконного использования природных ресурсов** и бездействия органов муниципального самоуправления в вопросе муниципального земельного контроля.

*Так, к Уполномоченному обратилась жительница Ростовского района. Она пожаловалась на то, что одним из собственников земельных участков ведется несанкционированная разработка песчаного карьера в непосредственной близости от реки Сары и в 50 метрах от жилых домов. При этом, как подчеркивалось в обращении, перекрыт доступ к реке для всех жителей деревни – соответственно, нарушается их конституционное право на пользование природными ресурсами.*

*Как показала проверка, собственник допустил нарушения при использовании своего земельного участка, за что в итоге был привлечен к административной ответственности. Ему было выдано предписание о рекультивации земельного участка в срок до апреля 2019 года, после чего в отношении состояния и порядка использования земельного участка будет проведена повторная*

проверка. По информации органов местного самоуправления, в настоящее время жители деревни имеют свободный доступ к реке.

Еще один пример, когда посредством взаимодействия Уполномоченного с контролирующими и надзорными органами удалось защитить права граждан на благоприятную окружающую среду, - случай с жителями Рыбинска, невольно оказавшимися «по соседству» с ядовитыми выбросами в воздух.

Люди пожаловались на то, что их дома и земельные участки находятся в пределах санитарно-защитной зоны действующего промышленного предприятия, что недопустимо с точки зрения действующего законодательства. Находившееся в непосредственной близости от жилых домов промышленное производство загрязняло воздух и негативно влияло на экологическую обстановку, угрожая здоровью проживающих поблизости людей.

По обращению была проведена проверка, в ходе которой опасения граждан подтвердились: действительно, санитарно-защитная зона у предприятия не была установлена, а предприятием даже не проводился производственный лабораторный контроль за качеством атмосферного воздуха с целью оценки влияния производства на окружающую среду, на среду обитания человека и его здоровье.

Уполномоченный поставил перед Управлением Роспотребнадзора вопрос о принятии серьезных мер к нарушителю, и в феврале 2018 года ведомство обратилось в суд. Рыбинским городским судом было принято решение в пользу жителей: бездействие юридического лица было признано противоправным, предприятие обязали разработать и представить на согласование в региональное Управление Роспотребнадзора проект санитарно-защитной зоны, а также организовать проведение производственного лабораторного контроля за качеством атмосферного воздуха. В настоящее время возбуждено исполнительное производство.

Право граждан на благоприятную окружающую

среду в 2018 году обсуждали и на организованной Уполномоченным в октябре 2018 года межрегиональной конференции «Права человека в российском и международном общественно-политическом пространстве». С докладом на эту тему выступил приглашенный

эксперт – член общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ивановской области. Можно констатировать, что экологические проблемы двух соседних регионов были признаны схожими (за исключением проблемы ввоза и утилизации ТБО). Кроме того, некоторые аспекты правозащитной деятельности ивановских коллег могут быть восприняты в качестве опыта и в нашей области. Так, в Иваново в октябре 2018 г. прошел «круглый стол» на злободневную тему «Обеспечение прав граждан на

благоприятную окружающую среду при осуществлении точечной застройки», а в декабре состоялся экологический форум «Вода как основа экологического благополучия» в рамках всероссийской научно-практической конференции «Идеи и принципы Всеобщей декларации прав человека» состоялся экологический форум, на котором присутствовали и представители экспертного и правозащитного сообщества Ярославской области, в том числе аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

\*\*\*

В качестве **рекомендаций** по совершенствованию правозащитных механизмов в сфере защиты экологических прав можно сделать акцент на нескольких аспектах.

Во-первых, в целях исключения незаконного использования природных ресурсов необходимо **усилить включенность органов местного самоуправления в вопросы осуществления муниципального земельного контроля.**

Во-вторых, проверки по жалобам, связанным с вывозом твердых бытовых отходов, показали, что недовольство граждан отчасти обусловлено недостатками в деятельности департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской обла-

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Просим Вас принять меры к соседу, так как он качает в пруд и в кусты на ул. Цветочная всю канализацию, яма находится от пруда в 5-6 метрах. На него в 2016 году уже было подано заявление от жителей ул. Цветочная. Пруд у нас превратился в помойку, покрывлся тиной и слизью, живут в нем головастики, пиявки и лягушки. А с водой у нас здесь проблемы, колодцы пересыхают, и пруд был для нас всем!»*



сти. В частности, налицо неподтвержденность экономической обоснованности значений нормативов, местами (пос. Пречистое) выявлено несоблюдение требований санитарного законодательства в части недостаточной удаленности полигона от населенного пункта. В этой связи Уполномоченный полагает необходимым **введение новых нормативов на вывоз твердых коммунальных отходов, соблюдение санитарных норм в части удаленности полигонов от населенных пунктов.**

В-третьих, одной из причин широкого общественного резонанса, вызванного ввозом ТБО на территорию Ярославской области из других

субъектов РФ (в частности, из Московской области), Уполномоченный считает **несвоевременное правовое регулирование вопроса и отсутствие эффективной информационной работы с населением.**

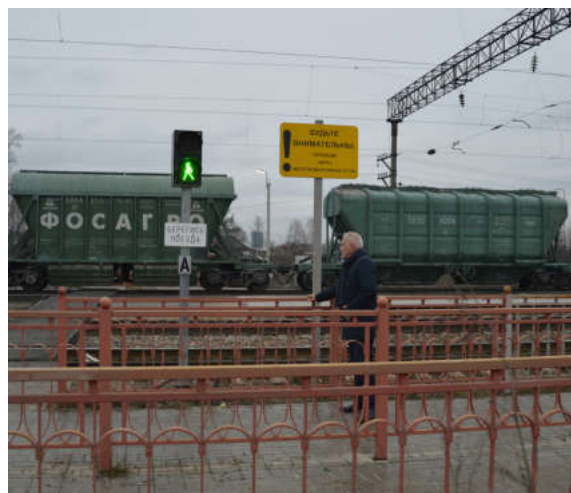
Наконец, необходимо развивать в области **институт общественного экологического контроля**, введенный изменениями в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в частности – институт общественных инспекторов, в качестве которых могут выступить граждане, намеренные оказывать содействие органам государственного экологического надзора на добровольной и безвозмездной основе.



*Расселение ветхого и аварийного жилья – одна из самых острых тем в обращениях граждан к омбудсмену*



*Выездная проверка по жалобе на нарушение права на благоприятные условия проживания*



*Благодаря вмешательству Уполномоченного удалось решить проблему опасного пешеходного перехода в Первомайском районе*



*В Ярославском областном геронтологическом центре. Защита прав инвалидов – на особом контроле омбудсмена*



*Проверка по обращению о защите права на медицинскую помощь*





*Сергей Бабуркин на встрече с ветеранами*



*Организация «доступной среды» для инвалидов не терпит формализма*



*Одиноким пожилым людям в учреждениях социального обслуживания нуждаются в особом внимании*



*Уполномоченный помог ярославцам, проживавшим в административном корпусе бывшего оборонного завода, получить благоустроенные квартиры*



*Посещение Уполномоченным больницы Пошехонского района*



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





*На встрече-лекции «Правовой марафон для пенсионеров»*



*Книжки-раскраски о правах ребенка Уполномоченный вручил воспитанникам детского сада*



*Встречи с профсоюзным активом области – важная часть работы по защите трудовых прав*



*Вопросы безопасности в школах – в центре внимания экспертной группы при Уполномоченном по защите прав участников образовательного процесса*



*Объект культурного наследия – «Больница городская детская» (1907-1908 гг.) пострадал от поджога*

## 5. ГАРАНТИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

### 5.1. ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Правосудие выступает важнейшей государственной гарантией восстановления нарушенных или оспариваемых прав и свобод, пресечения и предупреждения дальнейшей противоправной деятельности. Осуществление правосудия должно быть основано на принципах справедливости, независимости, честности и беспристрастности, максимальной эффективности и профессионализма. «Краеугольным камнем» доступа гражданина к правосудию является, безусловно, его **право на судебную защиту**, которое гарантируется статьей 46 Конституции Российской Федерации. Механизмы судебной защиты обеспечивают восстановление нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений.

В целом судебная защита представляет собой деятельность судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных дел на основе принципов независимости, открытости, равноправия и состязательности сторон. Важнейшим аспектом обеспечения права на судебную защиту выступает требование обязательности исполнения судебных актов, поскольку от фактического исполнения решений судов напрямую зависит достижение цели защиты прав и свобод. Не меньшее значение имеет и качество деятельности органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, решения которых могут существенно затруднить доступ к правосудию участников уголовного судопроизводства. От эффективности деятельности данных структур в конечном итоге зависят возможности судебной защиты нарушенных прав.

В сознании жителей Ярославской области право на доступ к правосудию воспринимается, к сожалению, в качестве **одного из наименее соблюдаемых**. Согласно опросу в рамках ежегодного социологического исследования Уполномоченного, лишь **57,9 % опрошенных жителей региона позитивно оценивают соблюдение анализируемого права**. При этом о нарушении своего права на доступ к право-

судию в 2018 году заявили **4,8 %** респондентов, что **на 2 % выше аналогичного показателя за 2017 год**.

Низкая общественная оценка уровня обеспеченности права на доступ к правосудию отчасти объясняется относительно невысоким показателем доверия граждан к судебной системе и правоохранительным органам в целом. Так, в 2018 году 22,6 % респондентов заявили о нарушении прав человека со стороны судов. При этом число лиц, не доверяющих сотрудникам полиции, составило 32,5 %. Позицию же о нарушении прав человека со стороны прокуратуры и следственного комитета поддержали 17 и 8,5 % респондентов, соответственно.

В 2017-2018 годах Уполномоченным было проведено собственное исследование вопросов информационной открытости судов, доступности зданий судов для различных категорий населения, общественного восприятия эффективности механизма судебной защиты. Исследование проводилось в формах мониторинга сотрудниками аппарата Уполномоченного информации, размещаемой на интернет-сайтах судов Ярославской области, мониторинга доступности зданий судов путем посещения их общественными помощниками Уполномоченного в муниципальных образованиях области, фокусного интернет-опроса, проведенного среди профессиональных юристов и адвокатов, а также анкетирования жителей области. Результаты проведенного мониторинга получили отражение в **специальном Докладе Уполномоченного «Суд как механизм защиты прав граждан: доверие, доступность, открытость»**, который был подготовлен в 2018 году в соответствии с пп. 1, 3 ст. 9 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области». Результаты исследования показывают, что лишь чуть более половины опрошенных граждан (61%) ответили утвердительно на вопрос о соблюдении принципа равенства сторон в ходе судебного заседания. Показатель оценки эффективности судебной власти менее позитивный: всего 33% респондентов сочли суд эффективным способом защиты своих прав и свобод и лишь 19% опрошенных указали, что будут прибегать к судебному механизму защиты.

Более оптимистичные оценки механизма

судебной защиты прав были высказаны в ответах на вопросы интернет-анкеты, размещенной на сайте Уполномоченного и на его официальной странице в социальной сети «Фейсбук», представителями профессионального юридического сообщества. Большинство юристов в целом позитивно оценили профессионализм и следование основополагающим принципам судопроизводства в тех судах, в которых им приходилось присутствовать в качестве представителей или защитников. На вопрос о том, что можно или нужно усовершенствовать в работе региональной судебной системы, большая часть опрошенных (25%) указала на отсутствие необходимости таких изменений. Среди высказанных предложений относительно направлений совершенствования судебной системы особо выделяются предложения по повышению открытости судов и профессионального уровня судей, по отказу от обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве, по обязательной аудио- и видеозаписи судебных процессов и сокращению сроков обжалования решений судов.

Не может не настораживать то обстоятельство, что подавляющее большинство лиц готовы сознательно отказаться от реализации права на судебную защиту, прибегая к иным способам разрешения конфликтов либо не разрешая их вовсе. Доминирование в обществе внесудебных и неюридических механизмов защиты прав может обернуться снижением уровня законности и защищенности личности, созданием условий для произвола и отказом от принципа неотвратимости наказания, невозможностью восстановления нарушенных прав.

Закономерным отражением невысокого уровня доверия граждан к работе системы судов и правоохранительных органов является общее число обращений, которые ежегодно направляются в адрес Уполномоченного по вопросу обеспечения права на доступ к правосудию. В целом в 2018 году Уполномоченному поступило **283 обращения по данной проблематике**, что составляет **12,3 % от общего числа обращений**, что на 6 % меньше по сравнению с аналогичным показателем 2017 года. Однако в целом обращения по вопросам реализации права на доступ к правосудию занимают третье место в общем числе рассмотренных омбудсменом обращений.

Динамика численности обращений в этой области наглядно представлена на рис. 9:

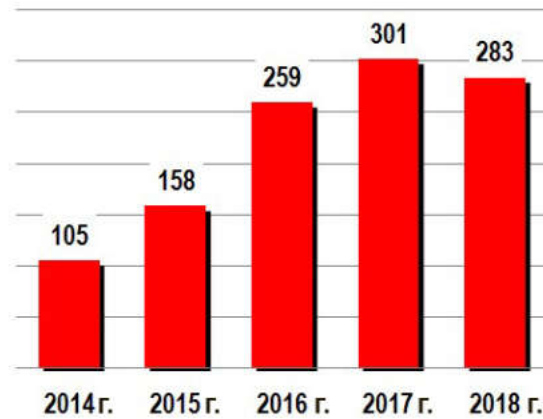


Рис. 9. Динамика численности обращений к Уполномоченному по вопросам права на доступ к правосудию, 2014-2018 гг.

Поступившие в 2018 году в адрес Уполномоченного обращения по вопросу обеспечения права на справедливое и гуманное правосудие охватывают следующую проблематику:

- **жалобы на работу органов полиции, следствия и прокуратуры** - обжалование бездействия правоохранительных органов, затягивание сроков следствия, несогласие с квалификацией преступления или правонарушения. Число данных жалоб составляет 27,6 % от общего числа обращений по вопросам обеспечения права на доступ к правосудию;
- **жалобы на нарушение прав человека судами** (несогласие с принятым судебным решением, жалобы на работу судей, несогласие с вынесенным судом приговором). В количественном отношении данные обращения составляют 26,8 % от общего числа обращений данной группы;
- **жалобы на исполнительное производство** (неисполнение решения суда или исполнение решения суда с нарушениями). Общее число данных жалоб составляет 23,7 % от общего числа обращений по вопросам реализации права на доступ к правосудию;
- **вопросы условно-досрочного освобождения из мест принудительного содержания**, составляющие 4,2 % от общего числа обращений по вопросам обеспечения права на доступ к правосудию;
- обращения, не содержащие жалобы и адресуемые по вопросам **предоставления консультации и помощи в подготовке документов**, число данных



обращений составляет 6,3 % от общего числа обращений по вопросам реализации права на доступ к правосудию;

- иные жалобы на препятствия в доступе к правосудию (жалобы на работу адвокатов, на условия содержания лиц в местах принудительного содержания, на неправильное исчисление срока отбывания наказания, обращения по вопросам изменения срока или сокращения наказания) – 11,4%.

**Гарантии соблюдения прав граждан в деятельности органов полиции, следствия и прокуратуры** – тема крайне актуальная для жителей Ярославской области. В 2018 году на территории региона было зарегистрировано **16 710 преступлений, что на 6,5 % меньше, чем в 2017 году**. Из этого числа 3 430 преступлений относятся к категории тяжких и особо тяжких. В целом в 2018 году правоохранительными органами региона раскрыто 7 694 преступления.

Наблюдается также относительно небольшое (на 7,8 %) снижение числа возбужденных правоохранительными органами уголовных дел. Так, по результатам рассмотрения 84 915 заявлений и сообщений о преступлениях возбуждено 12 200 уголовных дел, отказано в возбуждении уголовного дела по 52 645 сообщениям.

В свою очередь, из 1574 расследуемых органами следствия уголовных дел производство окончено по 907 уголовным делам, прекращено 165 уголовных дел. Мера пресечения в виде домашнего ареста была применена в отношении 5 лиц, к 129 лицам применялась мера заключения под стражу. Из общего числа задержанных освобождено 15 человек, при этом суды области отказали в удовлетворении 12 ходатайств о заключении под стражу. Мотивами отказов стало отсутствие доказательств намерения лица скрыться от органов предварительного следствия и суда, оказать давление на участников уголовного судопроизводства.

В целом деятельность следователей и сотрудников органов внутренних дел по работе с заявлениями и сообщениями граждан о преступлениях составляла предмет пристального внутриведомственного контроля. Так, в 2018 году УМВД России по Ярославской области было рассмотрено 1729 обращений граждан и 382 представления прокуроров о неправомерных действиях в связи с полученными сообщениями о происшествиях. Содержаща-

я в данных сообщениях информация подтвердилась в 286 случаях. По 760 уголовным делам в организации и должностным лицам органами следствия внесены представления об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений. По результатам рассмотрения представлений 16 лиц были привлечены к дисциплинарной ответственности.

Важным направлением деятельности в части содействия обеспечению гарантий доступа к правосудию стали мероприятия по оценке условий пребывания граждан **в изоляторах временного содержания**. Как показывают результаты проведенного УМВД России по Ярославской области социологического исследования, большинство подозреваемых и обвиняемых оценивают данные условия как удовлетворительные. Указанный вывод в целом нашел подтверждение по итогам общественных проверок изоляторов, а также проверок, проводимых Уполномоченным по правам человека в Ярославской области.

В 2018 году Уполномоченный осуществлял собственный мониторинг соблюдения прав человека в изоляторах временного содержания. Так, в 2018 году было организовано и проведено **12 выездов Уполномоченного в изоляторы временного содержания** в рамках «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях Ярославской области. По итогам проведенных выездов условия пребывания задержанных в отдельных изоляторах (Первомайского, Борисоглебского, Брейтовского, Угличского, Гаврилов-Ямского, Любимского районов) были признаны удовлетворительными, жалоб от подозреваемых и обвиняемых не поступало. При этом условия содержания граждан в ряде изоляторов претерпели существенные позитивные изменения. Так, в изоляторе Пошехонского района был проведен ремонт, улучшились освещенность и чистота помещений. Вместе с тем, Уполномоченный установил, что изолятор временного содержания Большесельского района не отвечает необходимым требованиям. В ИВС г. Переславля-Залесского, по наблюдению Уполномоченного, требуется ремонт в камерах для административно арестованных. Были получены, незамедлительно приняты в работу и рассмотрены несколько жалоб на условия содержания граждан в Даниловском изоляторе.

Большое число обращений к Уполномоченному по вопросам предварительного расследования представляли собой **жалобы на**

**действия или бездействие правоохранительных органов.** В 2018 году Уполномоченным было получено 78 обращений подобного содержания, что почти на 10 % выше аналогичного показателя предыдущего года. Увеличение числа жалоб на действия (бездействие) органов дознания и следствия подтверждает высокую степень злободневности вопроса соблюдения прав человека со стороны правоохранительных структур и особую чувствительность вопроса для граждан. В то же время, важно подчеркнуть, что описываемые в обращениях проблемы не являются новыми и поднимаются гражданами из года в год.

Так, многие обращения содержали **несогласие граждан с постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела.** Из предоставленной УМВД России по Ярославской области статистической информации следует, что количество таких постановлений, вынесенных в 2018 году, уменьшилось по отношению к аналогичному показателю 2017 года. Однако указанное снижение произошло на фоне уменьшения на 7,1 % числа поступивших сообщений о преступлениях. В отдельных обращениях поднимались также вопросы отсутствия обратной связи от правоохранительных органов по заявлениям, выражалось несогласие с решениями о прекращении уголовного дела, оспаривалось бездействие органов прокуратуры.

Не менее значительная часть полученных Уполномоченным обращений содержала несогласие с возбуждением уголовного дела (дела об административном правонарушении) либо с предъявленным обвинением. Граждане обращали внимание на непричастность к совершению преступлений и адресовали просьбы защиты от уголовного преследования. В отдельных случаях заявители ходатайствовали об осуществлении проверки материалов уголовного дела и заявляли о фальсификациях при возбуждении уголовного дела. По обращениям подобного рода направлялись запросы в правоохранительные органы либо давались разъяснения заявителям о компетенции Уполномоченного и об отсутствии у него полномочий по влиянию на ход дознания и предварительного следствия.

*К сожалению, в отдельных обращениях заявителей содержалась информация о некорректном и непрофессиональном поведении по отношению к ним со стороны должностных лиц правоохранительных органов. В связи с этим, важно подчеркнуть, что соблюдение требований законности и мораль-*

*но-этических правил в работе сотрудников правоохранительных органов является одной из ключевых предпосылок обеспечения прав и свобод участников уголовного судопроизводства. С учетом этого, недопустимы какие-либо действия по унижению, оскорблению или шантажу подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений.*

Часть жалоб была связана с **оспариванием отдельных действий сотрудников правоохранительных органов в рамках предварительного расследования.** В частности, заявители выражали несогласие с применением к ним мер задержания и заключения под стражу, обращали внимание на нарушения при проведении следственных действий, в том числе, на имевшее место принуждение к даче показаний и иные нарушения при проведении допросов, на фальсификацию доказательств, полученных в результате проведения следственных мероприятий.

В ряде обращений содержалась информация о нарушении установленных сроков предварительного расследования. Вместе с тем, без неукоснительного соблюдения установленных уголовно-процессуальным законодательством сроков расследования уголовных дел полноценная реализация права на доступ к правосудию немыслима. В этой связи правоохранительным органам чрезвычайно важно принимать меры по недопущению волокиты в ходе дознания и следствия.

**Гарантии судебной защиты** занимают особое место в общей системе государственных гарантий конституционных прав и свобод. Право человека на справедливый суд является абсолютным и не подлежащим каким-либо ограничениям в правовом государстве. От своевременности рассмотрения дел в судах, соблюдения и грамотного применения судами норм материального и процессуального права, а также от правильного установления в суде всех обстоятельств дела зависит не только эффективное восстановление прав граждан, но и уровень общественного доверия к судебной системе. Деятельность судов обеспечивает защиту личности от противоправных деяний, незаконного и необоснованного обвинения и ограничения прав и свобод, способствует укреплению законности и правопорядка, обеспечивает предупреждение правонарушений в дальнейшем.

Ежегодно в адрес Уполномоченного поступает значительное число жалоб и заявлений, проблематика которых охватывает **вопросы**

деятельности судебной власти. Так, в 2018 году проблемам реализации права на судебную защиту было посвящено **73 обращения, что существенно (на 12,1 %) меньше в сравнении с аналогичным показателем 2017 года**. Подобная тенденция снижения объема жалоб по вопросам судопроизводства позволяет предположить ряд позитивных изменений в отечественной судебной практике.

Судя по содержанию поступивших в 2018 году обращений, в настоящее время граждане не менее, чем в предыдущие годы, обеспокоены проблемой соблюдения разумных сроков судопроизводства: вопросы затягивания либо необоснованного сокращения сроков рассмотрения дел в судах заявителями не поднимались. В то же время, содержание направляемых жалоб выявляет ряд типичных и повторяющихся из года в год проблем в деятельности судебной власти.

Как и в предшествующие периоды, в 2018 году подавляющее большинство жалоб были связаны с выражением гражданами **несогласия по поводу вынесенных судебных актов**. В Ежегодном Докладе Уполномоченного за 2017 год уже подчеркивалось, что подобные обращения являются *результатом отсутствия у заявителей представления о содержании принципа независимости судебной власти*. Так, обращаясь к Уполномоченному, граждане выражали надежду на содействие в пересмотре или отмене судебных решений, которые, на их взгляд, являлись несправедливыми или необоснованными. В вынесении подобного рода решений граждане усматривали лишение их права на судебную защиту. В отдельных случаях заявители отмечали ошибки суда в квалификации преступлений (правонарушений), в избрании вида и меры наказания, а также в выборе применимых норм права. В числе мотивов несогласия с судебными решениями или приговорами можно также отметить уверенность заявителей в необъективности суда и в невнимательном, по их мнению, изучении материалов дела.

*Так, к Уполномоченному обратился гражданин М., сообщавший о получении травмы при выполнении работ по спиливанию ветки дерева на территории одной из школ города Ярославля. Заявитель обращался в суд с иском к местной администрации и школе о возмещении вреда здоровью и компенсации морального вреда, однако в удовлетворении требований было отказано. В своем обращении гражданин выражал несогласие с решением суда и просил Уполномоченного*

*«остановить «беспредел» чиновников», указывая, что для него «выражения «неподкупный судья», «беспристрастный суд» теперь не норма, а исключение из общего правила».*

Заявителю, а также иным гражданам, которые направляли в адрес Уполномоченного жалобы на судебные решения, подробно разъяснялось требование Конституции РФ о независимости судей и их подчинении исключительно Конституции и федеральному закону. При этом особо подчеркивалась недопустимость внешнего давления на судебную систему и невозможность какого-либо иного, кроме как судебного, порядка оспаривания решений судов.

Заявителям разъяснялось, что суды не относятся к органам государственной власти или лицам, которым Уполномоченный имеет право направить свое заключение с рекомендациями о восстановлении нарушенных прав и свобод. Уполномоченный не наделен правом знакомиться с материалами дел в судах и обращаться с ходатайством о проверке вступившего в силу судебного акта. В случае если у заявителей сохранялась возможность подачи апелляционных и кассационных жалоб, им разъяснялся порядок процессуального обжалования решений и приговоров судов.

Не меньшее число обращений поступило также в форме **жалоб на поведение судей и иных участников судебного процесса**. Так, некоторые заявители обращали внимание на давление со стороны суда, на предубеждение и предвзятость, которую проявил суд при рассмотрении дела. Недовольство также вызывали отсутствие видеозаписи в ходе судебного заседания и препятствия при ознакомлении с материалами дела.

Как и в предыдущие годы, особым поводом для беспокойства выступал морально-этический аспект поведения судей. Данная проблема ранее поднималась в ежегодных докладах Уполномоченного прошлых лет и, к сожалению, в 2018 году от граждан также поступала информация о некорректном и пренебрежительном отношении судей к участникам процесса.

*К Уполномоченному поступила жалоба на недопустимое поведение судьи по отношению к глухонемому ответчику и его представителю. В обращении оспаривалось некорректное общение судьи с участниками процесса: грубые высказывания, невежливость и невнимательность судьи к престарелому ответчику-инвалиду, факты явного пренебрежения суда к сторонам. К жалобе*



была также приложена копия обращения заявительницы в адрес председателя квалификационной коллегии судей Ярославской области.

Заявительница писала: «Когда я как представитель ответчика попросила выдать копии апелляционной жалобы, судья ответила, что у суда нет времени на нас и на выдачу апелляционной жалобы, поскольку ее надо ксерокопировать, а суду надо рассматривать другие дела. ... Судья начала рассмотрение дела с крика и ора в наш адрес, поскольку не была обеспечена явка переводчика. ... В советские времена боролись с хамством продавцов, но продавцы сейчас обслуживают вежливее, чем судьи ведут судебные процессы. Указанными действиями судья создает неприемлемый климат в судебном заседании, препятствующий всестороннему и полноценному участию в судебном разбирательстве, ограничивая, тем самым, доступ к правосудию». Заявительница обратилась к омбудсмену с просьбой оказать содействие в привлечении судьи к дисциплинарной ответственности.

В ответе Уполномоченного заявительнице было разъяснено, что в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» полномочиями наложения дисциплинарных взысканий на судей наделена квалификационная коллегия судей субъекта РФ. Таким образом, обратившись к председателю квалификационной коллегии судей Ярославской области, заявительница избрала верный способ защиты своих прав и прав ответчика по делу.

Несмотря на единичный характер жалоб на поведение судей, факт наличия таких обращений не должен оставаться без внимания со стороны судейского сообщества. Вне всяких сомнений, корректное и уважительное поведение судей должно быть безусловным императивом, а потому следует предпринимать исчерпывающие меры по устранению обстоятельств, способствующих нарушению судьями этических правил. От соблюдения судьями нравственно-этических стандартов при отправлении правосудия и во внесудебной деятельности зависит престиж судов и доверие граждан к судебной системе в целом.

Традиционно, определенная часть поступивших Уполномоченному жалоб касалась также **вопросов работы судов с исковыми заявлениями**. Как правило, в таких обращениях граждане оспаривали отказы судов в

принятии исковых заявлений. В ответе на подобные жалобы заявителям давались разъяснения положений процессуального законодательства об условиях принятия исковых заявлений.

Наконец, в адрес Уполномоченного поступали обращения по вопросам **оказания заявителям содействия в подготовке процессуальных документов** (исковых заявлений, отзывов, возражений, ходатайств и т.д.). В ответах на данные обращения гражданам разъяснялась компетенция Уполномоченного, которая исключает удовлетворение подобных просьб. Заявителям также предоставлялась информация об условиях и порядке получения бесплатной юридической помощи. В то же время, для целей мониторинга соблюдения прав и свобод граждан в судебном процессе Уполномоченный и сотрудники его аппарата ежегодно осуществляют выходы в суды в качестве слушателей. В 2018 году Уполномоченный и его представители посетили **12 судебных заседаний**.

**Исполнение судебных решений** – гарантия полноценной реализации права на судебную защиту. Неисполнение вступивших в законную силу судебных актов подрывает гарантии правовой защищенности личности, ведет к незавершенности процесса правосудия, оборачивается снижением уровня доверия к судебной системе со стороны населения, способствует развитию правового нигилизма. С учетом этого, высокое значение эффективно-го исполнительного производства не вызывает сомнений.

К сожалению, общее число поступающих в адрес Уполномоченного **обращений по вопросам исполнения решений судов** продолжает оставаться значительным из года в год. Так, в 2018 году было принято **67 таких обращений, что на 1,5 % выше аналогичных данных предыдущего года**.

Наибольшее число обращений по вопросам исполнительного производства в 2018 году, как и в предыдущие годы, поступило в форме жалоб на неисполнение судебных решений – в частности, на нарушения сроков исполнения судебных актов либо неполучение взыскателями исполнения в полном объеме, на задержки в получении выплат. Значительная часть жалоб данной категории была связана с вопросами исполнения требований о взыскании алиментов.

Как правило, заявители связывали нарушение своих прав с **бездействием службы**

**судебных приставов**, а именно - с затягиванием сроков совершения исполнительных действий и с недостаточностью предпринятых мер по исполнительным документам. При этом неосуществление судебным приставом действий по исполнению исполнительных документов за счет имевшихся у должника денежных средств или другого имущества зачастую оборачивается невозможностью фактического исполнения.

*К Уполномоченному поступило обращение по вопросу уклонения должника от исполнения решения суда и бездействия судебного пристава-исполнителя. Уполномоченный инициировал проверку, по итогам которой было установлено непринятие судебным приставом-исполнителем всех предусмотренных действующим законодательством мер по исполнению судебного акта. По данным Росреестра, в собственности должника находились квартира и два земельных участка, однако судебный пристав не предпринял мер по вынесению постановления о запрете регистрационных действий на данное имущество. Подобное бездействие позволило должнику вывести свое имущество из объектов взыскания. В результате возможность фактического исполнения требований исполнительного документа была утрачена. Допустивший неправомерное бездействие судебный пристав-исполнитель уволился с государственной гражданской службы, что привело к невозможности проведения судебной проверки в его отношении.*

Омбудсмен обратился за содействием в УФССП по Ярославской области. В итоге в целях исполнения требований исполнительного документа судебные приставы-исполнители обратились в суд с исковым заявлением о признании недействительной мнимой сделки по продаже должником земельного участка. Заявительнице было также разъяснено ее право обратиться в суд с требованием о возмещении вреда, причиненного незаконным бездействием судебного пристава-исполнителя.

Не меньшее количество жалоб было связано с **несогласием заявителей с отдельными действиями судебных приставов**. В некоторых из них содержались возражения относительно действий приставов по списанию денежных средств должника, размера удержаний из заработной платы и иного дохода, отказа в предоставлении отсрочки исполнения. В числе поднятых в данных обращениях проблем можно отметить проблемы ошибочного

наложения ареста на денежные средства и соблюдения установленного порядка окончания исполнительного производства. Несоблюдение данного порядка зачастую оборачивается нарушением прав взыскателей.

*Заявитель заключил в 2008 году договор строительства индивидуального жилого дома. Застройщик свои обязательства не исполнил, и гражданин расторг договор в судебном порядке. Решением суда в пользу заявителя были взысканы уплаченные по договору денежные средства, в 2011 году было возбуждено исполнительное производство. Но в 2015 году исполнительное производство было окончено по причине признания должника банкротом. С этого момента заявитель ничего не знал о дальнейшей судьбе своего исполнительного документа.*

*По результатам проведенной проверки были выявлены нарушения законодательства об исполнительном производстве. Как было установлено, судебный пристав-исполнитель нарушил сроки направления конкурсному управляющему копии постановления об окончании исполнительного производства и исполнительного листа. В итоге требования заявителя не были своевременно включены в реестр требований кредиторов.*

В ответе на обращение Уполномоченный разъяснил заявителю его право обратиться в суд с заявлением о восстановлении пропущенного срока включения в реестр требований кредиторов, поскольку допущенные судебным приставом-исполнителем нарушения являются уважительной причиной невключения требования в реестр.

Кроме того, на основе анализа обстоятельств данного дела можно сделать вывод о неверном способе защиты, который был избран заявителем при обращении в суд с требованием о расторжении договора. Расторгнув договор, заявитель фактически утратил возможность получения денежных средств от должника-банкрота в рамках исполнения решения суда и лишил себя прав на земельный участок. Если бы он заявил требование о передаче в собственность земельного участка и незавершенного строительства дома, а также о взыскании стоимости работ и иных затрат, необходимых для завершения строительства, его нарушенные права могли быть частично восстановлены. Анализируемая ситуация является ярким примером того, как **правовая неграмотность граждан в решении вопроса о выборе способа защиты может привести к полной невозможности**

**исполнения требований исполнительного документа.**

Наконец, часть обращений не была связана с обжалованием действий судебных приставов, а содержала **просьбы в предоставлении правовых консультаций**. В частности, заявители просили разъяснить порядок исполнения решений судов и окончания исполнительного производства, дать оценку правомерности действий приставов либо консультации относительно перспектив исполнения судебных актов.

В рамках заключенного между Уполномоченным и УФССП по Ярославской области соглашения о сотрудничестве осуществляется оперативное взаимодействие по вопросам рассмотрения жалоб граждан в сфере исполнительного производства. На все замечания Уполномоченного поступает оперативная реакция представителей ведомства, проблемные вопросы в целом решаются конструктивно и в максимально быстрые сроки. В частности, Уполномоченный не первый год работает в тесном взаимодействии с Отделом судебных приставов по исполнению исполнительных документов о взыскании алиментных платежей по г. Ярославлю и Ярославскому району. Сотрудники данного отдела проводят оперативные проверки по поступающим от Уполномоченного сообщениям о вероятных нарушениях и предпринимают действия по восстановлению и защите прав и интересов участников исполнительного производства.

В 2018 году Уполномоченный в рамках межведомственного взаимодействия также принимал активное **участие в работе Коллегии УФССП по Ярославской области**. В частности, на заседаниях Коллегии Уполномоченный озвучивал наиболее актуальные вопросы, которые поднимались гражданами в обращениях о защите прав в ходе исполнительного производства, высказывал рекомендации по вопросам совершенствования деятельности службы.

Столь тесное взаимодействие Уполномоченного с региональной службой судебных приставов в 2018 году принесло весьма позитивные и ощутимые результаты. Так, в Ежегодном докладе Уполномоченного за 2017 год обращалось внимание на особую остроту проблемы неисполнения судебных решений по предоставлению гражданам жилья органами государственной власти и местного самоуправления. В числе обстоятельств, которые способствуют появлению данной проблемы, Уполномоченный указывал недостаточное

выделение бюджетных средств, длительность процедуры выделения финансов для исполнения требований исполнительных документов, отсутствие жилищного фонда либо несогласие взыскателей на получение жилых помещений ввиду их несоответствия установленным санитарно-техническим нормам и площади. В Ярославле в начале 2018 года насчитывалось 143 неисполненных судебных решения по вопросу предоставления жилья, из них в течение года было окончено и прекращено 48, при этом в 37 случаях должник фактически исполнил требования. Несмотря на некоторые позитивные изменения, данная проблема по-прежнему остается на пристальном контроле Уполномоченного.

Вопросы реализации права на доступ к правосудию и работы службы судебных приставов стали предметом обсуждения двух выпусков радиопрограммы «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы-Ярославль», соведущим которой выступает Уполномоченный. В ходе данных эфиров Уполномоченный уделял особое внимание проблемам исполнения судебных решений о внеочередном предоставлении жилых помещений, списания со счетов должников «социальных выплат», исполнения решений судов об административном выдворении иностранных граждан, а также принудительного исполнения решений судов, механизмов воздействия на должников, факторов, препятствующих оперативному разрешению исполнительных производств.

\*\*\*

На основе практики работы с обращениями граждан и с учетом данных мониторинга **можно рекомендовать** государственным органам проводить дальнейшую работу, направленную на укрепление доверия граждан к судебной системе. В этих целях из деятельности судов должны полностью исключаться факты негативного характера, умаляющие авторитет судебной власти и вызывающие сомнения в объективности и беспристрастности суда. Уполномоченным органам следует также уделять особое внимание доступности и оборудованности зданий судов для лиц с ограниченными возможностями и маломобильных категорий граждан. Особое значение также имеет вопрос информационной открытости судов: информация, размещаемая на сайтах судов, должна способствовать оперативному поиску гражданами необходимых сведений.

В рамках процесса исполнения судебных решений на особом контроле судебных при-



ставов должно находиться исполнение исполнительных документов по вопросам взыскания алиментов, внеочередного предоставления жилых помещений и вопрос применения мер принуждения по отношению к органам государственной власти и местного самоуправления, уклоняющимся от исполнения решений судов (вплоть до применения мер уголовной и административной ответственности). Кроме того, в своей деятельности служба судебных приставов должна стремиться к исключению случаев наложения арестов на денежные средства должников, на которые не может быть обращено взыскание.

Важной частью работы по содействию соблюдению, защите и восстановлению прав граждан на доступ к правосудию является взаимодействие Уполномоченного по правам человека как института государственной правозащиты с правоохранительными органами Ярославской области. В рамках заключенных в 2015 – 2018 гг. соглашений о взаимодействии и сотрудничестве между Уполномоченным и СУ СК РФ по Ярославской области, УМВД по Ярославской области и Прокуратурой Ярославской области целесообразным видится расширение практики проведения совместных приемов граждан Уполномоченным и обозначенными ведомствами в целях более оперативного и эффективного решения вопросов, поставленных в обращениях заявителей. Такой формат взаимодействия в 2018 году был налажен с органами прокуратуры в рамках проведения совместных приемов граждан в ходе «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях области. Думается, что подобную практику целесообразно продолжить и расширить в 2019 году, а также увеличить число и регулярность совместных приемов граждан Уполномоченным и руководителями СУ СК РФ по Ярославской области и УМВД по Ярославской области.

## 5.2. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Соблюдение и защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы – один из наиболее сложных вопросов в деятельности Уполномоченного по правам человека. С одной стороны, речь идет о защите прав тех, кто сам нарушил закон и права других граждан. С другой стороны, даже с учетом ограничения либо лишения свободы, аресто-

ванные, подследственные и осужденные не лишены гарантированных Конституцией РФ прав человека и гражданина, которые должны соблюдаться и быть защищены.

Основные права осужденных и лиц, содержащихся под стражей, закреплены в Федеральном законе от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и в статье 12 Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

В системе УФСИН России по Ярославской области функционируют **9 мест принудительного содержания** (федеральных казенных учреждений). В этот перечень входят:

- две исправительные колонии общего режима (ИК-1 и ИК-8 в г. Ярославле),
- три исправительные колонии строгого режима (ИК-2 и ИК-12 в г. Рыбинске и ИК-3 в г. Угличе),
- лечебное исправительное учреждение (ЛИУ-9 в г. Угличе),
- лечебно-профилактическое учреждение «Специализированная психиатрическая больница» (ЛПУ СПб в г. Рыбинске),
- два следственных изолятора (СИЗО-1 в г. Ярославле и СИЗО-2 в г. Рыбинске).

По состоянию на конец 2018 года фактическая численность осужденных и подследственных, находящихся под стражей в этих учреждениях, составляла **6611** человек, что на 291 человека, или на 4,4 %, меньше, чем в 2017 г.; из них **5673** человека – осужденные, **938** – подозреваемые и обвиняемые. Подавляющее большинство содержащихся в МЛС – мужчины, женщин - всего **63**, несовершеннолетних детей – **7**.

По возрасту осужденные - это в большинстве своем люди средних лет (25-55 лет), их в исправительных учреждениях области содержится **85,5%**. Доля лиц в возрасте до 25 лет в 2018 г. - **10,45%** от общей численности, в возрасте старше 55 лет - **2,3%**.

Больше трети осужденных (39,6%) отбывают наказание три и более раз. Основную массу составляют осужденные, которым судом определены сроки лишения свободы от 3 до 5 лет – **27,3%** и от 5 до 10 лет – **34,8%**; сроки от 10 до 20 лет отбывают **13,3%** осужденных, **68** человек изолированы от общества в колонию сроком от 20 до 25 лет, **2** человека - на 30 лет. По-прежнему наибольшая доля из общего числа осужденных (**70,7%**) отбывает наказание за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

С целью мониторинга соблюдения прав человека в учреждениях исполнительной системы в 2018 году Уполномоченный осуществил **52 выезда в исправительные колонии и следственные изоляторы**, в том числе совместно с представителями региональной и федеральной Общественных наблюдательных комиссий по общественному контролю за соблюдением прав граждан в местах принудительного содержания (ОНК), представителями Совета по правам человека при Президенте РФ.

В 2018 году было организовано несколько **совместных приемов граждан в исправительных учреждениях** – в том числе, совместно с органами прокуратуры Ярославской области, УФСИН РФ по Ярославской области, представителями ОНК и общественными помощниками Уполномоченного в муниципальных образованиях.

Совместными усилиями регионально-го омбудсмена и ОНК не только проводятся проверочные мероприятия, но и ведется **правовое информирование осуждённых и освобождающихся из мест лишения свободы**. Один из штатных сотрудников аппарата Уполномоченного является заместителем региональной ОНК, что позволяет повысить качество и оперативность работы с обращениями, поступающими из мест принудительного содержания.

С целью изучения общественного мнения в 2018 году Уполномоченным был инициирован и проведен **интернет-опрос жителей региона на тему «Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания Ярославской области»**, в котором приняли участие **173 респондента**.

Результаты опроса продемонстрировали, что подавляющее большинство респондентов (**76,3 %**) считают, что **государство обязано обеспечивать осужденным гуманное отношение и условия отбывания наказания на уровне, требуемом международными и российскими правозащитными стандартами**, вне зависимости от характера совершенных преступлений. По мнению опрошенных, органы прокуратуры и уполномоченные по правам человека должны осуществлять контроль за соблюдением прав человека в местах лишения свободы (63,2 % и 60,5 % опрошенных, соответственно), 44,7 % респондентов также указали на общественные организации правозащитной направленности, почти 37% сочли, что ФСИН России должна самостоя-

тельно осуществлять контроль за соблюдением прав человека внутри своей системы. Примечательно, что 9% опрошенных ответили, что такой контроль могут осуществлять СМИ.

На вопрос о том, что необходимо системе ФСИН для должного соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, 76,3 % опрошенных ответили, что ФСИН необходима более тщательная профессиональная подготовка сотрудников исправительных учреждений, 47,4 % - более детальное нормативное регулирование условий содержания заключенных, 44,7 % - повышение уровня материально-технического обеспечения, 42,1 % - регулярное и более полное правовое информирование осужденных об их правах и обязанностях, 34,2 % - повышение заработной платы сотрудников ФСИН. Лишь 2,6 % респондентов ответили, что в системе «ничего менять не надо».

Вопросам соблюдения прав и свобод в учреждениях УИС было посвящено **около 10 межведомственных мероприятий**, организованных Уполномоченным или проведенных с его участием. Среди них – коллегия УФСИН, третий открытый форум областной прокуратуры, рабочие совещания, пресс-конференции и брифинги для СМИ. Вопрос о защите прав человека в местах лишения свободы поднимался на заседании Общественного совета при Уполномоченном. С докладами на эту тему омбудсмен выступал на межрегиональных конференциях, заседаниях Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, а также на международной конференции правозащитников, состоявшейся в Ереване.

Из следственных изоляторов и исправительных колоний Ярославской области к Уполномоченному в 2018 году поступило **449 обращений, что составляет 19,5% от общего числа**. Это очень высокий показатель: обращения от лиц, арестованных либо отбывающих наказание в местах лишения свободы, составляют почти **1/5 часть от всех обращений**, поступивших к региональному омбудсмену, на протяжении вот уже двух лет. По сравнению с 2013 годом, когда доля таких обращений составляла всего 13%, наблюдается стабильный и существенный рост недовольства защитой прав в этой сфере.

Динамика численности обращений из мест принудительного содержания за последние 5 лет представлена на рис. 10:

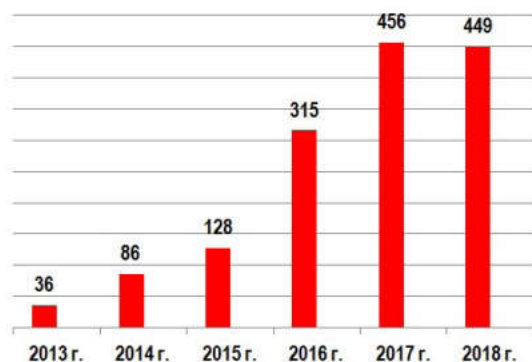


Рис. 10. Динамика численности обращений по вопросам защиты прав человека в местах принудительного содержания, 2013 – 2018 гг.

Большинство обращений (71%) поступили из исправительных колоний региона и лечебных учреждений системы исполнения наказаний. Из следственных изоляторов, расположенных на территории Ярославской области, поступило 29% обращений. В 2017 году соотношение было несколько иным – 61% из исправительных учреждений и 39% из СИЗО.

В 2018 году первую позицию по числу жалоб осуждённых заняла ИК-2 г. Рыбинска (30%). Еще 45% обращений в равных объемах поступили из трех других исправительных колоний: из ИК-8 (17%), ИК-1 (15%) г. Ярославля и из ИК-3 г. Углича (13%). В 2017 году, для сравнения, больше всего обращений поступило из ИК-1 г. Ярославля (36%), а также из ИК-2 и ИК-12 г. Рыбинска (22% и 16%, соответственно).

По-прежнему много жалоб поступает к омбудсмену из СИЗО-1 города Ярославля, однако стоит отметить, что за последние три года прослеживается положительная (на 24%) динамика снижения доли обращений, жалоб и заявлений, поступивших в адрес Уполномоченного из этого учреждения.

В целом поступившие обращения, исходя из их тематики, можно разделить на несколько блоков:

- жалобы на бытовые условия содержания и режимные требования (проблемы санитарии, гигиены, питания, отопления, водоснабжения, прогулок, установление цен в магазине, право на труд и вопросы оплаты труда, возможность получать информацию по радио и ТВ; пользование телефоном, электроприборами и пр.) – наблюдается значительный рост доли обращений по этим проблемам: 44% от общего числа в 2018 году против 29% в 2017 году;

- жалобы по вопросам оказания медицинской помощи (несвоевременное оказание медицинской помощи, некачественная медицинская помощь, несвоевременная выдача лекарств при наличии хронических заболеваний и др.) – также наблюдается значительное увеличение доли таких обращений (в 2018 году – 18%, в 2017 году -10,5% от общего числа);

- обращения по вопросам, не связанным с содержанием в учреждениях системы ФСИН (вопросы правосудия, следствия, защиты права на жилище и регистрацию по месту жительства, вопросы частной собственности, установления льготного статуса, миграционные вопросы и т.д.) – в этой части наблюдается тенденция к снижению доли (2018 год – 18%, 2017 год – 23,5%);

- жалобы на действия или бездействие администрации и сотрудников учреждений, вопросы физического и морального воздействия на осужденных и подследственных, вопросы личной неприкосновенности, посягательства на достоинство личности (побои, необоснованное применение спецсредств, угрозы и т.п.) – в этой сфере налицо значительное снижение доли жалоб (2018 год – 9%, 2017 год – 26,5%);

- жалобы на проблемы с отправкой корреспонденции и направлением обращений (обращения и письма не выходят за пределы учреждения, нарушаются сроки отправки корреспонденции и т.п.) – наблюдается тенденция к увеличению доли обращений (2018 год – 5%, 2017 год – 2,7%).

В численном эквиваленте, в зависимости от категории нарушенных прав, обращения из мест принудительного содержания распределились следующим образом.

Больше всего жалоб в 2018 году поступило по вопросам реализации права на социальное обеспечение арестованных, подследственных и осужденных (плохие бытовые условия, вопросы режима в исправительных учреждениях, нарушение права на предоставление свиданий и пр.): по данной проблематике было рассмотрено 184 обращения. На втором месте – жалобы на нарушение права на медицинское обслуживание (80 обращений). Далее располагаются жалобы на нарушение права на доступ к правосудию – 69 обращений. Вопросы личной неприкосновенности осужденных, посягательства на достоинство личности затронуты в 42 обращениях. Право на обращение – тема 24 жалоб, поступивших из мест принудительного



содержания. **Вопросы гражданства и миграции** подняты в **14 обращениях**. Меньшее число обращений посвящено таким проблемам, как **доступ к информации (8), право на труд (5), право на жилище (3), право на свободу совести (2), права ребенка (2), право частной собственности (2), право на образование (2), право на юридическую помощь (1)**.

Следует указать, что подавляющее большинство обращений из мест лишения свободы содержали в себе жалобы **на нарушение сразу нескольких прав** (осужденные и задержанные одновременно жаловались и на бытовые условия, и на отношение к ним сотрудников учреждения, и на некачественную медицинскую помощь).

Не все факты из поступающих жалоб нашли свое подтверждение, в том числе по причине того, что многие сообщения сложно поддаются проверке. Но весь срез проблем, поднимаемых в обращениях к Уполномоченному, заслуживает внимания УФСИН, тщательного анализа и принятия своевременных и адекватных превентивных мер.

**Бытовые условия в местах принудительного содержания, вопросы дисциплины и режима, поощрений и взысканий** - наиболее частые темы, поднимаемые в обращениях к Уполномоченному.

Большинство жалоб на плохие бытовые условия в 2018 году поступили из СИЗО-1 г. Ярославля. Арестованные и подследственные жаловались на холод, сырость, перебои с водоснабжением, грязь, плохое состояние санузлов. В ряде обращений указывалось, что *«по стенам течет вода, по полу бегают крысы»*. В индивидуальных беседах с омбудсменом высказывались жалобы на то, что *«лампочки не горят по 4-5 дней», «нет полотенец», «не хватает тарелок»*. Несколько человек пожаловались на задержки с доставкой обедов и ужинов. Осужденные, отбывающие наказание в ИК-8, обращались к омбудсмену по вопросам отсутствия в камерах СИЗО – ПКТ – ЕПКТ инвентаря для текущей уборки, *«недостаточную приватность в санузлах»* (низкие перегородки), плохо оборудованные душевые помещения, отсутствие в бане вентиляции, крючков для полотенец, полочек для мыла, отсутствие в помещениях противопожарной сигнализации, и пр. Неоднократные жалобы на низкую температуру в жилых помещениях отрядов поступали из исправительных учреждений г. Рыбинска.

Большинство проблем удалось разрешить

«точечно» в ходе и по результатам посещения омбудсменом СИЗО и исправительных колоний.

*Так, например, в ходе поездки в ИК-2 г. Рыбинска Уполномоченный совместно с начальником ИК-2 совершил выборочный обход общежитий отрядов, комнат длительных свиданий, где с помощью специальных технических средств произвел замеры температуры. Проведенная проверка показала, что температурный режим в жилых помещениях отрядов имел незначительные отклонения нижнего температурного предела от допустимых параметров для холодного времени года – от 16,5°С до 23°С (допустимая температура от 17°С до 23°С). Температурный режим в комнатах длительных свиданий имел оптимальную температуру от 23°С.*

*В декабре омбудсмен инициировал рабочее совещание с руководством ИК-2 и представителем прокуратуры по надзору за соблюдением законности в исправительных учреждениях, которое было посвящено вопросу коммунально-бытового обеспечения осужденных и соответствия температурного режима в жилых помещениях принятым нормам.*

Осенью 2018 года группа осужденных, отбывающих наказание в ИК-1 г. Ярославля, объявила голодовку по причине неудовлетворительных бытовых условий в учреждении. Уполномоченный лично и неоднократно выезжал в колонию, беседовал с осужденными и руководством ИК, в результате вопрос удалось урегулировать, и голодовка была прекращена.

Стоит отметить, что руководство исправительных учреждений достаточно оперативно реагировало на замечания и рекомендации Уполномоченного, в большинстве случаев ситуацию удавалось исправить в достаточно короткие сроки.

Необычное обращение поступило к омбудсмену по вопросу обеспечения осужденного одеждой.

*Гражданка К., жительница Санкт-Петербурга, обратилась в интересах своего брата, отбывающего наказание в Ярославле. Осужденный – очень крупный человек, размер его одежды довольно редкий – 60. В учреждении, как сообщала заявительница, у него «отобрали все вещи, а новых не предоставили, дали какие-то шаровары, маленькую короткую футболку». Уполномоченный незамедлительно обратился в УФСИН, и проблема была решена, осужденному подобрали одежду нужного размера.*

Еще одна группа вопросов, не первый год поднимающихся в обращениях, - это вопросы, связанные с **предоставлением свиданий**. В основном это недовольство отказами в предоставлении свиданий либо недостатками в организации встреч с родственниками.

Такое обращение поступило в сентябре 2018 г. от матери осужденного Н., отбывающего наказание в ИК-2.

*Со слов заявительницы, в колонии был анонсирован «день открытых дверей» для родственников лиц, отбывающих наказание в этом учреждении. Заявления начали собирать за три месяца до мероприятия, сын Н. подал заявление в установленные сроки. Однако незадолго до «дня открытых дверей» сын связался с матерью и сообщил, что ему отказали в участии в этом мероприятии. Уполномоченный направил в колонию запрос, из ответа на который следовало, что «количество заявлений превысило ожидания администрации и возможности учреждения». Однако осужденным, чьи заявления не были удовлетворены, администрация пообещала предоставить дополнительное свидание с родственниками в удобное для них время.*

Часто граждане, которые не смогли получить разъяснений о порядке и условиях предоставления свиданий от администрации исправительных учреждений, обращались за помощью к Уполномоченному. И здесь следует указать руководству учреждений УИС на необходимость более внимательного отношения к просьбам родственников о разъяснениях, даже по таким частным и необычным вопросам, с каким обратилась гражданка Щ.

*Жительница Рыбинска обратилась к Уполномоченному по вопросу о том, можно ли взять на длительное свидание с мужем, отбывающим уголовное наказание в ИК-12, индивидуальную посуду (сковороды, тарелки, чашки) для 5-летнего ребенка, которого она взяла с собой, чтобы тот увиделся с отцом. Ранее она уже обращалась за разъяснениями к администрации ИК-12, однако конкретного ответа так и не получила. После оперативного подключения Уполномоченного к разрешению данного вопроса ситуация была решена положительно.*

Обработав и проанализировав наиболее часто встречающиеся вопросы относительно быта, режима и условий содержания в СИЗО либо отбывания наказаний, Уполномоченный совместно с УФСИН и ОНК подготовил **информационную брошюру «В помощь лицам, находящимся в местах принудитель-**

**ного содержания, в вопросах и ответах»,** доступную на сайте [ur76.ru](http://ur76.ru) и распространяемую в учреждениях УИС.

**Соблюдение осужденными установленного порядка, дисциплины и режима в исправительных учреждениях** – основополагающее требование к арестованным, подследственным и отбывающим наказание. В 2018 году в исправительных учреждениях области отмечено снижение числа нарушений установленного порядка отбывания наказания. Зафиксировано **9937 случаев против 10 349 в 2017 году**. С другой стороны, **число злостных нарушений выросло с 97 в 2017 году до 142 в 2018 г.** В этой связи, проблема взаимоотношений работников УИС с арестованными, подследственными и осужденными продолжает оставаться актуальной в силу того, что она находится «на стыке» обеспечения законности и правопорядка, с одной стороны, и реализации таких основополагающих прав, как право на достоинство личности, на личную безопасность, на неприкосновенность личности, а иногда и на жизнь человека «за решеткой», с другой.

Один из самых острых вопросов – **превышение работниками учреждений УИС своих полномочий (а иногда и нарушение закона) при применении физической силы и спецсредств**. Такое применение строго регламентируется, в частности, главой V Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. От 06.02.2019) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы».

По данным интернет-опроса Уполномоченного, 86,8% респондентов считают, что применение физической силы и специальных средств к осужденным «возможно при пресечении нарушений установленного порядка отбывания наказания в пределах, установленных нормативными актами», 13,2 % сочли, что применение физической силы и специальных средств «невозможно и неприемлемо в любой ситуации». При этом 15,8 % опрошенных назвали применение физической силы и спецсредств пытками и истязаниями, т.к. осужденный всегда находится в более уязвимом состоянии, хотя большинство (52,4 %) согласились с тем, что «пытки - это умышленное, жестокое и изощренное деяние, направленное на причинение боли», а потому «обоснованное применение физической силы и специальных средств не может быть названо пытками».

В 2018 году спецсредства, по информации УФСИН по Ярославской области, применялись к

осуждённым 11 раз, что в 2 раза меньше, чем в 2017 году (24 раза). Физическая сила применялась 16 раз, что тоже в 2 раза реже, чем в 2017 году (31 раз). Газовые и аэрозольные средства не применялись. По всем зарегистрированным случаям применения к осужденным спецсредств и физической силы сотрудниками учреждений проводились служебные проверки, в случае подтверждения фактов превышения полномочий выносились решения о привлечении к ответственности. Так, по информации ведомства, в 2018 году были случаи применения физической силы и спецсредств без видеофиксации, за которые к ответственности были привлечены пять сотрудников УФСИН.

Вместе с тем, именно в этой сфере в 2018 году были вскрыты проблемы, получившие не только российский, но и международный резонанс.

*Так, 20 июля 2018 года на сайте одного из интернет-СМИ была опубликована видеозапись, из которой усматривалось, что сотрудники ФКУ ИК-1 г. Ярославля наносят осужденному М. множественные побои с применением специальных средств. Как было установлено, события, зафиксированные на видеозаписи, произошли 29 июня 2017 года.*

Устное обращение М. о незаконном применении в отношении него физической силы поступило к омбудсмену в ходе посещения им ФКУ ИК-1 2 июля 2017 года. На следующий день после получения обращения Уполномоченный направил в прокуратуру Ярославской области запрос о проведении проверки указанных фактов и принятии мер прокурорского реагирования.

*В запросе говорилось: «В ходе посещения ИК-1 г. Ярославля к Уполномоченному поступило устное обращение осужденного М., указавшего на факты незаконного применения в отношении него физической силы. <...> Осужденный указывает на фактическое применение пыток».*

В ответе на запрос Уполномоченного прокуратура подтвердила, что характер и локализация обнаруженных у М. телесных повреждений свидетельствуют о несоразмерном применении физической силы и специальных средств со стороны должностных лиц ИК-1. Материалы проверки были направлены в Следственный отдел по Заволжскому району г. Ярославля СУ СК России по Ярославской области для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц исправительного учреждения. Кроме того, прокурату-

ра внесла представление в адрес руководства УФСИН.

Однако уголовное дело возбуждено не было.

*Только после упомянутого размещения в сети Интернет полной записи избиения М., подтверждающей противоправность действий сотрудников колонии, в тот же день СУ СК России по Ярославской области возбудило уголовное дело, которое вскоре было передано в Главное следственное управление СК РФ. В настоящее время ведутся следственные действия. 13 фигурантов дела по состоянию на конец года находились в СИЗО, один – под домашним арестом.*

В региональном УФСИН была проведена служебная проверка, по результатам которой 18 сотрудников, запечатленных на видеозаписи, были уволены из УИС. Еще 109 сотрудников управления были привлечены к дисциплинарной ответственности по итогам прокурорских и внутриведомственных проверок, выявивших 139 нарушений служебной дисциплины.

Позже в сети появились и другие видеозаписи, зафиксировавшие неправомерное применение физической силы и спецсредств в отношении осужденных ИК-1 и ИК-8 и также послужившие основанием для возбуждения уголовных дел в отношении сотрудников этих учреждений, что свидетельствует о систематическом характере нарушений.

Следует подчеркнуть, что Уполномоченный по правам человека в Ярославской области уже не первый год ведет работу по сообщениям заключенных и их родственников о неправомерном применении физической силы в исправительных учреждениях области. Работа ведется, в частности, посредством проверок в рамках установленного порядка взаимодействия между государственными органами и ведомствами.

Одной из главных причин нарушения прав человека в пенитенциарной системе является **снижение качества подготовки сотрудников исправительных учреждений**. На это Уполномоченный неоднократно, начиная с 2013 года, указывал в разделах «Права человека в местах принудительного содержания» своих Ежегодных докладов.

*До 2013 года в Ярославской области функционировал учебный пункт, осуществляющий первоначальное обучение сотрудников, поступающих на службу в УИС, но в 2013 году он прекратил существование. Более того, был утерян даже базовый учеб-*



но-методический комплект, по которому осуществлялась подготовка новых сотрудников УФСИН! Отсутствие должной подготовки, по признанию представителей ведомства, привело к неспособности ряда сотрудников ориентироваться в стрессовых и конфликтных ситуациях.

Дополнительную психологическую нагрузку создает и **некомплект личного состава сотрудников УФСИН**. Так, в 2018 году он составил около 13% по учреждениям Управления в целом, а в ФКУ ИК-1 вырос с 12,2% в 2017 г. до 25,4% в 2018 г.). Из-за некомплекта возрастает нагрузка на персонал, график отдыха сотрудников соблюдается не в полном объеме, что отражается на их самочувствии и взаимоотношениях с осужденными.

Кадровая ситуация в учреждениях УИС Ярославской области не является исключительной, что констатируется в федеральной Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года:

*«Служба в уголовно-исполнительной системе не считается престижной среди населения страны. Заработная плата в уголовно-исполнительной системе в крупных городах и промышленно развитых регионах Российской Федерации существенно меньше среднего дохода населения в этих регионах. Несоответствие денежного довольствия объему, сложности и характеру работы является основным мотивом снижения требовательности к персоналу».*

Эта же проблема обсуждалась и на заседании Общественного совета при Уполномоченном, и на координационном совещании по обеспечению правопорядка в Ярославской области с участием Уполномоченного. Было принято решение о **возобновлении учебных занятий – в частности, по проблематике прав человека – с персоналом СИЗО и исправительных колоний**. Этот замысел планируется осуществить в 2019 году при участии регионального омбудсмена. Кроме того, определенные надежды можно возлагать на дальнейшее совершенствование и приведение в соответствие с современными реалиями уголовно-исполнительного законодательства. Так, летом 2018 года был принят Федераль-

ный закон от 19.07.2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации».

Кроме того, сохраняет актуальность тема **внутриведомственного контроля за соблюдением законности и прав человека в исправительных учреждениях, в частности, при помощи осуществления видеонаблюдения и видеофиксации**. Эту проблему Уполномоченный неоднократно подчеркивал как требующую решения в Ежегодных докладах – в частности, за 2016

и 2017 гг. 71,1% участников интернет-опроса Уполномоченного также полностью поддержали идею постоянного видеонаблюдения в учреждениях системы ФСИН.

По информации УФСИН, сотрудники УИС **обязаны постоянно носить включенные переносные видеорегистраторы в ходе несения службы, при применении специ-**

**альных средств и физической силы**. В первую очередь это касается несущих службу в запираемых помещениях. Однако в ходе проверок, по признанию представителей ведомства, выявляются факты неиспользования видеорегистраторов, за которые сотрудники привлекаются в дисциплинарной ответственности. Налицо и нехватка таких приборов – на конец года была констатирована потребность дополнительно в 364 видеорегистраторах.

Видеокамерами в настоящее время оборудованы 100% запираемых помещений, относящихся к «зонам риска» с точки зрения образования «слепых пятен», - ЕПКТ, ОСУОН, карцеры в СИЗО. Однако из 177 камерных помещений видеонаблюдением оборудовано всего 90.

Защите права на личную неприкосновенность в исправительных учреждениях было посвящено специальное заседание **Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека**, в котором приняли участие руководители ФСИН России, представители Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Федерального Собрания Российской Федерации, а также журналисты, адвокаты, эксперты правозащитных организаций и юридического сообщества.

Выступая на заседании Совета, Уполно-

**ПРЯМАЯ РЕЧЬ:**

*«Сергей Александрович, спасибо Вам огромное от всех тысяч зеков, сидевших в ИК-1 Ярославля! Мало кто знает, что ШИЗО кушает благодаря именно Вам. 28 лет истязаний голодом прекратили именно Вы. Понятно, Вы – не бог! Но вы реально решаете проблемы, глобальные проблемы».*

моченный по правам человека в Ярославской области проанализировал предпосылки и причины инцидентов, связанных с нарушением прав человека, проинформировал участников заседания о ходе проводимых в регионе проверок по выявленным фактам нарушения прав, особо подчеркнул:

*«Основное внимание должно уделяться усилению взаимодействия общества и государства в этой сфере, расширению возможностей общественного контроля за соблюдением прав граждан, работе с кадрами системы исполнения наказаний, повышению правовой культуры сотрудников пенитенциарных учреждений, а также внутреннему контролю со стороны администрации учреждений и Управления».*

**Медицинское обеспечение осужденных в учреждениях УИС** осуществляется в соответствии с Порядком организации медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказания в виде лишения свободы, утвержденным приказом Минюста России от 28.12.2017 № 28.

В состав ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России входят **7 медицинских частей и две больницы**. На первом месте среди болезней осужденных остаются заболевания органов дыхания, преимущественно туберкулез легких (более половины от всех выявленных заболеваний). В 2018 году их количество увеличилось по сравнению с предыдущим годом с 58% до 67,8%. За 2018 год в учреждениях УИС зарегистрирован 31 смертный случай, из причин которых на первом месте (23 случая, или 74,2%) – различные заболевания, на втором – суициды (5 случаев, или 16,1%). Число смертей от заболеваний в 2018 г., таким образом, сократилось (в 2017 г. было 27 случаев), а количество суицидов выросло (в 2017 г. – 2 случая).

Тот факт, что обращения во вопросам медицинского обслуживания в массе своей составляют **почти 1/5 часть** от всех обращений из мест принудительного содержания, и проблемы несвоевременного оказания медицинской помощи, некачественной медицинской помощи, несвоевременной выдачи лекарств при наличии хронических заболеваний и др. озвучиваются в обращениях из года в год, заставляет задуматься о причинах, которые привели к такой ситуации, и о поиске механизмов ее разрешения.

Само ведомство одной из основных причин усматривает **некомплект медицинских работников и низкий уровень материаль-**

**но-технического оснащения лечебных учреждений**. Так, уже в течение нескольких лет в МЛС Ярославской области отсутствует зубной врач. Однако многие проблемы в этой сфере можно решить посредством организационных механизмов и более внимательного отношения к жалобам арестованных, подследственных и осужденных.

*Так, к Уполномоченному во время одной из поездок в ИК-3 г. Углича поступило устное обращение осужденного К. на некачественное и неполное оказание медицинской помощи. Речь заявителя была довольно сбивчивая, он пояснял, что «умирает, сильно болеет, колония никаких мер не принимает, лечат каким-то экспериментальным лекарством, а в больницу не отправляют». Тем не менее, омбудсмен направил запрос о проверке качества оказания медпомощи осужденному в территориальный орган Россздравнадзора.*

*В ходе проверочных мероприятий, проведенных надзорным ведомством, было установлено, что К. неоднократно обращался в медицинскую часть учреждения, по каждой своей просьбе получал амбулаторное лечение с положительным терапевтическим эффектом. Однако время от времени он помещался в стационар медицинской части колонии. Оказание медицинской помощи осужденному осуществлялось в соответствии с медицинскими показаниями. Однако проверка выявила и то, что на момент обращения к Уполномоченному К. действительно требовалось углубленное обследование состояния здоровья в лечебном учреждении УФСИН. В итоге только после вмешательства омбудсмана вопрос плановой госпитализации заявителя в терапевтическое стационарное отделение для углубленного обследования был решен положительно.*

Определенная доля обращений поступает от осужденных, страдающих тяжелыми заболеваниями, либо их родственников. Рассмотрение этих обращений осложняет то, что родственники либо сами больные, как правило, недовольны предоставляемым лечением, настаивают на изменении курса лечения, и связывают ухудшение самочувствия только с плохо либо неверно оказываемой медицинской помощью. Убедить их в правоте врача довольно сложно, и за подтверждением своей позиции они обращаются к Уполномоченному.

*Так, к омбудсмену обратилась гражданка А. в интересах мужа, отбывающего наказание. Как следовало из обращения, осужден-*

ный Е. страдает тяжелым заболеванием и получает в лечебной части учреждения химиотерапию, которая ему не помогает и отрицательно влияет на его состояние здоровья – в частности, у мужа сильно упал гемоглобин. А. предполагала, что тактику лечения нужно поменять, сделать более щадящей, и сделать это может врач-инфекционист, однако другого лечения осужденному назначено не было. Уполномоченный обратился по данному вопросу за разъяснениями в ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России по Ярославской области.

Согласно предоставленной информации, осужденному Е. действительно был выполнен обширный курс обследования и на основе его результатов проведено комплексное лечение. После признания крайне низкого уровня гемоглобина в крови Е. химиотерапия была ему отменена. Однако в ноябре осужденный был вновь обследован врачом-инфекционистом, который констатировал необходимость возобновления химиотерапии в новой схеме после достижения надлежащего уровня гемоглобина в крови.

Отдельным заслуживающим внимания вопросом является **соблюдение прав инвалидов, находящихся в МЛС.**

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2018 году поступило **3 обращения** от осужденных-инвалидов или от лиц, содержащихся под стражей и имеющих инвалидность. Поднятые вопросы были связаны именно с наличием либо установлением инвалидности.

По состоянию на 01.01.2019 в учреждениях УФСИН России по Ярославской области содержалось **144 инвалида** (I группы – 4 человека, II группы – 53 человек, III группы – 87), что составляет **2,2% от общего числа** содержащихся в учреждениях УИС области. В сравнении с 2017 годом количество содержащихся инвалидов в учреждениях уголовно-исполнительной системы области **снизилось на 10 %**. 111 инвалидов отбывают наказание в колониях как общего, так и строгого режима. 33 инвалида находятся в лечебных учреждениях УИС.

К сожалению, в обеспечении прав инвалидов в местах принудительного содержания сохраняются проблемы, требующие решения. Это, в частности, невозможность включения объектов УИС в региональную программу «Доступная среда» (так как эти учреждения находятся в федеральной собственности). Это и вопросы своевременного оказания инвалидам медицинской помощи, включающей направле-

ние их на сложное, в том числе, оперативное, лечение, проведение регулярных медицинских осмотров. Это и беспрепятственная реализация инвалидами в МЛС назначенной им индивидуальной программы реабилитации и абилитации (ИПРА). Наконец, это вопросы установления инвалидности, освидетельствования и признания осужденного инвалидом, а также прохождения переосвидетельствования.

*В адрес Уполномоченного продолжают поступать сигналы о том, что администрации учреждений системы УИС не принимают заявления по вопросам установления или продления инвалидности для передачи их в бюро МСЭ, препятствуют в сборе необходимых для этого документов.*

Частично указанные вопросы могут быть решены посредством лучшего правового информирования осужденных – в частности, о порядке признания инвалидом, порядке подачи всех необходимых документов, обязанностях МСЭ, действиях в случае несогласия с решением МСЭ и порядке его обжалования, и пр. Эти вопросы были подробно освещены в изданной Уполномоченным в 2018 г. в рамках проекта «ПРАВпросвет» брошюре **«В помощь лицам, находящимся в местах принудительного содержания (в вопросах и ответах)»**.

Еще одна выявленная проблема – соблюдение сроков и организация рассмотрения материалов при **медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению в связи с тяжелой (часто смертельной) болезнью**. Поскольку вопрос может быть решен только совершенствованием межведомственного взаимодействия, в 2018 году ему было посвящено совместное рабочее совещание УФСИН России по Ярославской области и Ярославского областного суда.

Уполномоченный констатирует, что сотрудникам УФСИН во взаимодействии с надзорными и правозащитными органами следует проводить постоянный мониторинг нуждаемости лиц, находящихся в местах лишения свободы, в оказании медицинской помощи, своевременно и адекватно реагировать на обращения, связанные с проведением медицинского осмотра либо лечения, контролировать оказание медицинской помощи в полном объеме.

Внимательного отношения со стороны государственной правозащиты заслуживают и жалобы арестованных, подследственных и



осужденных на нарушения **права на обращение и на доступ к информации.**

Мониторинг, проводимый Уполномоченным во время поездок в исправительные учреждения, подтверждает, что необходимая информация о внутригосударственных институтах по защите прав человека, а также о таких международных институтах, как Европейский суд по правам человека, - в том числе, об адресе ЕСПЧ, порядке получения формуляра для обращения и инструкции по его заполнению - доступна в жилых помещениях отрядов, карантине, комнатах ожидания, приема передач, а также в помещениях для проведения длительных свиданий.

Однако в адрес Уполномоченного поступают жалобы и на ущемление прав осужденных на обращение, и на недостаточную реализацию права на доступ к информации. Частично содержание этих обращений отражено в разделе «Личные (гражданские) и политические права» настоящего доклада.

Многие проблемы в данной сфере можно решить посредством совершенствования правил внутреннего распорядка учреждений.

Так, например, выявилось, что устные обращения содержащихся в СИЗО, согласно п. 92 Правил внутреннего распорядка, принимаются и регистрируются в специальном журнале начальником корпусного отделения, с чем под роспись знакомится заявитель. Однако в настоящее время должности начальников корпусных отделений сокращены. Несмотря на повсеместное присутствие информационных технологий, в местах принудительного содержания до сих пор нормативно не урегулирован порядок отправки писем посредством электронной почты, хотя *de-facto* такой способ коммуникации используется.

Среди жалоб осужденных по вопросам ограничения доступа к информации были жалобы на недостатки в обеспечении осужденных по их запросам книгами и газетами, а

также ограничение доступа к просмотру телевизионных программ.

Так, летом 2018 года к Уполномоченному поступило обращение в интересах лиц, отбывающих наказание в ИК-2 г. Рыбинска. Со слов заявителя, осужденных лишили права смотреть телевизионные программы, в том числе новостные каналы и трансляции

чемпионата мира по футболу. Уполномоченный выехал в ИК-2 для проверки информации. Омбудсмен посетил общежития отрядов и комнаты воспитательной работы, в которых установлены телевизоры, и провел беседы с осужденными.

В ходе беседы выяснилось, что телевизор отряда был переключен на внутреннюю кабельную сеть колонии, и трансляции передач стали осуществляться по графику, утвержденному администрацией исправительного учреждения. Возможность просмотра новостных, познавательных и спортивных каналов предоставлялась осужденным в свободное время в соответствии с распорядком дня учреждения.

Вместе с тем, Уполномоченным было принято решение об организации мониторинга учреждений УФСИН России по Ярославской области на предмет должной реализации права осужденных на доступ к информации в соответствии с положениями статьи 94 УИК РФ, определяющей порядок просмотра в исправительных учреждениях телевизионных программ и прослушивания радиопередач. Мониторинг был проведен во всех исправительных учреждениях области, нарушений не выявлено.

**Реализация права на свободу совести и вероисповедания** также является важной частью защиты прав человека в местах принудительного содержания.

В целом в местах принудительного содержания Ярославской области действуют **13 религиозных общин**, 9 из которых православные, общей численностью более 300 человек,

**ПРЯМАЯ РЕЧЬ:**

*« Я выпускник детского дома. Так случилось, что свое 18-летие я встретил, находясь под стражей. Я был освобожден из зала суда с условным осуждением, но мне некуда было идти, т.к. у меня не было своего жилья, но была прописка в паспорте детского дома. Я не раз приходил в органы опеки, но так как я не знаю своих прав, я не знал, что я вправе требовать и имею ли я право на получение компенсации. Из-за того, что мне не разъяснили мои права, я по сей день не получил жилплощадь. Меня даже ни разу не проверили ни органы опеки, ни участковый, а чтобы меня проверить, надо было узнать, где я проживаю и где зарегистрирован, у меня же не было ни того ни другого.*

и три - мусульманские численностью 82 человека. В учреждениях УФСИН Ярославской области действуют **8 православных храмов** (в ИК-1, ИК-2, ИК-3, ИК-8, ИК-12, а также в ЛИУ-9, в СИЗО-1 и СИЗО-2). В ИК-2 г. Рыбинска функционирует **мусульманская мечеть**. В ряде учреждений имеются **молитвенные комнаты**, из них 1 православная в ЛПУ СПб и 2 мусульманских в ИК-8 и ИК-12.

Представители Ярославской митрополии Русской православной церкви и Духовного управления мусульман Ярославской области на регулярной основе посещают учреждения УИС и проводят беседы и встречи с осужденными.

Вместе с тем, к Уполномоченному поступило несколько обращений и в этой сфере.

Так, из СИЗО-1 поступила жалоба на следователя, который «не дает разрешения на посещение священнослужителя». Отбывающий наказание в ИК-8 на личном приеме Уполномоченным высказал возмущение тем фактом, что предметы религиозного культа выдаются осужденным только в единственном экземпляре («всего одна иконка!»). Просьбу содействовать в посещении храма высказал омбудсмену в личной беседе и содержащийся в спецблоке СИЗО-2 г. Рыбинска. Наконец, отбывающие наказание в ИК-2 мусульмане пожаловались на то, что в рационе, предлагаемом осужденным, используется свинина, которую ислам употреблять запрещает.

По всем обращениям такого рода направлялись запросы и проводились проверки. По возможности оказывалось содействие, а в случае невозможности удовлетворения просьб в рамках законодательства заявителям давались разъяснения и консультации.

Одной из самых эффективных мер воздействия на поведение осужденных общепризнанно считается **перспектива условно-досрочного освобождения (УДО)**. В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 г. № 1772-р, предусмотрено совершенствование порядка участия админи-

страций исправительных учреждений в реализации механизмов УДО с учетом поведения и личностных характеристик. Однако количество случаев УДО в 2018 году по сравнению с 2017 годом уменьшилось: в 2017 году условно-досрочно было освобождено 230 человек, а в 2018 – 198.

Мониторинг этой сферы показал **отсутствие четкой регламентации требований для условно-досрочного освобождения, решение о котором принимается судом**. В частности, нет четкого перечня критериев исправления осужденного, что может создавать риски необъективной оценки степени исправления осужденного, подавшего ходатайство.

**Таким образом, сам нормативный механизм института УДО, безусловно, требует обновления.**

Кроме того, осужденные либо их родственники жаловались на воспрепятствование отправке документов для рассмотрения вопроса об УДО со стороны сотрудников учреждения.

Такая жалоба поступила от гражданки Н., родственницы осужденного. По ее мнению, начальник отряда, в котором содержится ее родственник, намеренно препятствует отправке пакета документов для УДО в суд. Вопрос был проработан Уполномоченным, и уже через несколько дней необходимые документы были переданы в суд.

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

*«Прошу Вас помочь мне в решении вопроса бытового устройства до моего освобождения из мест лишения свободы согласно ст.97 УИК РФ, так как на момент моего освобождения я точно пополнил число БОМЖ - лиц без определенного места жительства, и мне неизвестно, сколько времени мне придется скитаться до момента предоставления жилплощади».*

В ходе одного из личных приемов к Уполномоченному поступили устные обращения от родственников осужденных, которые ссылались на «дошедшую до них информацию» о возможности подготовки сотрудниками учреждения положительных характеристик на осужденных, обратившихся с заявлениями на УДО, «с учетом сотрудничества этих осужденных с администрацией учреждения по некоторым вопросам». Данную информацию Уполномоченный в оперативном порядке довел до руководства учреждения, ситуация остаётся на контроле омбудсмена и региональной ОНК.

**Социальная реабилитация освобожденных из мест лишения свободы – важ-**

ная часть реализации прав и свобод этой категории граждан. В учреждениях УИС работа по ресоциализации осужденных и решению их социальных проблем проводится планомерно. За 6 месяцев до освобождения с осужденными проводятся индивидуальные занятия в «Школе подготовки осужденных к освобождению» (таковые функционируют в каждом исправительном учреждении), в ходе которых, по данным ведомства, им разъясняются правовые вопросы, доводится информация о возможностях трудоустройства, дальнейшего образования, социального обеспечения и т.п.

В рамках сотрудничества с департаментом государственной службы занятости Ярославской области в каждом учреждении УФСИН установлены электронные терминалы с базой данных вакансий, на которые осужденные могут претендовать после освобождения. Кроме того, периодически проводятся встречи-беседы с представителями службы занятости населения гг. Ярославля, Рыбинска, Углича.

В администрации исправительных учреждений области в 2018 году от поступило **2090 обращений осужденных** по вопросам оказания содействия в трудовом и бытовом устройстве, восстановлении утраченных документов, оформлении пенсий и их переводов на лицевые счета осужденных. (в 2017 году таких обращений было **2369**). Положительно разрешены, по данным УФСИН, **2064 обращения**.

**Из 2469 осужденных, освободившихся в 2018 году, 1041 человек нуждался в трудовом и бытовом устройстве, все они получили ожидаемую помощь.** Им были выданы социальные карты, предоставляемые в центры занятости, в органы социальной защиты и другие компетентные инстанции по месту жительства освободившегося. 247 осужденных по освобождению имели право на получение пенсий, социальных пособий, ежемесячных денежных выплат.

Однако проблемы в этой сфере сохраняются.

*К Уполномоченному поступило обращение осужденного Б., который являлся воспитанником детского дома, но совершил преступление и на момент достижения совершеннолетия находился под стражей. По окончании следствия Б. был осужден условно. Все это время он неоднократно, но безрезультатно обращался в органы опеки и попечительства по вопросу предоставления жилого помещения. В 2008 г. дом, в котором он проживал и который принадлежал его сестре, сгорел. Сестре заявителя было предложено другое жи-*

*лое помещение, от которого она отказалась в пользу Б. Данное жилое помещение было предоставлено Б. по договору социального найма до реализации его права на получение этого жилья. Вскоре Б. снова оказался за решеткой. Пока он отбывал наказание в виде лишения свободы, его попросту сняли с очереди на получение жилья.*

*Уполномоченный направил запрос в областную прокуратуру с просьбой проверить законность действий органа исполнительной власти в части исключения заявителя из списка нуждающихся в получении жилого помещения специализированного жилищного фонда, а также проверки органов опеки и попечительства на предмет бездействия по вопросу предоставления Б. жилого помещения. Прокуратурой было направлено исковое заявление в суд в интересах Б. об обеспечении его жилым помещением. Суд обязал профильный департамент предоставить заявителю благоустроенное жильё.*

*Б. вышел на свободу в ноябре 2018 года и до исполнения решения суда будет получать адекватную денежную компенсацию за найм иного жилого помещения.*

*Из писем заявителя усматривается, что проблемы с обеспечением его жильем как ребенка-сироты он связывает именно с пребыванием в местах лишения свободы. Несмотря на то, что права Б. удалось отстоять, Уполномоченный вынужден согласиться с его доводами.*

Еще в 2015 году в рамках межведомственного координационного совещания по защите прав лиц, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации, Уполномоченный поставил вопрос о **необходимости разработки и принятия региональной целевой программы по ресоциализации**, в том числе, граждан, освобождающихся из мест принудительного содержания. Однако такая программа до сих пор не принята, и проблема сохраняет актуальность.

В 2018 году региональные органы власти вернулись к рассмотрению рекомендаций Уполномоченного. Так, в августе 2018 года областным департаментом региональной безопасности было инициировано рассмотрение вопроса о включении ресоциализации как направления работы в Государственную программу по профилактике правонарушений. В ноябре с участием Уполномоченного прошло заседание корсчета при Управлении Минюста по Ярославской области, на котором был рассмотрен вопрос о



разработке региональной целевой программы социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

На совещании было решено, что для формирования системы социальной адаптации осужденных должен быть создан эффективный механизм вовлечения государственных и негосударственных организаций, включая общественные, религиозные объединения и средства массовой информации, в соответствии с их учредительными документами, а также договорами, заключаемыми с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в реализацию мероприятий по вопросам социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Для выработки этого механизма, в частности, важно:

- обеспечение координации и взаимодействия субъектов системы социальной адаптации;
- развитие системы предоставления социальных гарантий нуждающимся лицам, освободившимся из мест лишения свободы;
- формирование непрерывной системы социальной адаптации, начинающейся с момента прибытия осужденных в исправительные учреждения и заканчивающейся периодом их полной социальной адаптации после освобождения из мест лишения свободы;
- разработка и реализация программ реабилитации, включая социально-правовое сопровождение на протяжении всего периода их реализации.

В этой связи следует еще раз констатировать необходимость привлечения к проблемам подготовки осужденных к освобождению и их последующей ресоциализации и социальной адаптации общественных некоммерческих организаций, а также тесного сотрудничества с органами государственной власти и местного самоуправления.

\*\*\*

Мониторинг сферы соблюдения прав в местах принудительного содержания и результаты работы с обращениями граждан позволяют сделать ряд **рекомендаций по совершенствованию механизмов соблюдения и защиты прав в указанной сфере.**

Решение конкретных проблем в сфере защиты прав человека в учреждениях пенитенциарной системы невозможно без глубокого осмысления и анализа функционирования этой системы в целом. Одним из факторов, обусловивших необходимость принятия Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года было названо то, что *«уголовно-исполнительная система во многом сохранила черты старой пенитенциарной системы, ориентированной на другое общество. Она не учитывает нынешнее состояние экономики, интеграцию Российской Федерации в международное правовое поле, международные стандарты обращения с заключенными и развитие гражданского общества».*

Для Ярославской области абсолютно актуален вывод о том, что необходимо изменение подхода к применению основных средств исправления осужденных с усилением психолого-педагогической работы с личностью и подготовки ее к жизни в обществе, укрепление материальной базы учреждений УИС, обеспечение необходимого уровня социальной защиты и профессиональной подготовки работников уголовно-исполнительной системы, более полное информирование осужденных об их правах и обязанностях, совершенствование ведомственного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы, а также обеспечение ее открытости для общественного контроля, расширение сотрудничества с гражданским обществом с целью соблюдения баланса публичных и частных интересов.

Целесообразно рассмотреть и возможность применения опыта **национальных превентивных механизмов**, которые существуют в ряде государств, подписавших Факультативный протокол к Конвенции против пыток. В России такой механизм в том понимании, в каком он предусмотрен протоколом к международной конвенции, отсутствует. Кроме того, необходимо совершенствовать практический механизм контроля за выполнением рекомендаций уполномоченного по правам человека по итогам его проверок по жалобам и сообщениям о нарушениях прав. Необходимо усиливать сопровождение выполнения этих рекомендаций. Все это должно способствовать **реализации целей исправления лиц, нарушивших закон, без нарушения их прав.**

### 5.3. ПРАВО НА ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Положениями части 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Основным законодательным актом о гарантиях и организационных основах оказания гражданам бесплатной юридической помощи является Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». В развитие положений данного акта в Ярославской области принят Закон от 01.10.2012 № 41-з «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области», современная редакция которого предусматривает дополнительные гарантии получения бесплатной юридической помощи.

Так, на территории нашего региона расширен перечень категорий граждан, которые имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, а также перечень случаев оказания такой помощи. В соответствии с законодательством Ярославской области, дополнительные гарантии получения бесплатной юридической помощи установлены для беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. Определено, что данным категориям лиц бесплатная юридическая помощь оказывается по следующим вопросам:

- отказ работодателя в заключении трудового договора, нарушающий гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации;
- восстановление на работе;
- взыскание заработка (в том числе за время вынужденного прогула);
- компенсация морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;
- назначение, перерасчет и взыскание пособия (выплаты) по беременности и родам, единовременного пособия (выплаты) при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком;
- установление и оспаривание отцовства;
- взыскание алиментов.

В соответствии с Распоряжением Губернатора Ярославской области от 26.11.2012 № 617-р, Правительство Ярославской области наделено статусом уполномоченного органа

исполнительной власти по вопросам обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. На территории региона бесплатная юридическая помощь оказывается широким спектром участников **государственной и негосударственной системы юридической помощи**. Особым направлением деятельности данных субъектов является правовое информирование и правовое просвещение населения по вопросам оказания бесплатной юридической помощи.

Мониторинг реализации в Ярославской области федерального законодательства о бесплатной юридической помощи осуществляет региональное Управление Министерства юстиции. Результаты мониторинга позволяют установить, что в 2018 году наибольшее число обращений по вопросам оказания бесплатной юридической помощи рассмотрели **органы исполнительной власти Ярославской области** (66 441 обращение), **территориальные органы федеральных органов исполнительной власти** (17 157 обращений) и **территориальные органы управления государственных внебюджетных фондов** (37 882 обращений). По всем поступившим обращениям юридическая помощь была оказана.

Адвокаты Ярославской области также принимают активное участие в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи. Адвокатская палата Ярославской области ежегодно не позднее 15 ноября направляет в Правительство Ярославской области список **адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи**. Правительство Ярославской области ежегодно не позднее 31 декабря публикует данный список в средствах массовой информации и размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Список адвокатов Ярославской области, участвовавших в 2018 году в государственной системе бесплатной юридической помощи, был опубликован 20 декабря 2017 года в новостном издании «Ярославский регион» и размещен на официальном портале органов государственной власти Ярославской области в разделе «Бесплатная юридическая помощь». В данный список вошли 124 адвоката, которые согласно данным регионального Управления Министерства юстиции рассмотрели 243 обращения по вопросу оказания бесплатной юридической помощи.

Наиболее многочисленные категории лиц,

которые получили бесплатную юридическую помощь адвокатов, составили инвалиды I и II группы (119 обращений); дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законные представители (71 обращение); малоимущие граждане (41 обращение). В целом на действия (бездействие) адвокатов по вопросам оказания бесплатной юридической помощи поступили 3 жалобы граждан.

Активное участие в обеспечении граждан бесплатной юридической помощью принимают также **органы местного самоуправления** муниципальных образований Ярославской области, которые действуют на основе соглашения о взаимодействии с областным Правительством в сфере реализации на территории Ярославской области Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Согласно данным регионального Управления Министерства юстиции РФ, органы местного самоуправления оказали бесплатную юридическую помощь по 2005 обращениям, большинство из которых поступило от малоимущих граждан (1266 обращений), граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в организациях социального обслуживания (383 обращения), инвалидов I и II группы (283 обращения). Юридическая помощь, как правило, оказывалась в виде правового консультирования в устной форме (1913 устных консультаций); в 77 случаях органы местного самоуправления составляли документы правового характера.

Активными участниками системы бесплатной юридической помощи являются **нотариусы и юридические клиники** образовательных учреждений высшего образования Ярославской области. По данным регионального Управления Министерства юстиции, нотариусы Ярославской области оказали бесплатную юридическую помощь в рамках устного консультирования по 5640 обращениям. В рамках деятельности юридических клиник было рассмотрено 284 обращения, из них 242 были связаны с устными консультациями, 42 – с письменными консультациями и 30 – с составлением документов правового характера.

По данным Управления Министерства юстиции РФ по Ярославской области, на территории нашего субъекта отсутствуют государственное юридическое бюро, муниципальные юридические бюро и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

В 2018 году граждане обращались к Уполномоченному по вопросу реализации права на юридическую помощь. Данной проблематике было посвящено **17 обращений**, что составляет **0,7 %** от общего числа полученных заявлений. В обращениях поднимались следующие ключевые вопросы:

- порядок оказания бесплатной юридической помощи;
- обжалование отказов в предоставлении бесплатной юридической помощи;
- жалобы на качество оказанных гражданам юридических услуг.

Большая часть обращений была связана с вопросами граждан **об условиях и субъектах оказания бесплатной юридической помощи**. В своих обращениях граждане также адресовали просьбы о предоставлении им контактов структур, оказывающих бесплатную юридическую помощь. По данным вопросам Уполномоченный рассмотрел 6 обращений, что составляет 35,3 % от общего числа обращений анализируемой группы.

Не меньшая часть обращений поступила в форме **жалоб на отказы адвокатов в предоставлении бесплатной юридической помощи и жалоб на качество оказанной юристами правовой помощи**.

*К Уполномоченному обратилась гражданка К. в защиту своего права на получение бесплатной юридической помощи. Заявительница, которая относилась к категориям малоимущих граждан и инвалидов II группы, обратилась за предоставлением бесплатной юридической помощи к шести адвокатам Ярославской области, которые участвуют в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи. Однако пять из шести адвокатов отказали заявительнице в удовлетворении ее заявления.*

Уполномоченный направил рекомендации в адрес Адвокатской палаты Ярославской области, с которой заключено соглашение о сотрудничестве и взаимодействии, а также в Правовое управление Правительства Ярославской области рекомендации о недопустимости отказа в предоставлении юридической помощи адвокатами, включенными в список участников системы государственной юридической помощи, по субъективным основаниям. После совместной работы над обращением гражданке К. была предоставлена бесплатная юридическая помощь со стороны адвоката.

На основе анализа содержания рассмотренных обращений можно сделать вывод о



том, что значительная часть заявлений поступает от **граждан, не имеющих возможности оплаты услуг адвоката или юриста**. В большом числе случаев заявители обращаются к Уполномоченному с просьбами о помощи в подготовке юридических документов и о предоставлении правовых консультаций. В отдельных случаях обращения поступают от граждан, которые предпринимали попытки самостоятельной защиты своих прав в судах, но допустили при этом ошибки, что привело к непоправимым неудовлетворительным результатам. С учетом этого, в 2018 году Уполномоченный по-прежнему вел активную работу в области содействия реализации права граждан на бесплатную юридическую помощь.

В 2018 году сотрудники правового отдела Аппарата Уполномоченного приняли участие в **9 совместных юридических консультациях с Юридической клиникой ЯрГУ им. П.Г. Демидова**, в том числе, в рамках Дней бесплатной юридической помощи. Вопросам оказания бесплатной юридической помощи и правозащитной деятельности адвокатов были посвящены два эфира авторской передачи Уполномоченного «Имеем право!» на «Радио России-Ярославль» один эфир программы «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы-Ярославль».

\*\*\*

В рамках мониторинга реализации законодательства о бесплатной юридической помощи региональное Управление Министерства юстиции РФ выявило ряд проблем, для решения которых сформулировало **предложения по изменению положений федерального законодательства о бесплатной юридической помощи**.

Во-первых, органы юстиции пришли к выводу о **чрезмерности списка документов, которые необходимо представлять для получения статуса малоимущих**. Требование о большом объеме подтверждающих документов существенно осложняет доступ граждан к бесплатной юридической помощи.

Во-вторых, региональное Управление Министерства юстиции РФ обратило внимание на то, что **круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, и перечень случаев, в которых эта помощь может быть оказана, целесообразно расширить**.

В-третьих, органы юстиции столкнулись с проблемой **неоднозначности формулировки статьи 20 Федерального закона № 324-**

**ФЗ**, которая определяет 1) категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и 2) случаи оказания такой помощи. При этом категории граждан и случаи оказания помощи не соотнесены друг с другом. Как следствие, на практике нередко возникает вопрос о том, все ли категории граждан могут претендовать на получение бесплатной юридической помощи по всем случаям.

Уполномоченным в ходе мониторинга этой сферы и работы с обращениями также была выявлена **проблема получения бесплатной юридической помощи социально уязвимыми категориями лиц**. В целях повышения доступности бесплатной юридической помощи для населения Ярославской области омбудсмен разработал ряд предложений по расширению перечня категорий граждан, которые имеют право на получение бесплатной юридической помощи, а также перечня видов и условий предоставления бесплатной юридической помощи. Инициатива омбудсмента была представлена в виде **Предложений о внесении изменений в региональный закон «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области»**, которые были направлены в Ярославскую областную Думу.

В частности, Уполномоченный предложил включить в перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, следующих лиц:

- 1) неработающих инвалидов третьей группы;
- 2) многодетные семьи;
- 3) неработающих граждан пожилого возраста;
- 4) лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигших 23-х летнего возраста и старше.

Уполномоченный также предложил расширить перечень дел, по которым граждане имеют право на получение бесплатной юридической помощи в форме судебного представительства. Так, было предложено включить возможность оказания бесплатной юридической помощи истцам (заявителям) при рассмотрении судами дел:

- а) об отказе работодателя в заключении трудового договора, нарушающем гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, о восстановлении на работе, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула, о компенсации мо-

рального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;

б) об оказании малоимущим гражданам государственной социальной помощи, предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

в) об обжаловании решений бюро медико-социальной экспертизы.

К сожалению, обозначенные предложения до настоящего времени не реализованы. Несмотря на это, Уполномоченный продолжает активную работу в направлении обеспечения доступности бесплатной юридической помощи. На момент подготовки настоящего доклада вопрос совершенствования порядка оказания бесплатной юридической помощи вынесен на совместное координационное совещание Управления Министерства юстиции по Ярославской области, Правового управления Правительства Ярославской области, Ярославского регионального отделения «Ассоциации юристов России», Адвокатской палаты Ярославской области и Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

#### 5.4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В отечественной правовой системе нет единой отрасли законодательства по противодействию коррупции. Нормы права, направленные на борьбу с коррупцией, располагаются в различных отраслях права и нормативных правовых актах различного уровня. Конституция Российской Федерации как нормативный акт высшей юридической силы закладывает основы борьбы с проявлениями коррупции, хотя самого термина «коррупция» Основной Закон также не содержит.

В отчете об итогах работы по надзору за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции прокуратура Ярославской области сообщила, что в 2018 году прокурорами было выявлено **свыше одной тысячи коррупционных нарушений**. На 15 % увеличилось количество мер прокурорского реагирования. Прокурорами принимались действенные меры по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, к административной ответственности было привлечено 44 юридических и должностных лица.

По данным областной прокуратуры, в 2018 году на территории Ярославской области было зарегистрировано **204 преступления коррупционной направленности**, из которых **153** связаны со взяточничеством. По рассмо-

тренным судом уголовным делам осуждено **120** лиц, из них 6 % - служащие органов государственной власти, органов местного самоуправления и учреждений, 2 % - сотрудники правоохранительных органов, 5 % - субъекты предпринимательской деятельности.

Прокурорами рассмотрено свыше **40 обращений** по вопросам нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции, удовлетворено каждое четвертое заявление.

На предмет коррупционности в 2018 году было изучено **5896 нормативных правовых актов**. В **90** из них были выявлены коррупционные факторы, в целях исключения которых органами прокуратуры внесено **51** требование и **3** представления, принесено **36** протестов.

В соответствии с региональным законодательством, функции обеспечения противодействия коррупции возложены на Управление по противодействию коррупции Правительства Ярославской области (далее - Управление), которое осуществляет эту работу в нескольких направлениях.

Во-первых, оно координирует деятельность органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции и формирования нетерпимости к коррупционному поведению.

Во-вторых, оно осуществляет меры по профилактике коррупционных правонарушений, предотвращению или урегулированию конфликта интересов. В рамках указанных задач управление рассматривает обращения и жалобы, а также оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в пределах компетенции.

Наконец, в функционал управления входит осуществление антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного просвещения: организация и проведение просветительских мероприятий в сфере противодействия коррупции с привлечением институтов гражданского общества, организация и проведение анализа сообщений СМИ по антикоррупционной тематике, размещение в СМИ и сети Интернет информации антикоррупционной направленности. Среди значимых мероприятий в указанной сфере, проведенных в 2018 году, можно отметить, в частности, семинар «Взаимодействие институтов гражданского общества, органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции» (количество участников - 73).

Согласно данным, предоставлен-

ным управлением, в региональных СМИ в 2018 г. было размещено 25 антикоррупционных информационных материалов, а на портале органов государственной власти Ярославской области и в сети Интернет антикоррупционная пропаганда проводится на постоянной основе. Кроме того, в зданиях и помещениях, занимаемых органами государственной власти Ярославской области, на агитационно-информационных стендах размещены информационные и просветительские материалы по вопросам формирования антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих и граждан.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона Ярославской области от 02.04.2013 «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области», региональный омбудсмен также «обеспечивает противодействие коррупции в пределах своих полномочий». Работа в сфере противодействия коррупции в контексте защиты прав и свобод человека ведется Уполномоченным в нескольких направлениях:

- рассмотрение обращений граждан, в которых сообщается о фактах нарушения антикоррупционного законодательства;
- изучение коррупции как явления, влияющего на реализацию прав и свобод человека и гражданина;
- правовое просвещение и информирование по вопросам противодействия коррупции.

В 2018 году тема коррупции и ее негативно-го влияния на реализацию прав и свобод была поднята **в 11 обращениях граждан к омбудсмену**. Тематика обращений включала:

- просьбы предоставить разъяснения антикоррупционного законодательства (5 обращений);
- опасения, что нарушения прав являются следствием коррупционного сговора органов власти и должностных лиц (6 обращений).

К сожалению, наличием коррупционной составляющей в деятельности должностных лиц надзорных органов, правоохранительных структур и судебных инстанций заявители порой склонны объяснять либо невозможность решить свои проблемы в соответствии с нормами действующего законодательства, либо собственные ошибки, допущенные в процессе самостоятельной защиты прав.

*Так, например, произошло с заявителем А., который был недоволен суммой выплат, полученных им по суду за изъятый земель-*

*ный участок. Размеры выплат были подтверждены судебными решениями, вступившими в законную силу; все сроки обжалования этих решений заявителем были пропущены еще до обращения к Уполномоченному. Однако А. продолжал настаивать на том, что его права были нарушены «в результате именно коррупционного сговора судов и органов власти», при этом даже не приводя аргументов в доказательство своей точки зрения.*

*В другом обращении о нарушении права на жилище заявитель М., жаловавшийся, что его дом неправомерно и в тайне от жильцов исключен из числа аварийных, настаивал, что такие действия являются следствием коррупционного сговора. В настоящее время обращение направлено для проведения проверки в прокуратуру.*

В этой связи важным представляется **усилить правовое информирование о юридической специфике понятия «коррупция» и сущности самого этого явления**, так как именно недостаточный уровень правовой грамотности вкупе с активностью СМИ является причиной не вполне верных трактовок соблюдения прав и свобод и, как следствие, фрустрации и снижения доверия к органам власти со стороны граждан. Кроме того, гражданам следует разъяснять и ответственность за заведомо ложный донос о совершении преступлений.

В 2018 году Уполномоченный организовывал либо принимал участие в ряде **значимых мероприятий антикоррупционной направленности**. Так, омбудсмен участвовал в работе **региональной комиссии по противодействию коррупции**, выносил вопросы важности противодействия коррупции на прямой эфир **программы «Час правозащитника» на радио «Эхо Москвы – Ярославль»**. В июле-августе 2018 года по инициативе Уполномоченного **в библиотеках областного центра была проведена акция антикоррупционной направленности**. В ней приняли участие Ярославская областная универсальная научная библиотека имени Н.А. Некрасова, Областная юношеская библиотека имени А.А. Суркова и Централизованная библиотечная система города Ярославля. Целью акции было не только привлечение внимания ярославцев в проблеме отрицательного влияния коррупции на реализацию прав человека, но и повышение правовой информированности граждан в этом вопросе. Кроме того, совместно с представителями НКО и подразделений УМВД России по Ярославской области по делам несовершеннолетних Уполномоченный



провел **встречу со старшеклассниками на тему «Права человека: в будущее без коррупции»** в детском оздоровительном лагере «Молодая гвардия».

Начиная с 2015 года Уполномоченный проводит социологическое исследование **«Влияние коррупции на реализацию прав и свобод человека в Ярославской области»**. В 2018 году исследование было проведено с выборкой 404 человека, проживающих в 8 муниципальных образованиях и 5 городах Ярославской области.

По оценкам респондентов, коррупция **входит в пятерку наиболее значимых для ярославцев проблем**, наряду с бедностью, ростом цен, нарушениями прав человека и экологическими проблемами. Согласно данным исследования 2018 года, опрошенные продолжают воспринимать коррупцию как комплексное явление, одновременно включающее в себя несколько характеристик. В частности, используются такие определения коррупции: **беззаконие власти (33,3% опрошенных), слияние власти и криминала (34,1%), воровство (42,0%), взяточничество (54,1%), злоупотребление своим служебным положением (59,0%), слабость государства (18,3%) и нарушение прав человека (12,8%)**.

По сравнению с предыдущим периодом исследования (2017 г.), представления населения о формах коррупционного взаимодей-

ствия несколько расширились: существенно возросла доля тех, кто видит в коррупции **не только взятки, но и беззаконие власти, злоупотребление своим служебным положением**. В ходе исследования 2018 года было выявлено, что наиболее коррумпированными органами власти опрошенные считают федеральные и региональные законодательные и исполнительные органы (в среднем 65-70% опрошенных считают эти органы коррумпированными на 50% и более процентов).

Более половины респондентов полагают, что коррупцию следует искоренять как явление, разрушающее общество. Как «необходимость» коррупцию воспринимают лишь около 6% опрошенных.

Около 40% респондентов в качестве приоритетных стратегий борьбы с коррупцией видят ужесточение наказания и устранение условий, порождающих коррупцию. Среди конкретных мер по борьбе с коррупцией люди выделяют увеличение сроков наказания, его неотвратимость и публичность.

В целом по результатам исследования можно сделать вывод, что среди жителей Ярославской области наблюдается **не только тенденция к росту информированности граждан о существующих способах контроля над органами власти и их должностными лицами, но и готовность населения к антикоррупционному поведению**.



*Посещение изолятора временного содержания в одном из муниципальных районов*



*Прямые радиозэфиры с представителями правоохранительных органов – многолетняя традиция*



*По инициативе Уполномоченного в ярославских библиотеках были организованы выставки на тему «Вместе против коррупции»*



*Тема противодействия коррупции поднята в прямом эфире программы «Час правозащитника»*



*На встрече со старшеклассниками обсудили тему «В будущем – без коррупции»*



*Студенты юридического факультета ЯрГУ проходят практику в аппарате омбудсмена и участвуют в бесплатных консультациях в рамках Дней юридической помощи*





*Встреча Уполномоченного со студентами-участниками юридической клиники при ЯрГУ им. П.Г. Демидова*



*Совещание с Минюстом: Уполномоченный не первый год выступает за расширение категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь.*



*Права человека должны соблюдаться и в местах лишения свободы*



*Беседа с осужденными, содержащимися в ЛИУ-9 г. Углича*



*Личный прием в лечебной части одного из исправительных учреждений*



*Инспекция Уполномоченного в ИК-2 г. Рыбинска*





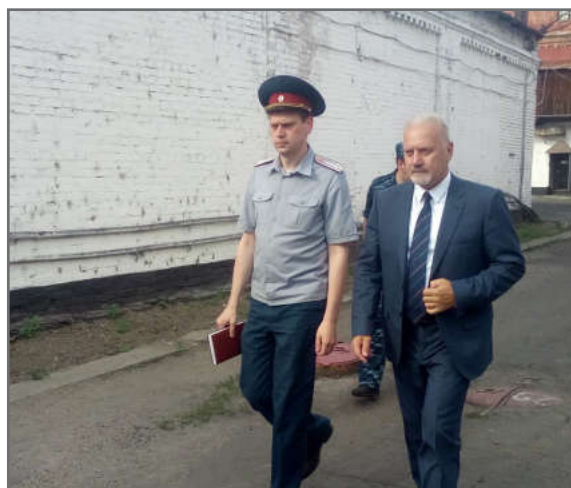
*Ресоциализация осужденных, освобождающихся из МПС, - тема межведомственного координационного совещания с участием Уполномоченного*



*Частая тема в обращениях к Уполномоченному - условия содержания в МПС*



*Защита прав несовершеннолетних, находящихся в СИЗО, - в поле зрения омбудсмена*



*В 2018 году Уполномоченный выезжал в места принудительного содержания Ярославской области 52 раза*



*Участие органов прокуратуры в Днях Уполномоченного способствует реализации права граждан на доступ к правосудию*



*Хорошей традицией стали совместные приемы граждан в рамках Дней бесплатной юридической помощи*

## 6. ПРЕДЛОЖЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, НАПРАВЛЕННЫЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с действующим законодательством Уполномоченный по правам человека в Ярославской области содействует соблюдению на территории Ярославской области прав и свобод человека и гражданина, восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Такое содействие осуществляется, в том числе, посредством подготовки и направления предложений по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Хотя Уполномоченный по правам человека в Ярославской области и не обладает правом законодательной инициативы, за период работы с 2013 по 2018 гг. было подготовлено более 30 предложений по изменению действующего законодательства в целях более эффективной защиты прав и свобод. Предложения направлялись в Ярославскую областную Думу, в Правительство Ярославской области, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в профильные министерства Правительства Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка.

Ниже представлен анализ исполнения ключевых рекомендаций и предложений Уполномоченного, направлявшихся в период с 2013 по 2017 гг., а также изложены системные рекомендации и предложения, направленные Уполномоченным в компетентные инстанции в 2018 году.

### 6.1. АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ В 2013-2017 ГГ.

За указанный период органами власти, органами местного самоуправления и иными компетентными органами были учтены 7 системных предложений Уполномоченного по совершенствованию механизма защиты прав и свобод

граждан на территории Ярославской области.

Так, еще в 2013 году с целью более оперативной работы с обращениями и эффективной защиты прав заявителей Уполномоченный предложил внести изменения в **федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним» в части закрепления права Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на бесплатное предоставление информации по их запросам о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним из органа, осуществляющего государственную регистрацию прав.** Предложение было направлено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, при его содействии в законодательство внесены соответствующие изменения.

Для более эффективного осуществления общественного контроля на территории региона Уполномоченным было направлено предложение в Ярославскую областную Думу о внесении изменений в проект закона Ярославской области «Об общественном контроле в Ярославской области» в части определения конкретных сроков принятия организатором решения о проведении общественного контроля. Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» сроки проведения общественного контроля установлены. В частности, по предложению Уполномоченного законом было установлено, что организатор общественной проверки принимает решение о ее проведении в срок, не превышающий пятнадцати рабочих дней со дня поступления к нему обращения от инициатора общественной проверки.

В рамках работы с серией идентичных обращений граждан, отказавшихся давать согласие на обработку персональных данных при прохождении государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования и из-за этого не

допущенных к аттестации, Уполномоченным было предложено **внести изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части предоставления возможности реализации права на образование теми гражданами, которые при прохождении ГИА и ЕГЭ отказались давать согласие на обработку их персональных данных.** В частности, с целью недопустимости ограничения права граждан на образование рекомендовано пересмотреть те положения указанного закона, согласно которым граждане, не давшие согласие на обработку персональных данных, не допускались до государственной итоговой аттестации. Предложения были направлены Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка и при его содействии были учтены - внесены соответствующие изменения в законодательство.

В рамках мониторинга ситуации с соблюдением прав человека в сфере гражданства и миграции Уполномоченным были выявлены нарушения прав иностранных граждан и лиц без гражданства на свободу и личную неприкосновенность при применении к ним мер государственного принуждения в виде депортации или административного выдворения за пределы РФ, поскольку в законодательстве не установлен срок содержания таких лиц в специальных учреждениях. При отсутствии фактической возможности депортации иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды) содержались в специальных учреждениях по несколько лет, будучи фактически лишены свободы. **В этой связи Уполномоченный предложил законодательно установить предельный срок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях до исполнения решений об их депортации либо выдворении.** Предложения были направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Одновременно Постановлением Конституционного суда в 2017 году лицам без гражданства было разрешено по истечении трех месяцев пребывания в специальных учреждениях обжаловать в суде обоснованность своего дальнейшего содержания в этих учреждениях.

В рамках рассмотрения жалоб граждан о низком качестве вводимых в эксплуатацию жилых домов и в целях недопущения ввода в эксплуатацию жилищных объектов ненадлежащего качества предложено **внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части расширения**

**сферы действия государственного строительного надзора, а именно - осуществления его на всех объектах жилищного строительства, за исключением индивидуальных жилых домов.** Предложение было учтено, права граждан восстановлены.

В рамках работы с обращениями граждан, больных сахарным диабетом и обеспечивающихся за счет бюджетных средств инсулиновыми помпами, выявилась проблема необеспеченности указанной категории расходными материалами к инсулиновым помпам. В целях восстановления прав граждан на социальное обеспечение Уполномоченным было предложено **внести изменения в Постановления Правительства РФ и отдельные приказы федеральных министерств и ведомств в части обеспечения больных сахарным диабетом расходными материалами к инсулиновым помпам.** Предложения были направлены Уполномоченному по правам человека в РФ и при его содействии учтены. Распоряжением Правительства РФ список медицинских изделий, предоставляемых бесплатно в рамках программы государственных гарантий, дополнен двумя позициями: «амбулаторный набор для введения инсулина», «резервуар для амбулаторной инсулиновой инфузионной помпы».

В рамках работы с обращениями от граждан-инвалидов по вопросам затрудненности доступа в жилые помещения, с целью повышения доступности жилищного фонда для инвалидов (оборудование подъездов многоквартирных жилых домов, в которых проживают инвалиды, пандусами) в адрес руководителей органов местного самоуправления Ярославской области Уполномоченным были направлены **предложения об устранении пробелов в правовых актах муниципальных образований (в части создания комиссий по обследованию жилых домов, в которых проживают инвалиды-колясочники).** Органы местного самоуправления учли предложения Уполномоченного, были изданы необходимые муниципальные нормативные правовые акты.

К сожалению, 10 предложений, направленных Уполномоченным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в силу различных обстоятельств не были учтены. Некоторые из них находятся на рассмотрении в компетентных инстанциях. Вместе с тем, эти предложения остаются на контроле Уполномоченного, так как проблемы, которые они были призваны решить, продол-



жают сохранять актуальность для жителей Ярославской области. В этой связи Уполномоченный полагает необходимым привести в настоящем Докладе ранее выдвинутые предложения, которые пока не получили положительной реакции со стороны органов государственной власти.

Так, в 2015 году в связи с закрытием единственного в области предприятия, проводящего дезинфекцию и оказывающего первичную медико-санитарную помощь лицам, оказавшимся в экстремальной ситуации (в том числе без определенного места жительства), - ФГУП «Дезинфекционная станция г. Ярославля» - органам государственной власти Ярославской области и органам местного самоуправления на территории Ярославской области было предложено **принять меры по возобновлению деятельности предприятия, а также выработать план мероприятий по исполнению положений пункта 9 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусмотрев в областном бюджете на текущий и плановый периоды денежные средства на проведения мероприятий по дезинфекции.** Данные предложения были представлены на координационном межведомственном совещании в сентябре 2015 года. По состоянию на сегодняшний день **рекомендации Уполномоченного не исполнены.** Ситуация, влекущая за собой риски нарушения прав и интересов широкого круга лиц на территории Ярославской области в социально значимых сферах, не разрешена.

В рамках работы над обращениями граждан, относящихся к категориям несовершеннолетних узников фашистских концлагерей и реабилитированных, с целью защиты их прав на социальное обеспечение Уполномоченным было предложено **внести изменения в Социальный кодекс Ярославской области в части расширения перечня мер социальной поддержки - установления 100% льготы по оплате проезда в городском пассажирском транспорте.** Несмотря на то, что данная мера не требует больших финансовых затрат, а численность граждан указанной категории в силу их пожилого возраста стремительно сокращается, направленное в Ярославскую областную Думу предложение Уполномоченного до сих пор не учтено.

В связи с многочисленными обращениями граждан к Уполномоченному в Ярославскую

областную Думу и Государственную Думу РФ были направлены **предложения о внесении изменений в главу 11 Закона «Об исполнительном производстве»: предложено определить минимальный размер удержаний из заработной платы, пенсии и иных доходов должника, на который нельзя обратить взыскание по исполнительным документам.** Предложения, к сожалению, учтены не были, однако проблема сохраняет актуальность и остается на контроле Уполномоченного. В 2019 году предложения будут направлены повторно.

С целью обеспечения принципа конституционного равенства граждан РФ и иностранных граждан, находящихся на территории РФ, Уполномоченный предложил Ярославской областной Думе инициировать **изменения в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в части установления нормы, предписывающей обязательность получения согласия на регистрацию иностранного гражданина в жилом помещении по месту пребывания от собственников, нанимателей, членов их семей.** Для граждан РФ такое согласие при регистрации их по месту пребывания требуется. К сожалению, предложение Уполномоченного не учтено, однако проблема остается актуальной.

В целях защиты прав граждан, осуществляющих педагогическую деятельность, в части прохождения ими иммунопрофилактики **только при условии их добровольного информированного согласия** Уполномоченный предложил **внести изменения в Перечень работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок** (утвержден постановлением Правительства РФ от 15 июля 1999 г. № 825). В частности, было предложено **исключить работу в образовательных организациях из указанного Перечня.** Предложение учтено не было, однако проблема сохраняет актуальность, к Уполномоченному продолжают поступать обращения от педагогов, трудовые права которых ущемляются по причине отсутствия у них прививок от гриппа.

В рамках совместного мониторинга законодательства о бесплатной юридической помощи населению Ярославской области Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, региональным отделением «Ассоциации юристов России» и Адвокатской палатой

Ярославской области в Ярославскую областную Думу были направлены ряд предложений по внесению изменений в Закон Ярославской области «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области». Так, Перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, было предложено дополнить такими категориями, как неработающие инвалиды третьей группы; многодетные семьи; неработающие граждане пожилого возраста; лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигшие 23-х летнего возраста и старше.

Уполномоченный предложил внести изменения 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 фашистских концлагерей в перечень ветеранов Великой Отечественной войны с целью установления для них возможности получения единовременной денежной выплаты на приобретение жилья. Предложение находится на рассмотрении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Важное предложение было направлено Уполномоченным в 2017 году в Ярославскую областную Думу. С целью защиты права на охрану здоровья несовершеннолетних было предложено разработать и принять региональный закон о запрете розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина («электронных сигарет», «вейпов»). Несмотря на то, что подобные законы уже действуют во многих субъектах РФ, предложение Уполномоченного до сих пор не учтено, но крайне актуально, так как несовершеннолетние дети по-прежнему могут свободно приобретать вредные для здоровья товары.

В 2016 году была выявлена проблема, связанная с получением образования несовершеннолетними гражданами, содержащимися в следственных изоляторах ФСИН. С целью ее решения Уполномоченным было внесено 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 несо-

вершеннолетними, находящимися в СИЗО. Однако указанный приказ до сих пор не утвержден, и права несовершеннолетних в СИЗО на получение образования по-прежнему ущемлены. Проблема остается на контроле Уполномоченного.

С целью беспрепятственной реализации гражданами права на образование в периоды вакцинации и иммунопрофилактики и в связи с частыми фактами недопуска детей, не привитых от полиомиелита, в образовательные учреждения в период вакцинации Уполномоченный внес в адрес Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека предложение о необходимости нормативного закрепления на федеральном уровне понятия «разобращение несовершеннолетних». На настоящий момент предложение Уполномоченного не учтено, но вопрос сохраняет актуальность в связи с непрекращающимся поступлением жалоб и обращений, количество которых не снижается.

## 6.2. СИСТЕМНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД, ПОДГОТОВЛЕННЫЕ И НАПРАВЛЕННЫЕ В 2018 ГОДУ

В 2018 году Уполномоченным было подготовлено и направлено в адрес компетентных органов 14 системных предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных механизмов защиты прав и свобод. Из них 3 предложения были учтены, 3 - находятся на рассмотрении, 8 предложений на настоящий момент отклонены.

### В сфере защиты права на жилище:

- предложение (повторное) о необходимости обеспечения жилыми помещениями государственного жилищного фонда Ярославской области по договору социального найма реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (путем предусмотренной соответствующей статьи расходов в проекте Закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2019 год и плановые периоды 2020 и 2021 гг.», а также путем внесения изменений в региональную программу «Стимулирование развития жилищного строительства на терри-

тории Ярославской области» на 2011 – 2020 гг.). **Предложение учтено, указанная категория граждан включена в региональную программу «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области».**

**В сфере защиты права на социальное обеспечение:**

- предложение о внесении изменений в «Социальный кодекс Ярославской области» в части установления ежемесячных **дополнительных мер социальной поддержки родителям, чьи дети имеют заболевание целиакия**, но не являются инвалидами - внесено в Ярославскую областную Думу, не учтено;

предложение о внесении дополнений в областную целевую программу «Семья и дети Ярославии» на 2016 - 2020 годы, утвержденную Постановлением Правительства ЯО от 16.03.2016 № 265-п, о **возможности оказания помощи семьям с несовершеннолетними детьми для приобретения безглютеновых продуктов питания** нелечебного назначения. Направлено в Ярославскую областную Думу, не учтено;

предложение о внесении изменений в Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в части признания не обязательными к исполнению отказов граждан от социального обслуживания, если таким отказом они подвергают опасности свое здоровье и жизнь. Направлено в Ярославскую областную Думу, не учтено.

**В сфере защиты семьи, материнства и детства:**

- предложение Ярославской областной Думе, органам исполнительной власти Ярославской области, органам местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области и их представительным органам при формировании бюджета на следующий плановый период **предусмотреть строку финансирования мероприятий в области обеспечения безопасности обучающихся и работников образовательных организаций** (освещение зданий, территорий, оборудование зданий тревожной кнопкой, турникетами, оплата сотрудников охранных предприятий и т.д.) из средств областного и местных бюджетов. Находится на рассмотрении.

**В сфере защиты права на землю:**

- предложение о внесении изменений в Закон Ярославской области № 22-з от 27.04.2007 года «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» **в части приведения его в соответствие с требованиями, изложенными в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей**, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 372. Находится на рассмотрении в Ярославской областной Думе.

**В сфере защиты права на охрану здоровья:**

- предложение (повторное) о внесении изменений в действующее законодательство в части **запрета розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина** («электронных сигарет», «вейпов»). Подобные законы приняты в Москве, Санкт-Петербурге и ряде других субъектов РФ. Направлено в Ярославскую областную Думу, не учтено.

**В сфере защиты права на труд:**

- предложение о внесении изменений в п. 7 ст. 35 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» **в части принятия уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти Правил прекращения, приостановки выплаты пособия по безработице и снижения его размера**. Направлено в адрес депутата Государственной Думы РФ Грибова А.С., рассмотрено и учтено;

- предложение о внесении изменений в п. 7 ст. 35 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» **в части принятия уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти Правил прекращения, приостановки выплаты пособия по безработице и снижения его размера**. Направлено в Минтруд России, рассмотрено.

**В сфере защиты прав лиц в местах принудительного содержания:**

- предложения о совершенствовании меха-



низма производства судебно-психиатрических экспертиз обвиняемых - направлены в Минздрав России, не учтены;

- предложения о совершенствовании механизма производства судебно-психиатрических экспертиз обвиняемых - направлены в МВД РФ, не учтены;

- предложения о совершенствовании механизма производства судебно-психиатрических экспертиз обвиняемых - направлены во ФСИН России, не учтены;

- предложение по приведению положений указания УФСИН России по Ярославской области от 05.05.2015 № исх-78/ТО02/6-4053 в соответствие с требованиями Приказа Минюста России от 20.05.2013 №72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы», в части **отмены обязанности осужденных носить отличительные нарукавные и нагрудные знаки разных цветов** в зависимости от совершенного преступления. Направлено в УФСИН России по Ярославской области, учтено.

**В сфере развития института уполномоченных по правам человека:**

- предложения по внесению изменений в проект ФЗ «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации». Направлены в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ, находятся на рассмотрении.

\*\*\*

**Уполномоченный призывает органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностных лиц внимательно отнестись к материалам, представленным в Ежегодном докладе, и предложениям по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан.**

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.

\*\*\*

**Конституция Российской Федерации устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. В Основном Законе нашей страны особо подчеркивается, что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. В этой связи наша общая задача – обеспечить уважение, соблюдение и защиту прав человека и гражданина в Ярославской области.**

**Уполномоченный по правам человека в Ярославской области  
С.А. Бабуркин**

**Ярославль, 22 марта 2019 года**

**АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ:**

**Революционная ул., 28, г. Ярославль, 150000**

**Тел.: (4852) 78-60-32**

**Факс: (4852) 40-17-35**

**Электронная почта: [ursh@yarregion.ru](mailto:ursh@yarregion.ru)**

**Сайт: [www.ur76.ru](http://www.ur76.ru)**

Подписано в печать:

22.03.2019. Формат: 195x300. Усл. п. л. 17.

Тираж 100 экз. Заказ № 1258/78

Отпечатано:

Издательство ИП Берман И. Е.

150040, г. Ярославль, ул. Победы, 34