

**ДОКЛАД
О ПОЛОЖЕНИИ
С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА
В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2016 ГОДУ**

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ I. ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ	Стр. 4–88
ВВЕДЕНИЕ	4-5
I. СИТУАЦИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В ЗЕРКАЛЕ СТАТИСТИКИ И АНАЛИЗА ТЕМАТИКИ ОБРАЩЕНИЙ	6-12
II. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАБОТЫ АСТРАХАНЦЕВ	13-65
1. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ	13-20
2. ПРАВА ГРАЖДАН ВСФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВЕННЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ	21-31
3. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ	32-40
3.1. Оказание медицинской помощи больным с острой и хронической почечной недостаточностью	32-35.
3.2. Лекарственное обеспечение граждан, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями	35-37
3.3. Содействие в оказании лечения и получении лекарственных средств	37-39
3.4. Деятельность поликлинических отделений учреждений здравоохранения	39-40.
4. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ	41-55.
4.1. Проблемные вопросы установления инвалидности	41
4.2. Качество услуг в учреждениях социального обслуживания	42-45.
4.3. Пенсионное обеспечение жителей Астраханской области	45-49.
4.4. Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации	49-51
4.5. «Доступная среда» для инвалидов	51-53
4.6. Реабилитация и ресоциализация наркозависимых	54-55
5. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	Стр. 56-65
III. ЛИЧНЫЕ (ГРАЖДАНСКИЕ) И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА: ОБЗОР СИТУАЦИИ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ	66-88
1. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ВЫБОРА – ГАРАНТИЯ ЖИТЬ В ПРАВОВОМ ОБЩЕСТВЕ	66-67
2. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ МАССОВЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	68-69
3. ЗЛОБОБНЕВНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВА НА ЖИЗНЬ И БЕЗОПАСНОСТЬ	69-72
3.1. Ситуация на дорогах региона	69-71
3.2. «Кто ответит за мусор»?	71-72
4. ЛИЧНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР	72-75
5. НАРУШИТЕЛИ ПРАВ – «ПРЕСТУПНИКИ» ИЛИ «ЖЕРТВЫ»	76-81

6. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО РОССИИ ЛИЦ, РАНЕЕ ПРОЖИВАВШИХ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ	82
7. РАСПОРЯЖЕНИЕ СВОБОДНЫМ ВРЕМЕНЕМ – ПРАВО АКТУАЛЬНОЕ ДЛЯ МОЛОДЁЖИ	83-84
8. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	84-88
РАЗДЕЛ II. ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ	89-119
ВВЕДЕНИЕ	89-90
I. ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН	90-92
II. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ РЕБЕНКА В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ	92-115
2.1. Об обеспечении прав детей на жизнь и безопасность	92-97
2.2. О реализации права детей жить и воспитываться в семье	97-103
2.3. О реализации прав детей на жилище	103-106
2.4. О реализации социальных прав детей при отсутствии регистрации по месту жительства	107-108
2.5. О реализации прав несовершеннолетних при возникновении споров между родственниками	108-110
2.6. О реализации прав детей на образование	110-112
2.7. О реализации права детей на охрану здоровья и медицинскую помощь	112-113
2.8. О реализации права на отдых и оздоровление	113-115
III. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ	115-117
IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ	117-119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	120

РАЗДЕЛ I
ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона Астраханской области от 6 ноября 2015 г. № 74/2015-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также об отдельных вопросах правового регулирования его назначения на должность и освобождения от должности» представляю доклад о положении с правами человека на территории региона в 2016 году.

Доклад, как и в прежние годы, основан на материалах рассмотрения обращений граждан, поступавших в адрес аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. Его содержание базируется также на анализе правоприменительной практики. При его подготовке использованы официальные данные, полученные от государственных и муниципальных органов, учреждений и организаций, сообщения средств массовой информации, сведения, предоставленные общественными организациями, гражданскими активистами и просто неравнодушными людьми.

Доклад Уполномоченного по правам человека призван сделать достоянием широкой общественности и органов власти всех уровней выявленные факты нарушений прав и свобод человека и гражданина. Он, как и ранее, является способом привлечь их внимание к наиболее актуальным проблемам в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В 2016 году произошли значимые события как в масштабах страны, так и в пределах области, последствия которых будут носить долговременный характер. Соответственно, потенциально велико их влияние на характер и конкретное приложение сил в работе Уполномоченного по правам человека и его аппарата на предстоящую перспективу.

Прежде всего, конечно, следует отметить прошедший очередной **избирательный цикл**, в ходе которого состоялись **выборы** депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов областной Думы.

Главной особенностью выборов в Госдуму России VII созыва стало возвращение «смешанного» типа ее формирования, что предполагает наличие в ней депутатов, избранных, как по пропорциональной (партийной) системе, так и по мажоритарным округам (делегирование населением депутата от округа). Астраханская область представляла собой один одномандатный округ № 74, в котором за депутатский мандат боролось 8 человек. Это предопределило довольно напряженную и интенсивную кампанию. Пристальный интерес к ее ходу и результатам был проявлен на

федеральном уровне — со стороны Центральной избирательной комиссии России, а также Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации. Несмотря на острый характер политического противоборства, было признано, что каких-либо нарушений, ставящих под сомнение свободу волеизъявления людей, допущено не было. В итоге сегодня в нижней палате российского парламента представлено 4 астраханца: один, избранный по округу, и трое, прошедших по партийным спискам (Партия «Единая Россия», Партия «Справедливая Россия», КПРФ).

В 2016 году состоялись также выборы в Думу Астраханской области. В результате – сформирован депутатский корпус, которому предстоит принимать нормативные правовые акты, определяющие жизнь астраханцев в течение предстоящих пяти лет.

Значимым событием с точки зрения дальнейшего развития института омбудсмана в нашей стране стало избрание Государственной Думой Российской Федерации 22 апреля 2016 года на должность федерального Уполномоченного по правам человека **Татьяны Николаевны Москальковой**.

Вновь избранный Уполномоченный по правам человека в нескольких публичных выступлениях и интервью СМИ сразу обозначила ряд приоритетных направлений, рассматриваемых ею в качестве неотложных в своей предстоящей работе.

Это — социальная сфера и всесторонняя поддержка малообеспеченных граждан, упорядочение системы оказания жилищно-коммунальных услуг и их оплаты, дальнейшая гуманизация пенитенциарной системы и повышение уровня адаптации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, а главное – повышение доверия людей к государству, прежде всего, в рамках их защиты от всевозможных рисков и неукоснительного обеспечения исполнения судебных решений.

В целом можно сказать, что в истекшем году произошли события, которые имеют чрезвычайно важное значение с точки зрения дальнейшего становления эффективной системы правозащиты. Они безусловно послужат отправной точкой для последующего развития как страны в целом, так и Астраханской области, в частности.

I. СИТУАЦИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В ЗЕРКАЛЕ СТАТИСТИКИ И АНАЛИЗА ТЕМАТИКИ ОБРАЩЕНИЙ

В 2016 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в целом поступило **2 571** обращение (сюда входят как письменные, так и устные обращения). Для сравнения – в 2015 году поступило 2 318 обращений, в 2014 году – 1 805 обращений.

Были проведены выездные приемы во всех районных центрах. Состоялись совместные приёмы с прокурором Астраханской области, руководителем Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации, представителями руководства территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов.

При содействии Центра правовой информации Астраханской областной научной библиотеки им. Н.К. Крупской продолжались совместные с территориальными органами прокуратуры встречи с населением по разъяснению законодательства, а также впервые был успешно апробирован новый вид работы с гражданами – онлайн-прием в режиме видеоконференции.

Как и в прежние годы, жалобы граждан в основном носят индивидуальный и личный характер. Из общего количества поступивших обращений лишь 20 были коллективными и только 7 обращений поданы в интересах неопределенного круга лиц.

Уполномоченным по правам человека непосредственно к своему производству было принято **838** обращений, из содержания которых усматривалось нарушение прав заявителей. Из них 712 (около 85 %) признаны в той или иной степени обоснованными. По результатам проведенных проверок (в 29 случаях они сопровождались выездом на место в целях комиссионного обследования либо фиксации фактов) Уполномоченным по правам человека были подготовлены заключения.

Следует отметить, что большинство органов и должностных лиц, допустивших нарушения прав граждан, воспринимали доводы Уполномоченного правильно: как правило, рекомендации, изложенные в заключениях, практически сразу же исполнялись.

Вместе с тем имели место случаи необоснованного отказа в восстановлении прав заявителей, и тогда Уполномоченному по правам человека приходилось обращаться за содействием в органы прокуратуры. При этом нужно особо подчеркнуть, что со стороны прокуратуры Астраханской области, территориальных и специализированных прокуратур аппарат Уполномоченного по правам человека неизменно получал необходимую поддержку в деле защиты прав граждан. Рабочее взаимодействие с областной прокуратурой, осуществляемое на основе обновленного в 2016 году Соглашения о сотрудничестве, как и ранее,

осуществлялось как в сфере восстановления прав конкретных лиц, так и в деятельности по правовому просвещению населения.

Необходимо также отметить, что в тех случаях, когда восстановление права могло носить исключительно компенсаторный характер, органы прокуратуры, как правило, поддерживали ходатайства Уполномоченного и обращались в суд в интересах заявителей.

В 230 случаях рассмотрение жалоб и обращений производилось совместно с иными государственными структурами (как правило, речь идёт опять-таки об органах прокуратуры).

В 1 304 случаях, наряду с перенаправлением обращений по компетенции, заявителю давались подробные разъяснения относительно правовых способов отстоять свои права.

Непосредственно Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в истекшем году было адресовано письменных жалоб и иных обращений в количестве – **972**.

Более половины из них (622, т.е. около 64 %) поступили из города Астрахани. Что касается письменных обращений, поступивших из населенных пунктов и муниципальных районов области, а также других регионов, то распределение их «географии» выглядит следующим образом:

№ п/п	Откуда поступило обращение	Количество	% от общего кол-ва письменных обращений
1.	Ахтубинский район	12	1,5
2.	Володарский район	15	1,9
3.	Енотаевский район	9	1,1
4.	Икрянинский район	10	1,2
5.	Камызякский район	9	1,1
6.	Красноярский район	13	1,6
7.	Лиманский район	8	1,0
8.	Наримановский район	20	2,0
9.	Приволжский район	25	3,2
10.	Харабалинский район	14	1,8
11.	Черноярский район	11	1,4
12.	ЗАО г. Знаменск	4	0,4
13.	Другие субъекты РФ	6	0,7

В 2016 году, по сравнению с 2015 годом, вновь возросло количество жалоб из мест принудительного содержания, подведомственных Управлению Федеральной службы исполнения наказаний России по Астраханской области (далее по тексту УФСИН) — с 11,8 % от общего числа письменных обращений до 20 % соответственно).

О количестве обращений из мест принудительного содержания представление даёт приводимая ниже таблица.

№ п/п	Учреждение	Количество	% от обращений данной группы
1.	Следственный изолятор № 1	37	19
2.	Следственный изолятор № 2	77	40
3.	Исправительная колония № 2	20	10,2
4.	Исправительная колония № 6	18	9,3
5.	Исправительная колония № 8	5	2,5
6.	Исправительная колония № 10	17	8,8
7.	Лечебно-исправительная колония № 7	9	4,7
8.	Центр временного содержания иностранных граждан	11	5,5
<i>ИТОГО</i>		194	100

Не лишен интереса «портрет» тех, кто сегодня составляет основу так называемого спецконтингента пенитенциарных учреждений. Как правило, в сопроводительных письмах спецчасти либо непосредственно самим заявителем указывается статья Уголовного кодекса РФ, по которой человек осужден или обвиняется. Так, не менее 25 % тех, кто обращался к Уполномоченному по правам человека, отбывают наказание либо обвиняются по уголовным статьям, связанным с незаконным оборотом наркотических средств. Вторая большая категория – лица, осужденные либо обвиняемые в совершении преступлений против собственности (кражи, разбой, грабеж и мошенничество).

В целом, если брать во внимание *все* обращения, поступившие в адрес Уполномоченного по правам человека в 2016 году, общая картина мало отличается от предыдущих лет. По-прежнему тематика основного массива обращений связана с социально-экономическими правами.

Категория прав	Количество упоминаний в обращениях
Личные (гражданские) права	155
Экономические права ¹	190
Социальные права	1491
Гуманитарные права	115
Политические права	22
Процедурные, в т. ч. связанные с гарантией судопроизводства, деятельностью правоохранительных органов	598
Иные вопросы ²	96

¹ В т. ч. вопросы в сфере трудовых отношений, предоставление земельных участков для создания КФХ, садоводства и огородничества.

² Обращения, касающиеся споров между гражданами о праве, содержащие просьбы направить текст нормативных правовых актов, приехать для беседы и т.п.

В принципе структура письменных обращений выглядит аналогичным образом. Людей волнуют в первую очередь гарантии поддержания текущего бытового жизнеобеспечения, сохранения стабильного уровня в социальной и экономических сферах.

Во многом это явилось следствием того спада в экономике, который явственно обозначился после 2014 года и последствия которого не преодолены по настоящее время. По ряду признаков можно судить о снижении уровня жизни, появлении признаков напряжения на рынке труда. Все больше людей обращаются по поводу увольнения в связи с сокращением рабочих мест, снятия группы инвалидности, невозможности погасить ранее оформленный ипотечный кредит. Все это — отражение реальных проблем в экономике.

Как всегда, с заметным отрывом идут обращения, связанные с жильем и предоставлением жилищно-коммунальных услуг: в общей сложности – 299 письменных обращений (30 % от общего количества). Основные проблемы, которые ставятся здесь заявителями, видны из представленной таблицы:

Тематика	Кол-во	% от обращений данной категории
ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ		
Непредоставление жилья, в т.ч. в форме соц.выплаты на приобретение	86	46,2
Жилищный учет (отказ в постановке на учёт, нарушение очередности)	38	20,5
Компенсация за изымаемое жилье (спор о размере)	13	7,0
Признание жилья непригодным для проживания	9	4,8
Принудительное выселение/вселение	8	4,3
Приватизация жилых помещений	8	4,3
Предоставление временного жилья и порядок его использования	6	3,2
Иное	18	9,7
ИТОГО	186	100
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ, БЛАГОУСТРОЙСТВО		
Непредоставление ЖКУ/непроведение капитального ремонта	37	32,8
Тарифы и плата за ЖКУ, взносы на капремонт	29	25,6
Ненадлежащее качество ЖКУ и капремонта	19	17,0
Льготы и субсидии по оплате ЖКУ	8	7,0
Техническое водоснабжение	2	1,7
Несогласие с решениями собраний собственников и правлений ТСЖ	1	0,8
Нарушение управляющими организациями установленных процедур	1	0,8
Иное	16	14,3
ИТОГО	113	100

Затем по численности следует группа обращений, связанных с социальным обеспечением, защитой права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также правоотношениями в сфере труда.

В основном люди нуждаются в помощи по установлению стажа и размера заработной платы. К сожалению, это весьма распространенная проблема, связанная с тем, что руководители многих организаций, предприятий и учреждений после смены формы собственности в 90-е годы прошлого века крайне халатно отнеслись к передаче документов по личному составу на государственное хранение. Крайне безобразным и безответственным отношением к архивам отличались, как правило, конкурсные управляющие, назначаемые в случае банкротства предприятий.

Подчас, не доверяя специалистам районным подразделениям Пенсионного фонда России, граждане просили проверить правильность расчета размера их пенсии. Следует отметить, что сотрудники Пенсионного фонда профессионально подходили к своим обязанностям; другое дело, что те люди, что десятки лет добросовестно проработали на производстве, но не сумели в силу вышеуказанной причины подтвердить размер своего заработка, естественно не могли свыкнуться с тем, что теперь им назначена столь мизерная пенсия.

Имели место жалобы в связи с необоснованным отказом в назначении различных мер социальной поддержки и единовременной помощи.

Участились заявления, в которых пожилые люди, утратившие социальные связи, испытывающие материальную нужду, просили Уполномоченного по правам человека оказать им содействие в устройстве их в учреждения социального обслуживания.

Большая часть обращений, связанных с нарушением трудовых прав, по-прежнему касается длительной невыплаты зарплаты работникам. Вместе с тем в 2016 году увеличилось количество обращений, содержащих жалобы на такие действия работодателей, когда последние фактически чинят препятствия работникам в исполнении ими трудовых функций. Доходит до того, что людей просто не допускают до рабочих мест, провоцируют на «прогулы». Заявители вполне справедливо расценивают подобного рода шаги со стороны работодателей как стремление любым способом «выдавить» их с работы, заставить расторгнуть контракт по собственному желанию.

Отражением нарастания проблем в обществе служит заметное увеличение жалоб на действия должностных лиц районных отделов Федеральной службы судебных приставов, которые накладывают арест на банковские счета пенсионеров. Речь идет именно о тех счетах, на которых аккумулируется пенсия, – зачастую единственный источник дохода этих людей. Между тем сами приставы объясняют подобные шаги наличием судебных приказов и решений о взыскании задолженностей по оплате за жилищно-коммунальные услуги, а также взносов на капитальный ремонт.

Тематика	Кол-во	% от обращений данной категории
СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ		
Пенсионное обеспечение	44	36,4
Назначение и получение мер социальной поддержки	30	24,8
Присвоение и снятие инвалидности, реабилитация инвалидов	19	15,7
Наложение ареста на пенсии и социальные выплаты	16	13,2
Устройство в социальные учреждения	5	4,1
Иное	7	5,8
ИТОГО	121	100
ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ		
Качество мед.услуг, деятельность мед.учреждений	11	19,4
Лекарственное обеспечение	9	15,8
Недобровольная госпитализация в психиатрический стационар	1	1,7
Право на мед.помощь в учреждениях УИС	36	63,1
ИТОГО	57	100
ТРУДОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ		
Заработная плата	36	78,3
Иное	10	21,7
ИТОГО	46	100

Довольно большое количество обращений, адресованных Уполномоченному по правам человека, связано с обеспечением процедурных прав – в том числе в части гарантий в ходе предварительного следствия и судебного производства, а также при рассмотрении жалоб и заявлений граждан. Такого рода письменных обращений было получено 155 (что составляет порядка 16 % от всех поступивших).

Значительное число письменных обращений так или иначе касается правоотношений в экономической сфере, и связано с оформлением права собственности, налогами, предоставлением земельных участков для садоводства и огородничества либо ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Сюда же относятся жалобы граждан, связанные с нарушением прав потребителей товаров, работ и услуг³. Всего в 2016 году поступило 65 обращений по указанной тематике.

Что касается обращений из пенитенциарных учреждений, то основная масса жалоб связана с оспариванием судебных актов (6,8 % от общего числа), режимом содержания в исправительных учреждениях и следственных изоляторах (2%), а также исполнением наказаний (отсрочка исполнения приговора, условно-досрочное освобождение, освобождение от отбытия наказания (около 2 %).

³ За исключением прав потребителей в сфере медицины и образования.

Если говорить об объектах обжалования, то в обращениях граждан чаще всего фигурируют региональные государственные органы местного самоуправления и их должностные лица. По-прежнему, много претензий предъявляют граждане также в адрес представителей правоохранительных органов, прежде всего — полиции.

В целом деятельность аппарата Уполномоченного по правам человека в истекшем году можно считать достаточно продуктивной. Если взять за основу число обращений, по которым проверочные действия производились непосредственно аппаратом Уполномоченного по правам человека, а также число обращений, рассмотренных совместно с другими органами, то удалось добиться восстановления полностью или частично прав и свобод граждан в 812 случаях (76 %).

Вместе с тем нужно прямо признать, что ситуация, когда нарушение права установлено, но восстановление его невозможно либо фактически его реализация откладывается на неопределенный срок — достаточно частое явление.

Вне зависимости от содержания обращений и формальных критериев их «приемлемости», практически все они принимались к рассмотрению. Даже «перенаправленные» по принадлежности обращения в любом случае брались на контроль, и это было вполне оправданно, так как ситуация требовала иногда повторного вмешательства и дальнейшей работы.

В тех случаях, когда Уполномоченный по правам человека не мог повлиять на ситуацию непосредственно, в силу установленных Законом процедур, все равно изыскивались различные варианты оказания заявителю конкретной помощи, в частности, люди получали исчерпывающие консультации, что позволяло им самостоятельно отстоять свои права в суде.

II. СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАБОТЫ АСТРАХАНЦЕВ

1. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

По-прежнему трудноразрешимой проблемой остаётся реализация права на жилище. Согласно сведениям, предоставленным органами местного самоуправления, на жилищном учете в регионе состоит порядка 18,5 тысяч семей, из них – 13 тысяч семей проживают в Астрахани.

В 2016 году в областном центре жилищные условия улучшили всего около 1,7 % семей от общего количества, состоящих в списке нуждающихся. Что касается других муниципальных образований, то в среднем этот показатель составляет около 4,6 %.

Однако важно заметить, что *ни один человек* в течение истекшего года не получил жилье в связи с подходом очередности. Жилые помещения предоставлялись людям исключительно в рамках реализации различных программ по переселению из аварийного жилья либо в рамках исполнительных производств.

* * *

Одна из главных причин трудностей с реализацией жилищных прав граждан — недостаточное финансирование. В подавляющем большинстве муниципальных образований объем бюджетных средств, предусмотренных для строительства жилья и реализации программ по переселению, в 2016 году резко сократился по сравнению с 2015 годом.

Так, если в 2015 году в бюджете муниципального образования «Город Астрахань» на решение жилищных вопросов предусматривалось выделить 1 млрд 350 млн рублей (в итоге данная статья была профинансирована лишь наполовину), то в 2016 году на эти цели в городском бюджете закладывалось всего порядка 300 млн. рублей.

В Енотаевском районе исполнение статьи бюджетных расходов на жилищные вопросы как в 2015, так и в 2016 году «держалось» на одном уровне (77 %), однако в абсолютных цифрах в 2016 году было затрачено на 6,5 млн рублей меньше.

В Приволжском районе в 2015 году на решение жилищных вопросов было выделено 23 120 тыс. рублей, а в 2016 году — 13 326 тыс. рублей.

Недостаточно финансируются и целевые программы по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья. Как известно, Астраханская область приняла на себя обязательство в срок до 1 сентября 2017 года расселить все многоквартирные дома, которые *до 1 января 2012 года* были признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, в этой связи была принята специальная региональная адресная программа, срок действия

которой истекает в 2017 году⁴. Программой предусмотрено переселение свыше пяти тысяч человек из аварийного жилья общей площадью 72 194,85 м². При этом «цена вопроса» — свыше 2 млрд рублей.

Тем не менее, многие астраханцы, подпадающие под действие программы, в своих обращениях в адрес Уполномоченного по правам человека высказывали претензии по поводу длительных сроков ожидания жилья либо возмещения за свои квартиры.

Данная ситуация, опять-таки, является следствием недостаточности денежных средств. Так, в бюджете города Астрахани на 2016 год на выкуп аварийных домовладений предусматривалось выделить 24 300 тыс. рублей. После вмешательства Уполномоченного по правам человека, направившего соответствующее письмо в прокуратуру г. Астрахани, в июне 2016 года в городской бюджет были внесены изменения, согласно которым расходы на выкуп аварийного жилья были повышены до 34 300 тыс. рублей, однако и этих средств далеко недостаточно.

* * *

Все это приводит к тому, что даже наличие на руках у человека судебного решения отнюдь не гарантирует обеспечение его права на жилище. Решения суда сплошь и рядом не исполняются.

К примеру, в 2016 году к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница г. Астрахани гр-ка А. Она является собственницей комнаты в доме, который еще в 2013 году был признан аварийным и подлежащим сносу. Спустя два года было принято решение об изъятии жилых помещений для муниципальных нужд и выплате заявительнице выкупной стоимости. Гр-ка А. согласилась и заключила соответствующее соглашение с администрацией города. Но жилье стали сносить, а денежные средства так и не начали выплачивать. После долгого молчания администрация города сообщила, что в бюджете денежные средства для исполнения ранее подписанного соглашения отсутствуют, когда ожидать их появления — неизвестно.

Поскольку действующее законодательство не связывает реализацию полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, с наличием у них финансовых возможностей, заявительница обратилась в суд. Решением Кировского районного суда г. Астрахани ее исковые требования были удовлетворены в полном объеме, однако на момент подготовки настоящего доклада судебное решение так и не было исполнено.

⁴Речь идет о программе «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства Астраханской области, в 2013–2017 годах», утвержденной постановлением Правительства Астраханской области от 24.12.2013 № 565-П.

Примечательно, что в 2016 году в большинстве муниципальных образований, как и ранее, в бюджетах не закладывались средства на исполнение тех судебных постановлений, которыми на органы власти возлагалась обязанность предоставить людям жилье.

Исключение составляют лишь два района — Красноярский и Приволжский. В Красноярском районе на исполнение судебных решений в 2015 году было затрачено 2 500 тыс. рублей, в 2016 году – 3 500 тыс. рублей (из 6.450 тыс. рублей запланированных). В бюджете Приволжского района на 2016 год было предусмотрено всего около 751 тыс. рублей на исполнение судебных решений, однако фактически деньги по данной статье не выделялись.

Вместе с тем, как показывает практика, трудности лежат не только в чисто финансовой плоскости.

Так, жительница Наримановского района гр-ка М., сын которой страдает тяжелой формой хронического заболевания, несмотря на наличие судебного решения, обязывающего районную администрацию предоставить благоустроенное жилье во внеочередном порядке, в течение длительного времени продолжает жить в стесненных условиях.

Формально администрация района пытается выполнить решение суда, но делает это весьма своеобразным способом.

В соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», орган местного самоуправления объявил открытый аукцион в электронной форме на приобретение жилых помещений. Однако в качестве условия участия в аукционе оговорено, что «участниками закупки могут быть только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации». Совершенно ясно, что при таком условии аукцион не будет проведен *никогда*. Как выяснилось в ходе проверки жалобы гр-ки М., соответствующие лоты заявлялись семь раз, и столько же раз аукционы признавались несостоявшимися по причине отсутствия заявок. Оно и неудивительно.

Хотя установленное местными властями ограничение заведомо означает, что аукцион не состоится, предпринять какие-либо меры в отношении них невозможно. Управление Федеральной антимонопольной службы России по Астраханской области, куда обратился Уполномоченный по правам человека, сообщило, действия администрации муниципального образования «Наримановский район» не только не противоречат, но даже соответствуют нормам действующего законодательства. Согласно действующему законодательству заказчик обязан осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок. А что уж будет закупаться у субъектов малого

предпринимательства: скрепки, карандаши или жилые помещения — законом не определено.

Объективно нынешнее правовое регулирование предоставляет для органов власти «лазейку» до бесконечности не исполнять судебные решения, обязывающие их предоставить людям жилье.

* * *

Серьезной проблемой, имеющей явно не локальное значение, является судьба жителей бывшего военного городка № 135, расположенного на территории села Тамбовка Харабалинского района.

Указанный военный городок входил в официально утвержденный федеральным Правительством перечень закрытых военных городков, имеющих жилищный фонд. Соответственно, обязанность по переселению граждан из аварийного жилья возлагалась на Министерство обороны Российской Федерации.

Однако в апреле 2012 года распоряжением Правительства РФ № 487-р указанный военный городок, наряду с другими, из перечня был исключен. Военное ведомство одним «махом» сбросило с себя обязанность по обеспечению жильем людей, которые, будучи отнесенными к гражданскому персоналу, также поддерживали обороноспособность нашей страны.

С указанной проблемой Уполномоченный по правам человека столкнулся при рассмотрении обращений гражданок М. и Р. Сегодня они проживают, точнее выживают, в условиях, опасных для жизни и здоровья. В доме нет ни света, ни воды, ни отопления, ни канализации, ни газа. Военная прокуратура Каспийской флотилии, проводившая по просьбе Уполномоченного по правам человека проверку на месте, констатировала следующее: «Отмостка домов имеет следы разрушения по периметру (щели, трещины и т. д.). В помещениях отсутствует остекление, имеются следы протечек кровли, наблюдается захламление подвальных помещений бытовым мусором.». Состояние труб и системы теплоснабжения охарактеризовано, как «плачевное».

При этом обе заявительницы ранее имели трудовые отношения с Министерством обороны Российской Федерации на протяжении многих лет (стаж первой составляет – 29 лет, второй – 41 год), состояли в очереди на получение жилищного сертификата. Однако, после того как военный городок № 135 был исключен из вышеуказанного перечня, военное ведомство отказывается обеспечивать их жильем. Отказывается и администрация Харабалинского района, мотивируя это тем, что к аварийным помещениям никакого отношения не имеет, а заявительницы на жилищном учете в муниципалитете не состоят.

Парадоксальным образом это действительно так. Согласно письму заместителя начальника ФКУ «Южное региональное управление жилищного обеспечения» Шустова И.А. от 5 мая 2016 года № 184/2/12126 «передача

жилищного фонда военного городка № 135 в собственность муниципального образования «Харабалинский район» в настоящее время не запланирована». Впрочем, нельзя исключить, что дома, в которых проживают заявительницы, на балансе Минобороны России уже и не числятся.

О том, что проблема носит «общероссийский масштаб» свидетельствует практика Верховного Суда Российской Федерации. В процессе анализа судебной практики было выявлено более 30 решений высшей судебной инстанции, из которых следует, что люди, оказавшиеся в ситуации, аналогичной той, что гр-ки М. и Р., пытались оспорить распоряжение Правительства РФ об изменении перечня закрытых военных городков. Однако Верховный Суд Российской Федерации исходит из формального принципа: входило ли в компетенцию Правительства РФ осуществлять такой шаг, действовало ли оно в пределах своих полномочий⁵. В принципе, ответ на данный вопрос — положительный. Другое дело — нельзя согласиться с выводом о том, что данный шаг не затрагивает и не нарушает права граждан.

В письме на имя заместителя Генерального прокурора — Главного военного прокурора Российской Федерации С.Н. Фридинского Уполномоченный по правам человека изложил свою позицию по данной проблеме. Вкратце суть ей такова. Дома в бывшем военном городке № 135, поскольку они не сняты с баланса Минобороны России, относятся к специальному жилищному фонду. Так как гр-ки М. и Р. прекратили трудовые отношения с Министерством обороны РФ, они, в принципе, утратили основания для проживания в этих домах, однако закон запрещает выселить их без предоставления жилья (статья 13 Федерального закона от 29.12.2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»). Соответственно, обеспечить их жильем обязан формальный наймодаель — Министерство обороны Российской Федерации.

В настоящее время письмо Уполномоченного по правам человека находится на рассмотрении в прокуратуре Южного военного округа и на контроле Главной военной прокуратуры Российской Федерации.

⁵ См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2015 года № АПЛ15-461 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 12.08.2015, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 1 Изменений, которые вносятся в раздел "Вооруженные Силы Российской Федерации" перечня имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации и органов федеральной службы безопасности, утв. распоряжением Правительства РФ от 19.08.2011 N 1470-р».

* * *

К Уполномоченному по правам человека по-прежнему, поступает много заявлений и жалоб от лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по вопросу о реализации их права на жилище.

У большинства заявителей ситуация, к сожалению, безнадежная, поскольку по поводу своего права на жилье они обращаются спустя продолжительное время после предельного возраста, когда они могут быть поставлены на жилищный учет. Сегодня на территории Астраханской области проживает достаточно много лиц, которые ранее воспитывались в социальных и образовательных учреждениях, при этом руководство последних, как правило, не интересовалось реальным положением дел по части обеспечения их жилыми помещениями. Директора интернатов и детских домов «успокаивались» тем, что при признании ребенка сиротой за ним закреплялась жилая площадь его родителей. Но при этом они не контролировали: в каком состоянии находится квартира или дом, а равно — сколько фактически людей проживает в данном помещении. Между тем, поскольку жилье, как правило, закреплялось за несколькими детьми, на момент окончания младшим ребенком образовательного учреждения для него просто не находилось места, поскольку ранее «вышедшие в самостоятельную жизнь» его братья и сестры уже заселялись, обзаводились семьей, прописывали на данной жилплощади своих детей.

Региональные органы власти в условиях острой нехватки денежных средств предпринимают все возможные меры для решения проблемы обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа. В 2016 году на реализацию указанной цели в бюджете Астраханской области было предусмотрено 104,95 млн рублей.

В течение истекшего года были введены в эксплуатацию три жилых дома: 1) трехэтажный 36-квартирный дом в городе Камызяке, 2) трехэтажный 24-квартирный дом в пос. Володарский, 3) трехэтажный 24-квартирный дом в г. Ахтубинске. К сожалению, не было доведено до конца строительство 72-квартирного дома в городе Нариманове и двух домов (60 квартир) в селе Енотаевка. Приостановлено на неопределенный срок строительство домов в с. Черный Яр, пос. Лиман, с. Икрыное и ЗАТО Знаменск (192 квартиры). В областном центре строительство домов для указанной категории лиц в 2016 году не велось. Однако агентством по управлению государственным имуществом Астраханской области в рамках электронных аукционов было приобретено 41 жилое помещения в городе Астрахани.

Одной из проблем, которые в настоящее время имеют место, является применение положений пункта 1 части 4 статьи 20¹ Закона Астраханской области от 10 октября 2006 года № 75/2006-ОЗ «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области». Согласно данной норме регионального Закона жилые помещения предоставляются детям-сиротам, детям,

оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа в первую очередь в том муниципальном образовании, где они были включены в первичный список при постановке на жилищный учет.

Между тем, в 2015–2016 гг. многие граждане, относящиеся к вышеуказанной категории, обращались с иском к Правительству Астраханской области с требованием обязать последнее предоставить им жилое помещение по договору социального найма в городе Астрахани. Данное требование истцы мотивировали тем, что хотя они приобрели льготный статус в том или ином населенном пункте на территории Астраханской области, к моменту подачи иска проживали и работали в пределах муниципального образования «Город Астрахань».

Анализ судебной практики свидетельствует, что суды, удовлетворяя требования истцов о предоставлении жилья в городе Астрахани, мотивируют это тем, что в федеральном законодательстве имеется лишь один критерий, по которому следует определять «место предоставления» — место жительства.

В части 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» закреплено, что жилье предоставляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанной категории лиц «в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации». Таким образом, критерий «место жительства» скорее *привязан к органу власти, а не к лицу, имеющему право на жилье*. Из нормы закона следует лишь то, что гражданину, проживающему на территории Астраханской области, право на жилье обязан обеспечить орган исполнительной власти Астраханской области, а не – Волгоградской, Архангельской, Калужской и т. д.

Вместе с тем, безусловно, порядок предоставления жилья, установленный пунктом 1 части 4 статьи 20¹ Закона Астраханской области № 75/2006-ОЗ, явно входит в противоречие с правом на свободу передвижения и выбор места жительства, гарантированным статьей 27 Конституции Российской Федерации.

Следует указать и еще на одну немаловажную проблему. Десятки квартир, предоставленных детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, остаются незаселенными. Многие из граждан указанной категории, часто проживают и работают за пределами Астраханской области, а свои квартиры либо сдают в аренду (что категорически запрещено), либо и вовсе оставляют без присмотра. В последнем случае долги по коммунальным платежам накапливаются как «снежный ком». Сложившаяся ситуация требует внимания со стороны органов государственной власти региона в целях поиска разумного пути ее разрешения.

* * *

Как известно, право на жилище предполагает проживание людей в благоустроенном жилище. В этой связи следует отметить, что в 2016 году в поле зрения аппарата Уполномоченного по правам человека оказались условия проживания студентов образовательных учреждений в общежитиях.

В частности, была проведена проверка общежития профессионального училища, учредителем которого является Астраханский государственный архитектурно-строительный университет, которое находится на ул. Магистральной в городе Астрахани.

То, что предстало глазам, трудно поддается описанию. Вопреки требованиям СП 2.1.2.2844-11 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, оборудованию и содержанию общежитий для работников организаций и обучающихся образовательных учреждений»⁶, на этажах отсутствовали женские комнаты гигиены, помещения для стирки, сушки и глажки белья, а также для обработки и хранения уборочного инвентаря. Похоже, что туалеты давно не только не ремонтировали, но даже не убрали. Вопреки требованиям санитарных правил, кухни не были оборудованы плитами, мойками и столами. Невозможно понять – как в этих условиях обучающиеся должны были готовить пищу. Функционирующие душевые кабины находились только на первом этаже, тогда как согласно нормативам они положены на каждом этаже.

Не менее унылое зрелище представляли собой так называемые жилые помещения. В большинстве комнат – голые обшарпанные стены, окна не застеклены, а обтянуты тканью. Отсутствует какой-либо инвентарь и элементарная мебель (шкаф для одежды, тумбочки). Налицо была и угроза электро- и пожарной безопасности: во многих комнатах были обнаружены поврежденные розетки и выключатели, висящие оголенные провода.

Результаты проверки были доведены Уполномоченным по правам человека до сведения контрольно-надзорных ведомств. Управление Роспотребнадзора по Астраханской области и Главное управление МЧС России по Астраханской области ограничились оформлением протоколов соответственно по статьям 6.7 («Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения») и 20.4 КоАП РФ («Нарушение требований пожарной безопасности») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Фактического же устранения вышеназванных нарушений не произошло, причем администрация образовательной организации традиционно объясняет неблагоприятные жилищные условия студентов отсутствием денежных средств.

⁶ Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23.03.2011 года № 23.

2. ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВЕННЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ

В 2016 году проблема некачественных коммунальных услуг была для жителей региона столь же злободневной, как и в 2015-м. Следует, пожалуй, начать с вопроса о качестве водоснабжения.

В начале года, то есть в зимний период, поступало довольно много обращений жителей г. Астрахани в связи с тем, что вместо горячей, из кранов льется чуть теплая вода, имеющая к тому же специфический неприятный запах. Изучение действующей нормативной базы, регулирующей подачу горячей воды, привело Уполномоченного по правам человека к выводу о необходимости её корректировки, поскольку, опираясь на действующие акты, поставщики могут фактически игнорировать требование о соответствии качества горячей и питьевой воды установленным санитарно-эпидемиологическим критериям⁷.

Так, согласно п. 2.4 СанПиН 2.1.4.2496-09 температура горячей воды в местах водоразбора независимо от применяемой системы теплоснабжения должна быть не ниже 60 °С и не выше 75 °С.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее – Правила). Требования к качеству коммунальных услуг, *допустимые отступления* от них, а также условия и порядок изменения размера платы при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества приведены в приложении № 1 к данным Правилам.

При этом пункт 5 приложения № 1 к Правилам устанавливает, что за каждые 3 °С отступления от допустимых отклонений температуры горячей воды размер платы за коммунальную услугу за расчетный период, в котором произошло указанное отступление, снижается на 0,1 процента размера платы, определенного за качественную услугу, за каждый час отступления от допустимых отклонений суммарно в течение расчетного периода. И лишь за «горячую» воду, температура которой *ниже* 40 °С, оплата производится по тарифу холодной воды. Таким образом, с одной стороны, изменение санитарно-эпидемиологического норматива качества горячей воды, являющегося противоэпидемической мерой, не допускается. С другой

⁷ Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ закрепляет, что организации, осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, обязаны обеспечить соответствие качества горячей и питьевой воды указанных систем санитарно-эпидемиологическим требованиям.

стороны, Правила допускают подачу в качестве «горячей», воду, температура которой может достигать даже 40 °С.

Вот пример расчёта ситуации с конкретным заявителем. В течение 7 дней вода в кране была 51°С вместо 60 °С. При перерасчете оплата снизилась на 27 %. Однако, не «разбавляя» горячую воду, человек расходовал ее в гораздо больших объемах, и это «обесценило» перерасчет. В любом случае, поскольку горячая вода применительно к г. Астрахани стоит в шесть раз дороже холодной, то по факту никакой компенсации за некачественную услугу гражданин реально не получил.

Следует ещё раз подчеркнуть — любое снижение температуры горячей воды ниже 60 °С *недопустимо в принципе*. Это – не просто дискомфорт, но и реальная угроза здоровью людей, поскольку теплая вода – благоприятная среда для развития возбудителей инфекционных заболеваний.

В этой связи полагаю, что Правила необходимо откорректировать в том смысле, что при температуре подаваемой воды ниже 57 °С – потребители должны производить оплату по тарифу холодной воды. Соответствующее обращение было направлено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой, которая поддержала идею подготовки соответствующих предложений по внесению изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

Довольно часто люди обращаются к Уполномоченному по правам человека и по поводу некачественной подачи холодной воды. Пример тому – коллективная жалоба жильцов дома № 48 по ул. Куликова г. Астрахани, в которой сообщалось, что вода из кранов льется «тонкой струей», а на верхние этажи поступает «по каплям».

Увы, региональная служба жилищного надзора ограничивается, что называется «последними китайскими предупреждениями». Так, в результате проверки было установлено, что указанным ведомством в отношении МУП города Астрахани «Астрводоканал» в течение 2016 года неоднократно проводились проверки на предмет соблюдения обязательных требований к параметрам подачи воды в многоквартирный дом по указанному адресу. По итогам всех этих многочисленных контрольных мероприятий выдавались предписания об устранении нарушений в части низкого давления, однако содержащиеся в них требования не исполнялись. А после того как в ноябре 2016 года директору ресурсоснабжающей организации было направлено очередное предписание, подача воды... и вовсе практически прекратилась.

Не менее показательна ситуация, изложенная в обращении жителя Приволжского района гр-на А. о ненадлежащем водоснабжении в селе Растопуловка Приволжского района. Он указал на то, что люди испытывают трудности из-за крайне низкого давления в системе холодного водоснабжения. Следует отметить, что сам заявитель, начиная с 2014 года, неоднократно писал и в администрацию села, и в администрацию района, однако никаких внятных ответов не получал. Впрочем, даже из

представленной переписки становилось ясно, что никаких мер для налаживания нормального водоснабжения села Растопуловка администрация муниципального образования «Приволжский район» не предпринимает.

При проверке доводы гр-на А. полностью подтвердились. Выяснилось, что для решения проблемы необходима реконструкция системы водоснабжения населенного пункта (ремонт водонапорных сооружений, а также разводящих труб). Казалось бы, проблема существует не один год, и местные власти хорошо о ней осведомлены. Но, хотя в Приволжском районе принята и действует муниципальная программа «Обеспечение комфортности проживания населения Приволжского района на 2015–2017 годы» (которая включает в себя подпрограмму «Комплексное развитие системы коммунальной инфраструктуры»), никаких мер по реконструкции водопровода в селе Растопуловка в ней не предусмотрено.

Откликаясь на настойчивые запросы Уполномоченного по правам человека, администрация Приволжского района в июне 2016 года наконец сообщила, что «рассматривается вариант с дополнительным введением водонапорной башни и нагнетающих электронасосов, что решит возникшую проблему». Зная, однако, цену такого рода обещаниям, Уполномоченный по правам человека просил районные власти уточнить: каков предполагаемый объем денежных средств для реализации намеченных планов и каковы источники финансирования? Заместитель главы администрации района Зиновьев О.О. дважды отвечал, что объем средств «достаточный», но упорно не желал назвать конкретную сумму. Лишь, опираясь на результаты прокурорской проверки, удалось выяснить, что «проектирование технического решения запланировано на II квартал 2017 года, а сумма финансирования будет определена при формировании бюджета на 2017 год в ноябре 2016 года». Данный вопрос, безусловно, будет находиться на контроле Уполномоченного по правам человека.

В отличие от жителей Растопуловки, людям, проживающим в селе Капустин Яр Ахтубинского района «повезло». Благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека, в 2016 году здесь полностью было восстановлено регулярное водоснабжение. Впрочем, основная причина перебоев с водой здесь была иная – не техническая, а сугубо финансовая.

Проверка началась после получения письма 92-летней гр-ки В., которая жаловалась на постоянные отключения холодного водоснабжения. Как выяснилось, причиной этого являлось наличие значительной задолженности, которая образовалась у муниципального предприятия «Капьярвод» (учредитель – администрация муниципального образования «Капустиноярский сельсовет») перед водоснабжающей организацией.

Между тем, у подавляющего большинства жителей долгов по оплате услуги водоснабжения не было. Тем не менее в разгар лета более четырех тысяч человек оказались заложниками «взаиморасчетов» чиновников и коммунальщиков. При этом никто даже не позаботился организовать подвоз

питьевой воды – это было сделано лишь после вмешательства в ситуацию Уполномоченного по правам человека.

После кратковременного периода подачи воды вновь последовало полное отключение водоснабжения в более чем половине домов, а в тех жилых помещениях, куда вода все же поступала, отмечался ее слабый напор и крайне скверное качество.

Материалы проверок, собранные Уполномоченным по правам человека, были направлены им в прокуратуру Ахтубинского района с просьбой обратиться в суд в защиту интересов жителей населенного пункта. Ахтубинским городским прокурором был подан административный иск, который был полностью удовлетворен: решением суда на администрацию муниципального образования «Ахтубинский район» была возложена обязанность обеспечить круглосуточное бесперебойное холодное водоснабжение с. Капустин Яр в соответствии с требованиями санитарных норм и правил. В ходе исполнения судебного решения водоснабжение села было полностью восстановлено в январе 2016 года. Качество и напор холодной воды теперь соответствуют установленным нормативам.

Кстати, говоря о «напоре» холодной воды, нужно отметить следующее. В адрес Уполномоченного по правам человека периодически поступают обращения граждан, которые жалуются на неудовлетворительное состояние подачи воды в многоэтажных домах. Приложением № 1 к Правилам № 354 установлены параметры давления в точке водоразбора: в системе холодного водоснабжения от 0,3 до 6,0 кгс/см², а в системах горячего водоснабжения — от 0,3 до 4,5 кгс/см².

При этом если речь идет о такой точке водоразбора как кран, расположенный непосредственно в квартире, столь широкий диапазон параметров давления порождает явную неопределенность — какой уровень давления является нормальным применительно к конкретному этажу?

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства РФ № 354 разъяснения по применению Правил дает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в связи с чем был направлен запрос в данное министерство с просьбой разъяснить порядок применения пунктов 3 и 7 Приложения 1 Правил в зависимости от этажа в части нормального уровня давления (интервал от минимального до максимально допустимого) в сети водопровода на вводе в дом и непосредственно в квартире, применительно к домам различной этажности. К сожалению, какого-либо вразумительного ответа из данного ведомства, однако, так и не последовало.

* * *

Возвращаясь к теме защиты прав студентов, затронутой в предыдущем разделе, следует отметить, что Уполномоченный по правам человека в 2016 году столкнулся с проблемой ограничения доступа в душевые и умывальные комнаты в общежитиях.

Так, в одном из колледжей г. Астрахани администрация официально установила «временной лимит» по пользованию душем – 6 раз в неделю по 4 часа (с 18. 00 до 22. 00). Введение данной меры руководство образовательной организации мотивировало необходимостью экономии энергоресурсов и соблюдения утвержденных лимитов их потребления.

По мнению Уполномоченного по правам человека, выраженного в письме в прокуратуру Астраханской области, в данном случае имело место явное нарушение прав лиц, проживающих в общежитии.

Сбережение энергоресурсов в рамках утвержденных лимитов должно осуществляться в здании, в котором производится учебный процесс, располагаются классы и административные подразделения. Что же касается здания общежития, то проживающие в нем студенты заключают договор найма жилого помещения, оплачивают коммунальные услуги в порядке, предусмотренном жилищным законодательством, и какие-либо ограничения в предоставлении им коммунальных услуг, в частности, воды – недопустимы. Прокуратура области полностью согласилась с точкой зрения Уполномоченного по правам человека.

Следует отметить, что администрации образовательных учреждений, в чьем ведении находятся общежития, подчас навязывают людям услуги, не входящие в перечень обязательных, и требуют за них оплату. Так, гр-ка М. обратилась с жалобой по данному вопросу к Уполномоченному по правам человека. По результатам проверки было установлено, что хотя заявительница не подписывала никаких договоров на оказание «дополнительных услуг», руководство колледжа на протяжении нескольких лет ежемесячно взимало с нее плату за пользование энергоемкими приборами, к которым относил холодильник, стиральную машину и принадлежащий М. компьютер. В результате вмешательства Уполномоченного по правам человека и органов прокуратуры директором колледжа было принято решение о возврате М. денежных средств, внесенных ею в качестве оплаты дополнительных услуг, за период с января 2014 года по август 2016 года включительно.

* * *

Не менее острой остаётся проблема износа лифтов в большинстве многоквартирных домов. Лифтовой парк Астраханской области стремительно стареет. В 2016 году вопрос безопасности эксплуатации лифтового оборудования в многоквартирных домах региона находился на

контроле органов прокуратуры и региональной службы жилищного надзора. Неоднократно имели место случаи приостановления работы лифтов, что связано с истечением срока их эксплуатации.

Процедура экспертизы лифта на предмет возможности его дальнейшего использования предусматривает финансовые затраты, для чего организации, управляющие многоквартирными домами, предлагают их жителям «сброситься», что вызывает у людей непонимание и возмущение. Эмоции граждан можно понять, но, по существу, ничего противозаконного в действиях управляющих организаций нет. В настоящее время ремонт (замена) лифтов возможны исключительно в рамках реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в МКД. Однако денежных средств, собираемых Фондом капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области, недостаточно для решения проблемы.

* * *

В 2016 году продолжали поступать обращения от собственников помещений в многоквартирных домах по поводу ежемесячной оплаты взносов на капитальный ремонт.

Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница г. Ахтубинска гр-ка М., которая сообщила, что ей отказывают в оформлении субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ссылаясь на наличие задолженности по оплате за капремонт. Выяснилось однако, что фактически вины гр-ки М. и других жильцов этого дома нет, поскольку люди не получали от регионального оператора соответствующие платежные документы, а попытки выяснить – куда, по каким реквизитам вносить платежи оказались тщетными.

Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека выход был найден: Фондом капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области были приняты меры, направленные на ежемесячное направление жильцам квитанций для уплаты взносов на капитальный ремонт. С заявительницей было заключено соглашение о рассрочке погашения образовавшейся задолженности на шесть месяцев. В результате гр-ка М. смогла оформить субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Другая заявительница в своем обращении указала, что собственники помещений ее дома приняли решение о формировании фонда капитального ремонта на специальном счете и о необходимости проведения ремонта в 2015 году. Однако ни один из видов работ в течение прошлого года выполнен не был, при этом система канализации находится в аварийном состоянии.

Следует отметить, что согласно постановлению администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 28.05.2015 № 3376 и постановлению министерства ЖКХ Астраханской области от 29.05.2015 №

194/1-п дом включен в краткосрочной план реализации региональной программы «Проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Астраханской области, на 2014 – 2043 годы» на 2015 год. Планировался ремонт внутридомовых инженерных систем (электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения), крыши.

Орган местного самоуправления обязан был руководствоваться в данном случае положениями части 7 статьи 189 Жилищного кодекса РФ - то есть принять решение о формировании фонда капитального ремонта на счете регионального оператора и направить решение владельцу специального счета⁸. Однако в данном случае свои обязанности районная администрация стала исполнять только после обращения Уполномоченного по правам человека к главе администрации города. Согласно поступившему ответу, администрацией Ленинского района г. Астрахани проведено общее собрание собственников помещений дома с участием представителя Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области по обозначенной проблеме.

Нужно отметить, что, судя по обращениям, у многих жителей региона работа Фонда не вызывает доверия, и это вполне объяснимо. Вот лишь один пример. В соответствии с частью 3.1 статьи 183 Жилищного кодекса Российской Федерации региональный оператор обязан ежеквартально размещать отчет о своей деятельности на официальном сайте. Минстроем России утверждена форма этого отчета. Он состоит из четырёх разделов. Однако на сайте регионального оператора Астраханской области по состоянию на 1 октября 2016 года была размещена лишь ¼ данного отчета, а именно – информация о начисленных и уплаченных взносах на капремонт. Только после обращения Уполномоченного по правам человека к директору фонда отчет за два квартала был размещен в полном объеме.

Спрашивается, куда смотрела служба жилищного надзора Астраханской области? Между тем, размещая отчет о своей деятельности на тот самый период, когда Уполномоченный по правам человека указал на отсутствие обязательной информации, вышеуказанный надзорный орган сообщал, что «проведено 12 проверок в отношении некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области». Нарушений в работе регионального оператора служба не выявила». Как говорится, комментарии излишни.

⁸ Данная норма регламентирует порядок действий в случае, если капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, собственники помещений в котором формируют фонд капитального ремонта на специальном счете, не проведен в срок, предусмотренный региональной программой, и при этом в соответствии с порядком установления необходимости проведения капитального ремонта требуется выполнение какого-либо вида работ, предусмотренных для этого многоквартирного дома.

* * *

В заключение данного раздела изложу ряд предложений, которые вытекают из обобщения практики рассмотрения обращений граждан, связанных со сферой ЖКХ.

1. В апреле 2016 года Конституционный Суд Российской Федерации своим постановлением подтвердил правомерность возложения на собственников помещений многоквартирного дома обязанности по ежемесячной уплате взносов на капремонт дома.

Но одновременно с этим Конституционный Суд РФ указал федеральному законодателю на необходимость установить механизм исполнения обязанности бывшего наймодателя по капремонту домов, нуждающихся в нем на момент приватизации. До конца 2016 года этот механизм так и не был разработан. Между тем статья 16 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» с 1 марта 2017 года прекращает свое действие.

В этой связи неясно сохранит ли свою актуальность постановление Конституционного Суда РФ. Следует отметить, что положения статьи 191 Жилищного кодекса РФ предусматривают только право, а не обязанность публичных образований оказывать поддержку гражданам в части финансирования услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах. Полагаю, что неисполнение обязательств государства перед людьми повысит напряженность среди населения, в связи с чем Правительству РФ и депутатам федеральной Думы следовало бы вернуться к рассмотрению данного вопроса.

2. В 2016 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступали жалобы астраханцев, которые недоумевали по поводу счетов, выставленных им энергосбытовой компанией за «общедомовые нужды» (ОДН). Многие граждане получали квитанции, в которых суммы за потребление при содержании общего имущества превышали плату за потребление в квартире.

Частично проблема решилась в связи с поправками к пункту 44 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (далее по тексту – Правила). С 30 июля 2016 года плата за ОДН для граждан должна рассчитываться в пределах норматива.

Данные изменения, надеемся, впредь позволят избежать «бешеных платежей», однако они не «спасут» от другой проблемы.

Значительное число пенсионеров, инвалидов и многодетных родителей являются получателями субсидии и (или) компенсации за ЖКХ. Как известно, для предоставления этих льгот в органы социальной защиты

необходимо представить справку об отсутствии задолженности по оплате коммунальных услуг. При сложившейся административной практике на добросовестного потребителя ложится бремя доказывания отсутствия долга. Коммунальщики часто этим пользуются, имея реальный рычаг воздействия на социально незащищенные слои населения, тем самым побуждая людей погашать ничем не обоснованные задолженности.

К примеру, одной из заявительниц в августе выдали справку об отсутствии долгов за электроэнергию. А уже в сентябре при попытке получить аналогичную справку для оформления субсидии сообщили о наличии неведь откуда взявшегося долга в размере 700 рублей. Потеряв уйму времени, сил и нервов пожилая женщина вновь должна была собирать все квитанции, отстаивать очереди, ходить и доказывать, что она добросовестно платила.

Правила предоставления коммунальных услуг обязывают исполнителя производить при обращении потребителя проверку правильности исчисления размера платы за коммунальные услуги, задолженности или переплаты. Более того, в Правилах указано, что сведения о размере задолженности потребителя перед исполнителем за предыдущие расчетные периоды должны быть указаны в квитанции.

Но на практике получить обоснованный расчет задолженности – для людей практически невыполнимая задача. Задолженность в платежных документах возникает хаотично, без указания конкретного расчетного периода, за который она образовалась. В этой связи в Жилищном кодексе РФ необходимо установить правило: отказ в назначении субсидии и компенсации по причине задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг может иметь место лишь в том случае, если таковая задолженность установлена решением суда.

3. В соответствии с законодательством об энергосбережении в каждом жилом помещении, где это возможно, должен быть установлен прибор учета потребления коммунальных ресурсов. С 1 октября 2013 года установленный прибор учета, в том числе после его ремонта, замены и поверки, опломбируется исполнителем бесплатно. Если пломба была повреждена по вине потребителя или третьих лиц, за повторную опломбировку придется заплатить.

Однако правило о бесплатной опломбировке не распространяется на газовые счетчики в индивидуальных домовладениях и многоквартирных домах с непосредственным управлением. Об этом прямо сказано в п.п. «б» пункта 2 постановления Правительства РФ от 06.05.2011 года № 354. Вопрос ввода в эксплуатацию приборов учета потребления газа регулируется Правилами поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 года № 549. В п.п. «б» п. 22 данных Правил указано, что «первичная установка пломбы осуществляется за счет

поставщика газа, последующие (в том числе при восстановлении прибора учета газа после проведения поверки или ремонта) оплачиваются абонентом».

Чем вызван различный подход к регулированию вопросов ввода в эксплуатацию приборов учета воды, электроэнергии и газа – совершенно непонятно и для удобства людей необходимо данную ситуацию исправить.

4. При наличии в многоквартирном доме коллективных приборов учета очень важным становится вопрос проверки достоверности показаний индивидуальных счетчиков в квартирах. Дело в том, что от добросовестности и сознательности каждого из жильцов зависит размер платы за ОДН, начисляемый соседям.

Как известно, исполнитель обязан не реже 1 раза в год проводить проверки состояния установленных и введенных в эксплуатацию индивидуальных счетчиков, факта их наличия или отсутствия, а также достоверности представленных потребителями сведений о показаниях этих счетчиков путем сверки. При этом абонент обязан допускать исполнителя в занимаемое жилое или нежилое помещение для проведения проверки в заранее согласованное время, но не чаще 1 раза в 6 месяцев.

На практике посетить жилое помещение абонента представителю ТСЖ или управляющей компании бывает весьма затруднительно. При этом установленный порядок уведомления абонента о предстоящей проверке требует значительных временных затрат. Элементарная проверка может затянуться на несколько месяцев.

Полагаем, что процедуру следует упростить и составлять акты об отказе в допуске к прибору учета незамедлительно при отказе абонента выпустить в свою квартиру в заранее согласованное время.

5. В п. 110 Правил установлен порядок проведения проверки качества коммунальной услуги, по результатам которой составляется соответствующий акт.

Если между потребителем и исполнителем существует спор относительно факта нарушения качества коммунальной услуги и (или) величины отступления от установленных параметров ее качества, то определяются дата и время проведения повторной проверки с участием приглашенных исполнителем представителей государственной жилищной инспекции РФ, представителей общественного объединения потребителей. В этом случае в акте проверки должны быть указаны дата и время проведения повторной проверки. Акт повторной проверки подписывается помимо заинтересованных участников проверки также представителем государственной жилищной инспекции и представителем общественного объединения потребителей. Указанным представителям исполнитель обязан передать по 1 экземпляру акта повторной проверки.

В Астраханской области данный механизм не реализуется. Если проверка проводится с участием жилищной инспекции, то она

осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а в статье 16 данного Закона сказано, что по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах.

В этой связи заявитель не может получить экземпляр акта проверки юридического лица. В то же время из правоприменительной практики следует, что основанием для перерасчета размера платы за коммунальные услуги являлся лишь акт о предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества. При этом относимым и допустимым доказательством по делу будет являться только акт, составленный в соответствии с требованиями законодательства. Таким образом на законодательном уровне следует закрепить обязанность по выдаче потребителю акта проверки юридического лица, если речь идет о проверке качества услуг ЖКХ.

3. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

3.1. Оказание медицинской помощи больным с острой и хронической почечной недостаточностью

Получение гражданами, страдающими острой и хронической почечной недостаточностью, квалифицированной и своевременной медицинской помощи, прежде всего – гемодиализа («искусственная почка»), является крайне актуальной проблемой.

Согласно официальной информации, в 2016 году регулярный программный гемодиализ в Астраханской области в условиях ООО «Центр диализа Астрахань» получают 269 жителей. На территории ГБУЗ АО «Городская больница ЗАТО г. Знаменск» также функционирует филиал Центра диализа, рассчитанный на 48 диализных мест.

Кроме того, в соответствии с пунктом 5 постановления министерства здравоохранения Астраханской области от 05.04.2013 года № 37 П «Об организации оказания медицинской помощи (гемодиализа) больным с хронической и острой почечной недостаточностью на территории Астраханской области» проведение гемодиализа больным с острой почечной недостаточностью осуществляется в реанимационных отделениях следующих государственных учреждений здравоохранения:

- ГБУЗ АО «Александро-Мариинская областная клиническая больница»;
- ГБУЗ АО «Городская клиническая больница № 3 им. С.М. Кирова»;
- ГБУЗ АО «Областная инфекционная клиническая больница им. А.М. Ничоги».

В принципе, существующего количества коек на сегодняшний день достаточно, чтобы в полном объеме покрыть потребность жителей области в получении соответствующего лечения.

Тем не менее существуют две весьма трудные проблемы, решение которых зачастую ложится на плечи самих пациентов, а они, как правило, не имеют ни финансовой, ни моральной возможности их решить. Речь идет, прежде всего, о транспортной доступности диализных центров, а также необходимости самостоятельно оплачивать проживание по месту нахождения лечебных учреждений в г. Астрахани или ЗАТО г. Знаменск.

Как известно, доступность медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения, является одним из показателей доступности и качества медицинской помощи гражданам.

В областном центре программный гемодиализ получают не только жители областного центра, но и сельских районов области. Ниже приведена таблица, которая дает представление о том, сколько людей приезжают в Астрахань на процедуры:

Медицинские учреждения в г. Астрахани

Территория проживания пациентов, получающих гемодиализ	Количество пациентов, получающих гемодиализ
Ахтубинский район	1
Володарский район	10
Икрянинский район	12
Камызякский район	16
Красноярский район	16
Лиманский район	11
Наримановский район	4
Приволжский район	16
Харабалинский район	6
Черноярский район	1
г. Астрахань	158
Итого	251

Число пациентов, получающих программный гемодиализ в ЗАТО г. Знаменск, составляет:

Территория проживания пациентов, получающих гемодиализ	Количество пациентов, получающих гемодиализ
Ахтубинский район	16
Харабалинский район	1
Черноярский район	1
Итого	18

Как мы видим из вышеуказанных таблиц, практически половина всех пациентов, получающих программный гемодиализ, проживают за пределами территории нахождения соответствующих центров. Следовательно, с определенной периодичностью перед ними встает вопрос организации доставки в данные медицинские учреждения.

На программный гемодиализ в ООО «Центр диализа Астрахань» пациенты вынуждены добираться за счет собственных средств, поскольку доставка пациентов не входит в структуру тарифа обязательного медицинского страхования.

Организация доставки больных, получающих программный гемодиализ в условиях государственных учреждений здравоохранения, возложена на главных врачей государственных бюджетных учреждений здравоохранения. Тем не менее и в том и в другом случае пациенты нередко сталкиваются с необходимостью добираться в диализные центры самостоятельно. Так, в предыдущие годы к Уполномоченному по правам человека поступали жалобы на то, что больным с острой почечной недостаточностью необходимая помощь была оказана несвоевременно, поскольку медицинское учреждение не смогло организовать доставку специальным автотранспортом больного из отдаленного района области. Причиной была неисправность машины. Естественно, никто не может гарантировать, что подобные случаи не повторятся в будущем. Кроме того, необходимость всякий раз ездить в Астрахань или ЗАТО Знаменск на процедуры гемодиализа за свой собственный счет наносит ощутимый удар по бюджету семьи.

В настоящее время региональным законодательством предусмотрена выплата компенсации расходов на оплату проезда в специализированное медицинское учреждение для получения высокотехнологичной или специализированной медицинской помощи и консультации. Однако получить данную выплату могут не чаще 1 раза в месяц граждане, признанные малоимущими. Лица, нуждающиеся в программном гемодиализе, в большинстве своем, являются инвалидами I или II группы, в связи с чем имеют доходы, превышающие величину прожиточного минимума. Кроме того, предоставляемая компенсация стоимости проезда 1 раз месяц не способна компенсировать реальные затраты граждан, вынужденных посещать процедуру гемодиализа по несколько раз в неделю.

Именно с частотой проведения указанной процедуры связана вторая проблема, с которой зачастую сталкиваются данные пациенты. Не имея возможности по несколько раз в неделю ездить из районов области в гемодиализные центры и обратно, больные вынуждены решать вопрос временного проживания в городе нахождения соответствующих учреждений.

Понятно, что далеко не все пациенты имеют в г. Астрахани или ЗАТО г. Знаменск родственников или иных близких людей, которые могли бы обеспечить проживание. Таким образом, люди вынуждены нанимать жилые помещения, но далеко не все могут себе это позволить с финансовой точки зрения. При этом какие-либо компенсации стоимости проживания для пациентов с острой и хронической почечной недостаточностью какими-либо нормативными актами не предусмотрены.

Возможно, следовало бы закрепить в нормативных правовых актах на федеральном уровне, во-первых, включение расходов по доставке пациентов на процедуры гемодиализа в негосударственные медицинские учреждения в структуру тарифа обязательного медицинского страхования и, во-вторых, выплату компенсации расходов на оплату проживания гражданам,

проходящим процедуры программного гемодиализа не по месту своего жительства. Кроме того, рекомендую государственным органам Астраханской области рассмотреть вопрос о строительстве в перспективе в областном центре пансионата для граждан, нуждающихся в гемодиализе, и являющихся одиноко проживающими.

3.2. Лекарственное обеспечение граждан, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями

Указанная проблема также оставалась в поле зрения Уполномоченного по правам человека в истекшем году. По информации министерства здравоохранения Астраханской области, по состоянию на сентябрь 2016 года в региональном сегменте Федерального регистра вышеназванных лиц состояло 65 жителей региона, в т. ч. — 38 детей.

Согласно статье 16 Федерального закона от 21.11.2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» обеспечение граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания, предназначенными для лечения указанных заболеваний, финансируется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

К сожалению, с каждым годом реализовать названную обязанность удается все с большими трудностями. К примеру, в 2015 году исполнить полномочия Астраханской области в части обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения орфанных заболеваний, а также для обеспечения лекарственными препаратами пациентов в рамках территориальной программы государственных гарантий, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты отпускаются по рецептам врачей бесплатно, в полной мере позволили только дополнительно выделенные средства из федерального бюджета.

За счет регионального бюджета финансирование расходов на обеспечение граждан лекарственными препаратами осуществлялось следующим образом:

Годы	Потребность (руб.)	Фактическое финансирование (руб.)
2014	5 960 000	2 880 000
2015	55 950 200	25 081 330
2016	147 817 960	17 654 330 ⁹

Как видим, с каждым годом тенденция ухудшается: потребность в лекарственном обеспечении только увеличивается (в т.ч. за счет роста цен на

⁹ По состоянию на I-е полугодие 2016 года.

лекарственные препараты), а финансирование становится только хуже. Данная проблема обозначена министерством здравоохранения региона перед Министерством здравоохранения Российской Федерации, однако вопрос получения межбюджетных трансфертов решается с огромным трудом.

С учетом напряженности регионального бюджета обеспечить приобретение дорогостоящих лекарств (по некоторым нозологиям стоимость 1 лекарственного препарата достигает 300 тысяч рублей) становится значительной проблемой. Видимо, пора поставить вопрос о том, что обеспечение лекарственными препаратами и специализированными продуктами питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, должно относиться к полномочиям Российской Федерации.

Однако не только сложность получения необходимых лекарств становится проблемой для лиц, страдающих орфанными заболеваниями.

В 2016 году к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Ч., сын которой страдает редким заболеванием – «классическая фенилкетонурия» (Е 70.0). В июле с ребенка была снята инвалидность в связи с наличием «незначительных нарушений эндокринной системы и метаболизма, которые не приводят к ограничению основных категорий жизни». Следует уточнить, что фенилкетонурия (далее по тексту – ФКУ) – это заболевание, при котором организм человека не способен перерабатывать белок, при этом продукты его распада приводят к тяжелому поражению мозга, вплоть до олигофрении и идиотии. Людям с данным диагнозом необходимо всю жизнь соблюдать строжайшую диету, принимать лечебную смесь для восполнения потребности организма в белке. Прием в пищу обычных продуктов питания не допустим (исключены мясные, молочные продукты, хлебобулочные и кондитерские изделия, рыба и морепродукты, макаронные изделия, крупы, орехи, яйца, бобовые, ряд овощей и фруктов), поэтому должны приобретаться специализированные безбелковые продукты, стоимость которых превышает обычные в 5-10 раз.

Бесспорно, соблюдение такой диеты позволяет минимизировать последствия для организма ребенка, однако малейшее отступление от специализированного рациона приведет к необратимым последствиям в работе мозга. Именно поэтому снятие категории «ребенок-инвалид» и, следовательно, прекращение выплаты соответствующих пенсий и пособий, приводит к тяжелейшему материальному положению в семьях детей с ФКУ и невозможности приобретать безбелковые продукты питания. Предварительный анализ показал, что образ жизни таких семей (необходимость постоянного контроля питания) исключает трудоустройство обоих родителей, лишает возможности отдать ребенка в детский сад и т. д.

Следует отметить, что согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении

обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» граждане с диагнозом «фенилкетонурия» имеют право на бесплатное обеспечение безбелковыми продуктами питания, белковыми гидролизатами, ферментами, психостимуляторами, витаминами, биостимуляторами.

Тем не менее на практике, в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», а также распоряжением Правительства РФ от 14.10.2015 года № 2052-р «Об утверждении перечня специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов на 2016 год» дети-инвалиды, страдающие фенилкетонурией, обеспечиваются только специализированными продуктами лечебного питания, выпускаемыми в форме сухого порошка. Естественно, данные средства не могут заменить ни ребенку, ни взрослому человеку, страдающему столь редким заболеванием, полноценного питания, пусть и с определенными ограничениями.

К сожалению, в Астраханской области, как и во многих других регионах, обеспечение лиц, страдающих фенилкетонурией, безбелковыми продуктами питания не осуществляется. В этой связи полагаем необходимым предусмотреть в региональном законодательстве возможность предоставления семьям, имеющим детей с названным диагнозом, помощи на приобретение именно безбелковых продуктов питания либо в форме ежемесячной выплаты, либо приобретения набора специальных продуктов.

3.3. Содействие в оказании лечения и получении лекарственных средств

Нередко к Уполномоченному по правам человека как в последнюю инстанцию обращаются с просьбами оказать содействие в получении лечения или лекарственных средств, предоставление которых в бесплатной или какой-либо льготной форме не предусмотрено. В таких случаях ходатайство Уполномоченного перед компетентными органами становится последней надеждой на сохранение здоровья.

Так, в 2016 году к региональному омбудсмену обратился гр-н Т., незадолго до этого перенесший операцию по стентированию сосудов сердца. Дело в том, что после указанной операции ему в течение года необходимо принимать препараты, влияющие на систему свертывания крови. Стоимость таких лекарств составляет более 2 тысяч рублей за упаковку. Естественно, помимо препаратов, влияющих на свертываемость крови, таким гражданам назначается ряд других лекарственных средств.

Учитывая данные обстоятельства, пенсионеру, получающему минимальную или даже среднюю пенсию, крайне проблематично изыскивать денежные средства на покупку данных лекарств. К примеру, назначенный гр-ну Т. препарат «Коплавикс» (международное непатентованное наименование

«Клопидогрел») необходимо принимать 1 раз в сутки, 1 упаковка препарата на 28 таблеток стоит от 3300 рублей. Таким образом, за год человек только на это лекарство должен потратить почти 43 тысячи рублей. При этом ишемическая болезнь сердца, являющаяся главной причиной для проведения указанной операции, далеко не всегда является основанием для установления инвалидности, а следовательно данные граждане не вправе получать соответствующие лекарства на льготных основаниях¹⁰.

Однако данная проблема актуальна не только для гр-на Т., обратившегося к Уполномоченному по правам человека. Отраднo, что в марте 2016 года в средствах массовой информации появились сообщения о том, что Минздравом России подготовлена т.н. программа лекарственного страхования, которая как раз таки распространяется на описанных выше граждан. Ежегодно в Федеральном государственном бюджетном учреждении «Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии» (г. Астрахань), обслуживающим не только жителей нашего региона, но и весь Южный федеральный округ, проводится более тысячи операций по стентированию сосудов. При этом всем указанным пациентам в обязательном порядке назначается двойная дезагрегантная терапия (прием клопидогрела и ацетилсалициловой кислоты) в течение одного года после операции, а по индивидуальным показаниям – и в течение более длительного срока. В этой связи крайне важно поддержать инициативу по введению льготного обеспечения граждан, перенесших операцию по стентированию сосудов, лекарственными препаратами, влияющими на свертываемость крови.

Были в 2016 году и случаи, когда граждане обращались к Уполномоченному по правам человека с просьбой ускорить получение высокотехнологичной медицинской помощи или посодействовать в прохождении всесторонних медицинских осмотров и т. д.

Так, гр-н С., являющийся ветераном боевых действий и имеющий инвалидность I группы, перенес в мае 2016 года инфаркт миокарда, в связи с чем был поставлен вопрос о предоставлении ему квоты в Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии. При этом из-за плохого самочувствия заявитель опасался, что может просто не дождаться столь необходимой ему медпомощи. Уполномоченный по правам человека обратился в Минздрав Астраханской области с просьбой по возможности ускорить рассмотрение вопроса о предоставлении гр-ну С. квоты на предоставление

¹⁰ К сожалению, добиться льготной формы обеспечения гр-на Т. необходимым лекарственным препаратом не удалось в связи с отсутствием в законодательстве соответствующей возможности. Тем не менее региональным министерством здравоохранения была дана исчерпывающая информация о наличии более 20 аналогов назначенного заявителю лекарства, зарегистрированных под иными торговыми наименованиями, но имеющих идентичные показания к применению, механизм действия и содержащих одно и то же активное вещество. При этом ценовой диапазон был гораздо ниже, чем у назначенного препарата «Коплавикс».

высокотехнологичной медицинской помощи. К сожалению, по существу данной просьбы был получен отказ, однако обоснованный объективными причинами: на момент обращения заявитель не мог получить высокотехнологичную медпомощь в связи с тяжестью состояния по основному заболеванию и наличию ряда сопутствующих патологий. Вернуться к данному вопросу можно только после прохождения лечения у невролога, кардиолога, и проведения контрольных обследований в октябре 2016 года. Тем не менее совсем без медицинской помощи гр-н С. не остался – при содействии регионального Минздрава он был направлен на лечение в отделение медицинской реабилитации ЧУЗ «Медико-санитарная часть».

3.4. Деятельность поликлинических отделений учреждений здравоохранения

В летнее время, зачастую славящееся в нашем регионе запредельными температурными показателями, значительно увеличивается количество обращений граждан, жалующихся на неудовлетворительные условия в поликлинических отделениях медучреждений области. Прежде всего, речь идет об отсутствии или неисправности систем охлаждения в местах скопления граждан, нехватке посадочных мест в коридорах.

В этой связи по поручению Уполномоченного по правам человека сотрудники аппарата посетили с проверкой ряд поликлинических отделений, расположенных на территории г. Астрахани. По результатам посещений было установлено, что посетители базовой поликлиники (ул. Куликова, 61) и детского поликлинического отделения № 1 (ул. Студенческая, 4 «а») ГБУЗ АО «ДГП № 3»; поликлинического отделения № 1 ГБУЗ АО «ГП № 3» явно находились в крайне некомфортных условиях из-за нехватки свежего воздуха. В женской консультации ГБУЗ АО «ГП № 5» по ул. Татищева – помимо духоты имело место крайне скудное освещение.

В остальных поликлинических отделениях условия ожидания граждан были благоприятными: работали сплит-системы, наблюдалось достаточное число посадочных мест. В некоторых детских поликлиниках транслируются мультфильмы.

Другим отмеченным проблемным моментом стало отсутствие доступной среды для маломобильных групп населения. Несмотря на то что практически все входы в здания оборудованы пандусами, далеко не все они соответствуют строительным нормам. Так, в Детском поликлиническом отделении № 2 (ул. Красноармейская, 15) ГБУЗ АО «Детская городская поликлиника № 3» имеются два пандуса, причем оба не то что не соответствуют нормам, а просто опасны для использования: угол наклона составляет порядка 40 градусов, отсутствуют поручни. Ненормативный угол наклона пандуса имеется также в Детском поликлиническом отделении № 1 (ул. Тренева, 11/1) ГБУЗ АО «Городская поликлиника № 10».

В городской поликлинике № 5 (ул. Сунь Ятсена, 43 «а») пандус был выложен кафелем, а значит воспользоваться им во время дождя или снега будет весьма затруднительно. Совсем привычной ситуацией является для нашего города отсутствие парковочных мест для инвалидов. Из всех проверенных поликлинических отделений таковое было обнаружено лишь в пределах территории городской поликлиники № 8 им. Н.И. Пирогова (ул. Красная Набережная, 21).

Еще одной проблемой, выявленной в ходе посещения поликлинических отделений, стала трудность в реализации права граждан на выбор медицинского учреждения, в т. ч. не по территориальному принципу (статья 21 Федерального закона от 21.11.2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

На «контрольный» вопрос сотрудника аппарата Уполномоченного по правам человека: «Можно ли прикрепиться к поликлинике?» неизменно следовал встречный и настороженный вопрос сотрудника регистратуры: «А где вы проживаете?», причем подобное происходило повсеместно. Таким образом, сам собой напрашивается вывод – если гражданин проживает вне территории обслуживания поликлиники, «прикрепиться» к ней он однозначно не сможет, хотя такого рода отказ совершенно незаконен.

Примечательно, что даже если человек изъявит желание «прикрепиться» к иной поликлинике в пределах ее территории обслуживания, то это все равно ставится в зависимость от определённых условий («если согласится врач») или ему предъявляются не оговоренные в законе требования (например, принести результаты флюорографии).

Неоднократные обещания министерства здравоохранения Астраханской области «провести разъяснительную работу с персоналом регистратур», судя по всему, либо не выполняются, либо не находят должного понимания в сознании некоторых работников поликлиник.

4. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

4.1. Проблемные вопросы установления инвалидности

За прошедший год к Уполномоченному по правам человека неоднократно обращались граждане, обжалующие отказ в установлении инвалидности либо изменение группы в худшую сторону. Действительно, проблема необоснованного изменения группы инвалидности либо ее снятия у граждан, ранее признанных инвалидами, в настоящее время стоит весьма остро, поскольку на протяжении последних лет по всей России наблюдается тенденция снижения количества инвалидов после переосвидетельствования в бюро медико-социальной экспертизы, входящих в систему Минтруда России.

Порядок обжалования решений бюро МСЭ, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», в целом нельзя признать эффективным. Это связано, во-первых, с тем, что внутриведомственный контроль неизбежно влечет «корпоративную солидарность», а судебное обжалование без наличия альтернативной, независимой системы медико-социальной экспертизы также фактически лишено смысла. При этом нужно признать, что уполномоченные по правам человека в субъектах РФ не обладают соответствующими полномочиями для содействия гражданам.

Таким образом, единственной возможностью защиты прав граждан, нуждающихся, по их мнению, в установлении инвалидности, должно стать введение института независимой медико-социальной экспертизы. Весной 2016 года федеральным Минтрудом и Минздраву было поручено проработать данный вопрос. В результате был разработан проект Плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию системы медико-социальной экспертизы на период до 2020 года, предусматривающий помимо прочего разработку и внедрение системы независимой оценки качества оказания услуги по проведению медико-социальной экспертизы, а также обеспечение гражданам возможности получения независимого экспертного заключения. Однако, как указано в пояснительной записке к названному проекту, «учитывая, что институт независимой медико-социальной экспертизы не сформирован, а для его адаптации и внедрения потребуется время, предусмотрено, что норма, регламентирующая проведение независимой медико-социальной экспертизы, вступит в законную силу с 1 января 2019 года».

4.2. Качество услуг в учреждениях социального обслуживания

В течение всего 2016 года Уполномоченным по правам человека регулярно велась деятельность по мониторингу качества услуг, предоставляемых гражданам в стационарных социальных учреждениях. Были посещены: Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов, Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов, Центр социальной адаптации.

В целом качество социального обслуживания в указанных учреждениях соответствует установленным требованиям. Взять, к примеру, Волго-Каспийский дом-интернат, расположенный в Камызякском районе. Данное учреждение рассчитано на 360 мест. Значительное число граждан, проживающих в нём, имеют инвалидность¹¹. Отрадно, что практически все помещения в учреждении приспособлены для лиц с ограниченными возможностями здоровья, в частности, оборудованы пандусами и поручнями.

В ходе проверки предметом повышенного внимания были условия ухода за проживающими гражданами, организация их питания, предоставление им медицинской, правовой, социально-психологической помощи.

К сожалению, как и во многих аналогичных учреждениях, руководством интерната отмечается дефицит медицинских работников, вызванный нежеланием специалистов ехать на работу в сельскую местность (п. Волго-Каспийский расположен в 30 км. от областного центра, сообщение с которым возможно только через паромную переправу). Однако, несмотря на это, качество предоставляемой медицинской помощи остается на должном уровне: осуществляют прием врачи-терапевты, невролог, психиатр; имеются массажный, процедурный, физиотерапевтический кабинеты, проводятся занятия по лечебной физкультуре, работает своя аптека. При необходимости 2 машины медицинской помощи доставляют проживающих в лечебные учреждения города и района для получения специализированной помощи.

Значительное внимание уделяется социально-психологической реабилитации граждан: работает квалифицированный психолог, имеются творческие мастерские, регулярно проводятся культурно-массовые мероприятия. Оборудованы комнаты для отправления религиозных обрядов, причем для представителей различных конфессий.

В целом благоприятное впечатление сложилось и при посещении Астраханского дома-интерната для престарелых и инвалидов г. Астрахани. Состояние жилых помещений, пищеблока, медицинских кабинетов не вызвало нареканий. С проживающими проводятся различные мероприятия как медицинской, так и социально-реабилитационной направленности.

¹¹Из 338 человек, проживавших в доме-интернате на момент проверки, инвалидов I группы было 112 человек, соответственно: II группы – 97, III группы – 22.

Тем не менее, как и во многих подобных учреждениях, конечно же, наблюдается необходимость в проведении ремонта: на момент посещения 85% жилого и служебного фонда требует ремонта, 70% инженерных коммуникаций нуждаются в замене. В целях устранения всех имеющихся недостатков более 2 лет назад была разработана проектно-сметная документация на реконструкцию здания, однако финансирование данных мероприятий в ближайшее время не планируется, в связи с чем реализация проекта реконструкции отложена на неопределенный срок.

Кстати, с 2015 года так и не начался обещанный ремонт и в другом стационарном социальном учреждении – Старо-Волжском психоневрологическом интернате, расположенном в Икрянинском районе области. Причина все та же – отсутствие денежных средств в бюджете.

Летом 2016 года к Уполномоченному по правам человека поступила жалоба от граждан, временно пребывающих в Центре социальной адаптации (Приволжский район). По информации заявителей, администрация учреждения принуждает проживающих к труду, при этом назначаемая работа носит униженный характер (к примеру, чистка туалетов), а в случае отказа от работы следуют угрозы отчислить из Центра, ограничить право выхода, поместить в изолятор. По всем изложенным доводам, а также иным интересующим вопросам была проведена комплексная проверка с участием представителей министерства социального развития и труда Астраханской области. В ходе посещения Центра были осмотрены жилые помещения, пищеблок, врачебные кабинеты, проведены беседы с проживающими (в т. ч. в конфиденциальном порядке). Все опрошенные граждане выразили удовлетворенность условиями проживания, качеством питания, отношением руководства.

В целом осмотр Центра не вызвал серьезных претензий с точки зрения материально-бытовых условий проживания, хотя площадь некоторых комнат с 3 койками составляла не более 10 м². Кроме того, единственный оборудованный пандусом выход на улицу, являющийся также пожарным выходом, на момент обхода Центра был закрыт на ключ.

Что касается принудительного труда, то в ходе выборочного изучения личных дел граждан, были выявлены косвенные свидетельства того, что неправомерная практика всё же имела место. Так, в деле одного из ранее проживавших граждан была обнаружена докладная записка сотрудника Центра, датированная апрелем 2016 года, согласно которой «во время назначенных дежурств по центру проживающий гр-н Г. отказался от назначенного объекта, мотивируя это тем, что он не хочет (работать). Просим принять меры». Ниже в документе стоит отметка «Проведена беседа». Руководство Центра не смогло дать вразумительных объяснений по существу данного документа. В дело другого проживающего была приобщена справка следующего содержания: «с готовностью выполняет работы по Центру, любые просьбы и поручения администраторов, в частности 1) уборка и уход

за инвалидами, 2) уборка и мытье помещений, в выходные дни принимает активное участие в уборке кухонных помещений».

Также ряд вопросов вызвало отсутствие необходимой информации о деятельности поставщика социальных услуг, коим является Центр, в сети Интернет, а именно: информации о персональном составе работников; о количестве свободных мест для приема получателей социальных услуг по формам социального обслуживания; о правилах внутреннего распорядка для получателей социальных услуг, правилах внутреннего трудового распорядка, коллективном договоре (с приложением электронных образцов документов); о составе попечительского и наблюдательного советов, отчетах об их деятельности.

Информация о выявленных нарушениях была направлена в адрес прокурора Астраханской области, который по результатам проведенной проверки подтвердил ряд выявленных Уполномоченным обстоятельств, однако вопрос о принудительном привлечении проживающих к труду так и остался открытым. Когда представители прокуратуры осуществляли проверку все проживающие «в один голос» отрицали факт принудительного труда.

Отдельной, наиболее болезненной темой в 2016 году стала проблема ограниченных возможностей регионального бюджета, в т. ч. и по отношению к деятельности социальных учреждений, предоставляющих услуги в стационарной форме.

В начале года Уполномоченный по правам человека в Астраханской области был крайне обеспокоен наличием ряда проблем в части реализации прав граждан, проживающих в стационарных социальных учреждениях, поскольку, несмотря на тяжелое финансовое положение в стране и регионе, сохранение достойного уровня жизни социально незащищенных категорий населения является одной из приоритетных задач. В этой связи был осуществлен мониторинг реализации прав граждан, постоянно или временно проживающих в стационарных социальных учреждениях, в части обеспечения их всем необходимым, прежде всего, естественно, продуктами питания и лекарственными средствами.

Согласно полученным данным, ситуация в целом вырисовывалась не самая позитивная: на начало года для названных организаций были выделены и утверждены лимиты бюджетных обязательств, не способные в полной мере покрыть существующие потребности, либо покрывающие их в самом минимальном виде. В частности, руководство одного из интернатов признало, что выделенных лимитов недостаточно для обеспечения рационального и разнообразного питания граждан, в другом интернате сообщили, что данных сумм хватит только на 8 месяцев. В ряде других учреждений имели место проблемы с покрытием кредиторских задолженностей за прошлые годы. К примеру, в Наримановском психоневрологическом интернате к началу года кредиторская задолженность

на поставку медикаментов составила 352 469,9 рублей, Старо-Волжский психоневрологический интернат по состоянию на февраль 2016 года был должен свыше 3 млн рублей за уже поставленные продукты питания и свыше 88 тысяч рублей за лекарственные средства.

При этом выделенные впоследствии дополнительные денежные средства не спасли социальные учреждения от многочисленных судебных исков, поданных поставщиками товаров и услуг в Арбитражный суд Астраханской области. В течение 2016 года в его производстве находилось порядка 120 дел о взыскании с областных интернатов долгов по заключенным контрактам. «Первенство» по количеству и сумме исков было за Астраханским домом-интернатом для престарелых и инвалидов (38 исков более чем на 9 млн рублей), на втором месте – Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов (29 исков более чем на 6 млн рублей), на третьем – Старо-Волжский психоневрологический интернат (36 исков на сумму более 7 млн рублей) и «закрывает» список – Наримановский психоневрологический интернат (24 иска на 4,5 млн рублей). В абсолютном большинстве иски удовлетворялись в пользу поставщиков, возлагая на стационарные учреждения, помимо выплаты полагающихся по контрактам сумм, оплату судебных издержек, пеней, штрафов. Полагаем, что своевременное и полное финансирование стационарных учреждений помогло бы избежать новых, совершенно не обоснованных для интернатов выплат.

4.3. Пенсионное обеспечение жителей Астраханской области

Одним из наиболее распространенных видов обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека, является несогласие с отказом в назначении страховой пенсии по старости или ее размером.

Некоторые граждане возмущаются: согласно записям трудовой книжки они проработали 20 лет и более, а им засчитывают в стаж всего 10 лет. Другие утверждают, что получали в советские годы «хорошо», а теперь размер их пенсии ниже, чем у тех, кто получал меньшую зарплату.

Основная причина этого – отсутствие в распоряжении органов Пенсионного фонда соответствующих документов. Предпосылок для возникновения подобной ситуации, но чаще всего это – результат бездействия руководителей предприятий и организаций по передаче соответствующих сведений на государственное хранение. Хуже всего ситуация у тех граждан, чьи организации были впоследствии ликвидированы.

Так, к примеру, жительница Харабалинского района гр-ка П. в 1979–1986 гг. работала в райбыте – подразделении управления бытового обслуживания населения Астраханского облисполкома. Утверждает, что получала неплохую зарплату. В конце 80-х организация была «разгосударствлена», преобразована в ООО, и последние ее руководители просто выбросили на свалку весь архив, сформированный в течение десятков

лет. Теперь их даже невозможно наказать по статьям 13.20, 13.25 КоАП РФ или по части 1 статьи 325 Уголовного кодекса РФ – истек срок привлечения к административной и уголовной ответственности.

Случается, что документация утрачивается в результате чрезвычайных обстоятельств. Так, гр-ка М. не смогла изменить размер получаемой минимальной пенсии, поскольку архив ее бывшего работодателя¹² был уничтожен в 90-е годы в результате военных действий в Чеченской Республике.

Если подтвердить страховой стаж можно хотя бы в судебном порядке, заручившись показаниями свидетелей, то вот размер заработка подтверждается исключительно на основании бухгалтерских документов, ведомостей на зарплату, штатных расписаний.

Гр-н А., благодаря содействию Уполномоченного по правам человека, смог в судебном порядке включить в страховой стаж период работы в КФХ «Элита-2», но сведения о размере заработка в названные периоды также были утрачены.

Гр-н Б. также будет получать пенсию, близкую к минимальной, несмотря на то что длительное время проработал на высокооплачиваемой работе в Республике Казахстан. В целом действующее законодательство предусматривает, что периоды работы по найму после 1 января 2002 г. могут быть включены в подсчет трудового (страхового) стажа при условии уплаты страховых взносов на пенсионное обеспечение в соответствующие органы той страны, на территории которой осуществлялась трудовая и (или) иная деятельность, однако в отношении заявителя страховые взносы на пенсионное обеспечение по неизвестной причине не уплачивались.

Один из самых проблемных вопросов иллюстрируется ситуацией, в которой оказался гр-н Н, более 20 лет проработавший в МУП г. Астрахани «Специализированное автохозяйство по уборке города» (ранее – Специализированное автохозяйство по уборке г. Астрахани производственно-эксплуатационного управления внешнего благоустройства города). За некоторое время до предстоящего шестидесятилетия заявитель решил собрать документы, необходимые ему для назначения пенсии. Одним из таких документов должна была стать справка о размере заработной платы за любые, наиболее выгодные для него 60 месяцев работы. Однако в момент обращения гр-на Н. выяснилось, что указанная организация находится в стадии ликвидации, а архив со всеми документами по личному составу якобы заперт в подвале ранее занимаемого работодателем здания. Конкурсный управляющий, назначенный Арбитражным судом Астраханской области, вовсе осуществлял свою деятельность в другом регионе и не имел ни малейших намерений заниматься поиском и передачей архивов.

¹² Северо-Кавказский государственный научно-исследовательский и проектный институт нефтяной промышленности (СевКавНИПИнефть).

К сожалению, процесс ликвидации указанной организации начался еще в июле 2012 года и до сих пор не завершен (срок конкурсного производства продлен до середины 2017 года). Уже сменилось несколько конкурсных управляющих, и никто из них не предпринимал никаких мер по передаче документации в архивные учреждения. Несколько месяцев назад в очередной раз был назначен новый конкурсный управляющий, к которому Уполномоченный по правам человека обратился с просьбой принять меры по передаче документов должника на хранение в архивные органы. Однако по опыту предыдущих обращений к иным управляющим – ответа можно и не дожидаться. К сожалению, помочь гр-ну Н. с поиском документов, способных подтвердить размер заработной платы, пока не удается.

Данная проблема примечательна тем, что в условиях финансовых трудностей значительно выросло число организаций-банкротов и вопрос передачи ими документации по личному составу стоит весьма остро.

Дело в том, что согласно части 10 статьи 23 Федерального закона от 22.10.2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» при ликвидации негосударственных организаций, в том числе в результате банкротства, образовавшиеся в процессе их деятельности и включенные в состав Архивного фонда РФ архивные документы, документы по личному составу, а также архивные документы, сроки временного хранения которых не истекли, передаются ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим в упорядоченном состоянии на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив. Основанием для передачи служит договор между ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим и государственным или муниципальным архивом. Однако разумный вопрос – захочет ли конкурсный управляющий заключать договор о передаче документов на государственное хранение, платить деньги, ведь проще сказать, что документация организации утрачена задолго до него или вовсе не велась.

Еще один важный момент – ни из Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», ни из Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», ни из иных нормативных актов не следует обязанность конкурсного управляющего либо ликвидатора передать на хранение документы организаций, правопреемником которых является ликвидируемая организация. Кроме того, в законодательстве четко не прописано, на какой именно стадии должна быть осуществлена передача документов организации на хранение. Все это создает благодатную почву для бездействия конкурсных управляющих по розыску и передаче документации ликвидируемых организаций на государственное хранение. А страдают в итоге, как всегда, люди. При этом практика показывает, что случаев привлечения конкурсных управляющих к ответственности по статье 14.13 КоАП РФ именно в связи с непередачей документации ликвидируемой организации, крайне мало.

* * *

Однако не только вопросы получения страховых пенсий поступают к Уполномоченному по правам человека. Достаточно интересным стал случай бывшего кадрового военного гр-на Д., являющегося получателем пенсии за выслугу лет. В своей жалобе он сообщил, что не получает пенсию с апреля, причем областной военкомат, отказываясь производить выплату, мотивирует это тем, что «неизвестно место жительства» получателя пенсии.

Следует сказать, что ранее Д. проживал в Республике Беларусь, однако на момент обращения к Уполномоченному по правам человека являлся гражданином Российской Федерации, зарегистрирован по месту жительства в г. Астрахани. Просто иногда он, по-прежнему, выезжает к родственникам в Белоруссию, может жить там по несколько месяцев.

Согласно действующему законодательству¹³ выплата пенсий производится по месту жительства или месту пребывания пенсионеров в пределах территории Российской Федерации. При этом возможность приостановления выплаты пенсии предусмотрена лишь на время прохождения военной службы (статья 6) и при пропуске инвалидом срока переосвидетельствования в федеральных учреждениях медико-социальной экспертизы (статья 27). Иных оснований нет. Ну и, само собой разумеется, законодательство не возлагает на пенсионеров обязанности по ежегодному обращению в пенсионный орган за назначением пенсии и подтверждением его места жительства (пребывания).

Это не помешало, однако, руководству Военного комиссариата Астраханской области применить в отношении гр-на Д. собственные «процедуры». Они требовали от него, чтобы он всякий раз приносил справку, подтверждающую место жительства. Более того, сотрудники военкомата не ленились иногда внезапно «нагрянуть» к заявителю домой дабы уличить его в «непроживании» по месту регистрации.

Причем в данном случае мы столкнулись с ситуацией, когда, несмотря на явную неправомерность своих действий, местные руководители военного ведомства до конца, что называется, «стояли насмерть». На мотивированное заключение Уполномоченного по правам человека последовал ответ, что Военный комиссариат Астраханской области намерен и впредь требовать от заявителя подтверждения факта проживания по месту регистрации, а основанием для приостановления выплаты пенсии явилось отсутствие гр-на Д. по названному им месту жительства на момент посещения сотрудником Военного комиссариата.

¹³ Часть 1 статьи 56 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»

Уполномоченный по правам человека был вынужден обратиться к военному прокурору Каспийской флотилии, который полностью поддержал позицию омбудсмена. В результате права гр-на Д. были полностью восстановлены.

Приведем еще один пример восстановления права на пенсионное обеспечение. Благодаря настойчивости Уполномоченного по правам человека, Советом муниципального образования «Сеитовский сельсовет» было принято решение о возобновлении выплаты муниципальных надбавок к пенсиям жителям сельсовета. В общей сложности восстановлены пенсионные права шести человек. Поводом для начала проверки стали обращения к Уполномоченному по правам человека двух пенсионеров – И. и М. с жалобой на прекращение ежемесячной доплаты к государственной пенсии за выслугу лет. Как выяснилось, основанием для прекращения выплат стало решение Совета муниципального образования «Сеитовский сельсовет» № 19 от 13 февраля 2015 года. В то же время действующим законодательством¹⁴ муниципальным служащим гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет.

Материалы проверки были направлены Уполномоченным по правам человека в прокуратуру Красноярского района с просьбой принять меры по восстановлению прав заявителей. Внесенный районной прокуратурой протест на незаконное решение был удовлетворен органом местного самоуправления. Советом МО «Сеитовский сельсовет» принято решение от 04.04.2016 № 43, которым утверждено новое Положение о порядке установления и выплаты пенсии за выслугу лет к трудовой пенсии лицам, замещающим и замещавшим должности муниципальной службы в МО «Сеитовский сельсовет».

4.4. Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации

Защита прав инвалидов, как и прежде, остается одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека. Хотя количество жалоб по соответствующей тематике в 2016 году несколько уменьшилось, тем не менее гражданами ставились достаточно интересные, при этом действительно сложные вопросы.

Как известно, крайне важным аспектом реабилитации практически любого инвалида является обеспечение его необходимыми техническими средствами реабилитации (ТСР). Естественно, каждый человек хочет для себя или члена своей семьи, имеющего ограниченные возможности здоровья,

¹⁴ Пункт 5 части 1 статьи 23 Федерального закона от 02.03.2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статья 13 Закона Астраханской области от 4 сентября 2007 года № 52/2007-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области».

самого лучшего, наиболее подходящего под индивидуальные особенности, пусть речь идет о кресле-коляске или слуховом аппарате. Однако существующая система не позволяет в полной мере учесть частные пожелания инвалидов, поскольку в первую очередь учитывается стоимость товара или услуги и только потом его польза для конкретного человека.

В ходе приемов граждан нередко можно услышать: назначенное техническое средство реабилитации неудобно, не отвечает личным потребностям, хотя формально оно соответствует ГОСТу, установленным в индивидуальной программе реабилитации требованиям.

Ярким примером может стать обращение гр-на П., нуждающегося в связи с имеющимся заболеванием в кресле-коляске с электроприводом. В своем заявлении он указывал, что проживает в сельской местности, и в этой связи необходимо, чтобы коляска имела колеса бóльшего размера, нежели у обычных моделей, а также более мощный аккумулятор и динамическую спинку. Предоставленная же ему коляска никак не отвечала своему функциональному предназначению – на ней невозможно было передвигаться по бездорожью, аккумулятор быстро разряжался. При этом реально помочь человеку – практически невозможно. Дело в том, что уже с 2013 года приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд осуществляется по контрактной системе, т. е. выигрывает поставщик, предложивший наименьшую цену за конкретный предмет закупки. При этом согласно указанному закону заказчик, в данном случае Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования, не имеет права указывать в конкурсной документации производителя, марку, модель изделия.

Вторая немаловажная причина заключается в следующем: закупка ТСР, в частности, кресел-колясок производится на основании индивидуальной программы реабилитации инвалида (далее по тексту – ИПР), в которой прописано, какими именно техническими средствами реабилитации должен быть обеспечен гражданин. К сожалению, в конкретном ИПР гр-на П. указано, только на необходимость предоставить кресло-коляску с электроприводом прогулочную, при этом какие-либо частные особенности или характеристики (например, наличие колес бóльшего размера, пневматических колес, динамической спинки и т.д.) не прописаны.

Таким образом, единственным вариантом получения кресла-коляски в индивидуальном порядке является внесение изменений в ИПР в части указания конкретных требований к полагающемуся техническому средству реабилитации. Для этого необходимо, прежде всего, получить письменные рекомендации лечащего врача о нуждаемости в кресле-коляске с определенными характеристиками, которыми не обладали ранее предоставляемые коляски.

Однако даже в случае получения соответствующих рекомендаций врача, гражданину необходимо обращаться в ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области» по вопросу пересмотра ИПР в указанной части. Это, в свою очередь, влечет за собой необходимость оформления нового направления на медико-социальную экспертизу, в ходе которой будет составлена (хотя будет ли?) новая программа реабилитации или абилитации инвалида. Естественно, получение направления требует от гражданина ряда действий, в частности, обращения к лечащему врачу с соответствующей просьбой, прохождения медицинских обследований и т. д.

Одним словом, данная процедура требует от гражданина осуществления такого количества «телодвижений», что для человека с ограниченными возможностями здоровья это – становится огромным испытанием. В этой связи полагаем необходимым разработать более конкретную и реальную для исполнения гражданином процедуру уточнения ИПР в части указания конкретных (индивидуальных) характеристик технических средств реабилитации.

4.5. «Доступная среда» для инвалидов

Вопросы обеспечения доступной среды для инвалидов по-прежнему являются весьма актуальными для граждан с ограниченными возможностями здоровья. Бесспорно, определенные меры в данном направлении предпринимаются, особенно по сравнению с тем же 2013 годом, когда региональным омбудсменом был представлен специальный доклад «О реализации права инвалидов на доступную среду жизнедеятельности в Астраханской области». Тем не менее и в прошедшем году инвалиды сталкивались с определенными барьерами, прежде всего, в доступе к зданиям и сооружениям.

Так, гр-ка С. рассказала в своем обращении Уполномоченному о неприятном случае, произошедшем с ней на выходе из здания Астраханского областного суда. Будучи инвалидом по зрению, заявительница в момент посещения суда не нашла какой-либо информации о наличии пандуса и стала спускаться по лестнице самостоятельно. В итоге – падение и перелом. Причиной же этому стало отсутствие на лестнице у входа в здание поручней, а также контрастной разметки на ступенях. Гр-ка С. в силу ограниченных возможностей зрения попросту не увидела наличия нескольких последних ступеней и упала, думая, что лестница закончилась.

Надо признать, что руководством Астраханского областного суда и региональным судебным департаментом в целом в последние годы сделано немало в части обеспечения удобства и комфортных условий для граждан, посещающих здания судов. В частности, все здания судов области и г. Астрахани оборудованы пандусами, ограждениями и поручнями к ним, что дает возможность самостоятельного беспрепятственного доступа в

соответствующие помещения, в т. ч. с использованием кресел-колясок. На территориях, прилегающих к зданиям судов, оборудованы стоянки для автомобилей маломобильных групп населения. Повсеместно установлены кнопки экстренного вызова службы судебных приставов для оказания необходимой помощи инвалидам. Даже санитарно-гигиенические помещения зданий судов в настоящее время приспособлены для лиц с ограниченными возможностями здоровья: расширены дверные проемы, переустановлены сантехнические приборы, монтированы поручни.

Тем не менее Управление судебного департамента в Астраханской области признало, что в ряде зданий судов краевые ступени лестничных маршей не выделены цветом или фактурой. Соответствующие работы должны были быть проведены до конца 2016 года.

Не один год ушел у регионального Уполномоченного по правам человека на то, чтобы добиться обеспечения доступной среды в здании, где расположен его офис. Начиная с 2013 года, в адрес Управления делами Губернатора Астраханской области направлялись просьбы осуществить маркировку первой и последней ступеней лестницы, установить кнопку вызова для инвалидов. Однако каждый год вопрос упирался в отсутствие денежных средств. И вот в прошедшем году соответствующие работы были проведены, причем положительные изменения отметили не только лица с ограниченными возможностями здоровья, но и пожилые граждане, регулярно обращающиеся по своим вопросам к Уполномоченному.

Как показывает практика, если с организациями, занимающими определенные помещения, еще можно договориться об обеспечении доступной среды для инвалидов, то с собственниками жилых помещений решать данные вопросы крайне сложно. Так, гр-н Г., являющийся инвалидом I группы, обратился к Уполномоченному по вопросу установки пандуса на входе в жилой дом. Заявитель сообщил, что в марте 2016 года было проведено общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме, в ходе которого было принято решение об установке пандуса на входе в первый подъезд. Предварительный срок выполнения работ был заявлен на вторую половину мая 2016 года. Однако ни в июне, ни в августе, ни в каком-либо другом месяце данное обещание исполнено не было.

Точнее будет сказать, что ТСЖ отчиталось об исполнении указанного решения, указывая на установленный пандус. Угол подъема этого пандуса – 45°, то есть на него не только инвалид на кресле-коляске не сможет въехать, но и физически здоровый человек с трудом взберётся¹⁵.

¹⁵ Между прочим, работа по жалобе выявила интересные «открытия». Выяснилось, что в ЕГРЮЛ отсутствует запись о ТСЖ «Комфорт». Не было соответствующей информации и на сайте «Реформа ЖКХ». Данное обстоятельство подтвердило также Управление ФНС России по Астраханской области. По факту выявленных нарушений прокуратурой района в адрес отдела экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России по г. Астрахани была направлена

В этой связи в адрес министерства социального развития и труда Астраханской области была направлена просьба о проведении проверки соответствия общего имущества многоквартирного жилого дома требованиям постановления Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов». До настоящего времени обращение гр-на Г. остается на контроле Уполномоченного по правам человека.

Не только доступ к зданиям и сооружениям интересует астраханцев с ограниченными возможностями здоровья. Возможность получать информацию в доступной форме также крайне важна для граждан с инвалидностью, особенно слепых и слабовидящих.

В этой связи нужно отметить, что 11 ноября 2016 года Уполномоченный по правам человека принял участие в круглом столе, организованном Астраханской областной организацией Всероссийского общества слепых. Инвалиды по зрению обратились к Уполномоченному по правам человека с просьбой поставить перед руководством телерадиовещательных организаций региона вопрос об озвучивании информации о текущей погоде, а также прогноза на следующий день в каждом выпуске новостей. Дело в том, что после новостных блоков на телеканалах «Россия 1», «Россия 24», «Астрахань-24» прогнозы погоды транслируются в графической форме, в связи с чем у слепых и слабовидящих граждан отсутствует возможность самостоятельно получить данную информацию. На радиостанциях «Радио России», «Радио Маяк», «Вести FM Астрахань» после выпусков новостей передаются метеопрогнозы в целом на день, однако, дополнительно к этому члены Общества просили озвучивать сведения о погоде на момент выхода передач.

Весьма порадовал ответ, поступивший из ГТРК «Лотос», по многим позициям принявшей доводы омбудсмена. Так, во всех новостных выпусках радио в 3-х диапазонах: на «Радио России», «Вести FM Астрахань», а также «Радио Маяк» оперативная сводка о погоде выходит теперь 13 раз в день. На телеканале «Россия 24» т. н. «линейка» погоды дополнена обзором метеусловий на следующую неделю. К сожалению, не удалось внести изменения в условия размещения информации о погоде в телепрограмме «Вести. Астраханская область», поскольку ее графический формат определен регламентом ВГТРК в целом. Тем не менее Уполномоченному пообещали довести соответствующую информацию и предложения до руководства федерального холдинга.

информация для организации процессуальной проверки и решения вопроса об уголовном преследовании при установлении обстоятельств, подтверждающих нецелевое использование средств собственников многоквартирного дома, в т.ч. при якобы возведении пандуса.

4.6. Реабилитация и ресоциализация наркозависимых

Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г., определены задачи обеспечения общественной безопасности, в том числе противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, профилактика немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, лечение и реабилитация наркозависимых граждан. Одним из механизмов реализации указанной Концепции является создание системы комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях.

По состоянию на октябрь 2016 года в Астраханской области согласно сведениям ГБУЗ АО «Областной наркологический диспансер» зарегистрировано следующее количество больных наркотическими расстройствами:

Наркологические расстройства	Абсолютные цифры			На 100 тыс. населения		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Наркомании	1812	1801	1668	178,7	177,2	163
Употребление наркотических веществ с вредными последствиями	1809	1807	1714	148,4	177,8	167,8
<i>Всего потребителей наркотических веществ</i>	<i>3621</i>	<i>3608</i>	<i>3382</i>	<i>357,2</i>	<i>354,9</i>	<i>331,2</i>

Как видно из приведенной таблицы, всего число зарегистрированных наркопотребителей по сравнению с предыдущими годами уменьшилось на 6,7 %. Тем не менее, данный показатель не должен «успокаивать», ведь статочно распространена т. н. латентная наркомания.

Еще одна проблема – небольшое количество организаций, оказывающих услуги по комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей¹⁶. В частности, на территории Камызякского района Астраханской области уже более 15 лет функционирует Фонд социальной реабилитации граждан «Жизнь», в Володарском районе – Благотворительный фонд «Центр духовного возрождения и социальной реабилитации от алкогольной и наркотической зависимости «Спас», в Ахтубинском районе – Астраханский благотворительный общественный фонд по оказанию

¹⁶ Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Областной наркологический диспансер» предоставляет гражданам, прежде всего, первичную медико-санитарную и специализированную медицинскую помощь, при этом не имеет обязанности по реабилитации и уж тем более ресоциализации наркозависимых.

содействия в профилактике алкогольной и наркотической зависимости «Спасение» (с. Болхуны), в Икрянинском районе – Астраханское региональное общественное учреждение психологического сопровождения семьи, материнства и детства «Дорога в мир» (с. Икряное), ООО «Центр социально-психологической помощи «Доверие» и некоторые другие.

Деятельность данных учреждений осуществляется исключительно за счет собственных средств и, к сожалению, финансовые трудности нередко становятся причиной их закрытия.

В 2016 году Правительство Астраханской области внесло изменения в государственную программу «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Астраханской области», предусмотрев возможность предоставления некоммерческим организациям, осуществляющим реабилитацию и ресоциализацию наркозависимых, субсидии из регионального бюджета. Такая организация должна отвечать ряду обязательных критериев. В целях исполнения программы в октябре 2016 года в министерстве социального развития и труда Астраханской области прошло заседание межведомственной рабочей группы по комплексной реабилитации и (или) ресоциализации лиц, потребляющих наркотические средства и (или) психотропные вещества. В прошедшем (2016) году заявки на получение субсидии подали три организации:

- Астраханское региональное общественное учреждение психологического сопровождения семьи, материнства и детства «Дорога в мир»;
- Фонд социальной реабилитации граждан «Жизнь»;
- Благотворительный фонд «Центр духовного возрождения и социальной реабилитации от алкогольной и наркотической зависимости «Спас».

К сожалению, из и так небольшого числа заявившихся, 2 организации не прошли соответствующий отбор. Благотворительный фонд «Спас» – по причине предоставления услуг по реабилитации наркозависимых менее 2-х лет, а АРО «Дорога в мир» – по причине отсутствия помещений для временного проживания получателей услуг.

Таким образом, на сегодняшний день заручиться материальной поддержкой из регионального бюджета сможет одна организация, способная одновременно принять только 20 человек, срок реабилитации которых составляет от полугода. Естественно, потребность в организациях, осуществляющих реабилитацию и социализацию наркозависимых, по-прежнему остается крайне высокой. Однако смеем надеяться, что при наличии возможности получения материальной помощи в виде субсидии дальнейшая работа некоммерческих организаций будет проходить в более конкурентных условиях, при постоянном качественном и количественном увеличении числа соответствующих организаций.

5. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Основной целью и содержанием настоящего раздела является анализ практики применения в 2016 году муниципальными образованиями Астраханской области нового земельного законодательства, вступившего в силу 01.03.2015. Напомним, что рядом федеральных законов были внесены значительные изменения в Земельный кодекс Российской Федерации. При этом одним из существенных новшеств стал переход полномочий по распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, либо государственная собственность на которые не разграничена, к органам местного самоуправления поселенческого уровня.

В ходе исследования данного вопроса выявлен ряд проблем в сфере реализации права граждан на землю в нашем регионе.

1. Наиболее острой проблемой представляется несвоевременное реагирование органов местного самоуправления на подаваемые гражданами заявления о приобретении тех или иных прав на земельные участки. Волокита допускается как при рассмотрении соответствующих заявлений, так и в ходе проведения предусмотренных законом процедур по передаче в собственность либо аренду земельных участков, находящихся в государственном и муниципальном ведении – аукционов, формирования земельных участков и т. д.

За первый год применения нового законодательства в муниципальные районы Астраханской области поступило 179 заявлений физических лиц о проведении аукционов с целью приобретения земельных участков в собственность и 357 заявлений о проведении аукционов с целью получения земельных участков в аренду.

В муниципальном образовании «Город Астрахань» поступило 192 заявления граждан о проведении аукционов для заключения договоров купли-продажи (аренды) земельных участков. В данном муниципальном образовании используется единый бланк заявления для предоставления земли в собственность (аренду) за плату и ведется единый учет таких заявлений – без разделения в зависимости от вида запрашиваемого права на землю. При этом в МО «Город Астрахань» из 192 заявлений граждан о проведении аукционов для заключения договоров купли-продажи (аренды) земельных участков было реализовано только 12 (проведены аукционы на получение права аренды).

В Камызякском районе из 60 заявлений о проведении аукционов было удовлетворено 36, в Красноярском районе из 64 – 25.

В обозначенный период в муниципальных образованиях Астраханской области был проведен 171 аукцион с целью предоставления земли в собственность и 431 – с целью предоставления в аренду. При этом из проведенных муниципалитетами за указанный период 602 аукционов

состоялось только 339. Так, в Ахтубинском районе из 36 проведенных аукционов состоялись 2, в Приволжском районе из 111 – 48, в Харабалинском районе из 139 – 44. Налицо крайне низкий процент проводимых аукционов в соотношении с количеством поданных заявлений в отдельных муниципалитетах и малое количество состоявшихся аукционов из числа проведенных (56 %).

Очевидно, что все случаи отказа в проведении аукциона не могут быть связаны с невозможностью выставления на торги заявленных земельных участков. Основной причиной является как раз затягивание сроков их проведения. А вот не состояться аукцион может в силу разных обстоятельств – но прежде всего, из-за непривлекательности земельного участка для потенциальных покупателей (арендаторов), что говорит о неправильном выборе земли для выставления на торги с целью продажи прав на нее, завышенной рыночной оценке, а также низкой активности граждан.

2. Еще одной серьезной проблемой является катастрофическая нехватка сформированных земельных участков для бесплатного предоставления в собственность гражданами льготных категорий.

В течение 2016 года в муниципалитеты поступило более 1 500 заявлений о постановке на учет в целях предоставления земельных участков в собственность бесплатно от граждан льготных категорий, которые перечислены в Законе Астраханской области от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области».

При этом следует отметить, что на территории МО «Ахтубинский район» и «Лиманский район» в 2016 году производилась постановка на учет исключительно граждан, имеющих трех и более детей. Исходя из представленной информации, иные льготные категории при предоставлении земельных участков не учитывались, что является грубым нарушением законодательства. В общей сложности в муниципальных образованиях состоят на учете с целью предоставления земли порядка 12000 льготников.

В то же время, в распоряжении городских и сельских поселений имеется всего около 500 сформированных земельных участков, еще 714 планируются к формированию в 2016-2018 годах. В общей сложности это составляет лишь 10 % от количества граждан, нуждающихся в земле.

В числе основных причин отсутствия необходимого количества земельных участков следует выделить: 1) дефицит бюджетных средств; 2) отсутствие либо нехватку на территориях муниципалитетов земельных участков, пригодных для целей индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества; 3) удаленное расположение инженерных коммуникаций, не позволяющее сформировать земельный массив без несоизмеримых финансовых затрат.

3. Не менее существенные трудности возникают на пути граждан льготных категорий, которым «посчастливилось» дожидаться подхода

очередности на бесплатное предоставление земельного участка в собственность.

Речь идет о том, что зачастую необходимые процедуры по формированию земельных участков – изготовление схемы расположения земли на кадастровом плане территории, межевание, постановка на кадастровый учет – вынуждены выполнять льготники за свой счет.

Сразу оговоримся, что земельным законодательством (часть 4 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации) такая возможность предусмотрена. В то же время содержащаяся в данной норме формулировка «может быть обеспечена гражданином» предполагает, что вышеуказанные действия являются правом, а не обязанностью граждан. Тем более, что предоставляемый в собственность гражданам льготных категорий земельный участок должен быть пригоден для этой цели во всех смыслах, в том числе – в части документального оформления перехода права собственности.

Исходя из общих положений законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, может иметь место передача в собственность исключительно индивидуально определенного объекта недвижимости – с присвоенным кадастровым номером. В свою очередь, постановка на кадастровый учет земли осуществляется по данным межевого плана, который составляется на основе схемы расположения земельного участка.

Таким образом, гражданам могут быть переданы в собственность только сформированные земельные наделы. Но зачастую свои обязанности по формированию земли, предназначенной для граждан льготных категорий, местные власти выполнять не спешат. И в то же время дают гражданам понять, что земля «почти» готова к передаче им в собственность. Дело за малым – например, изготовить схему расположения или провести межевание (в зависимости от стадии, на которой находится формирование земельного участка).

Такие действия, конечно, не носят официального характера. Но предоставление земли либо затягивается после уведомления гражданина о наличии планируемого к выдаче земельного надела, либо представителями администраций поселений в устном порядке предлагается сформировать участок самостоятельно.

В результате граждане-льготники, которые и так часто находятся в сложном материальном положении, вынуждены затрачивать немалые денежные средства на выполнение органами местного самоуправления своих обязательств.

4. Констатировано также отсутствие в ряде муниципальных образований нормативных правовых актов, регулирующих процедуру постановки на учет граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность, либо использование устаревших регламентов.

В большинстве муниципальных образований приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок ведения учета граждан льготных категорий, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность.

Однако, в ряде муниципалитетов (МО «Икрянинский район», МО «Лиманский район») соответствующие регламенты на момент проверки отсутствовали либо (МО «Володарский район», МО «Харабалинский район») в них не были учтены изменения, внесенные в Закон в декабре 2015 года. В МО «Город Астрахань» на протяжении 2016 года действовал устаревший регламент, утвержденный постановлением городской администрации в 2012 году.

Объединение списков граждан льготных категорий, подавших заявления до внесения изменений в Закон (декабрь 2015 года), и граждан, подавших соответствующие заявления после их вступления в силу (начиная с января 2016 года), производилось органами местного самоуправления Ахтубинского, Енотаевского, Икрянинского и Приволжского районов. В других муниципалитетах списки не объединялись либо вообще не велись (за исключением многодетных) до внесения изменений в Закон.

Таким образом, имело место игнорирование рядом муниципалитетов в нарушение действующего законодательства сведений о гражданах льготных категорий, нуждающихся в земле, подавших заявления о постановке на учет до 01.01.2016.

Следует отметить, что с 1 января 2017 года полномочия по распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, либо государственная собственность на которые не разграничена, вновь переходят к органам местного самоуправления районного уровня. Городские поселения будут по-прежнему распоряжаться землями, входящими в их территории.

Остается выразить надежду, что более «высокий» уровень субъекта права распоряжения земельным фондом обусловит повышение качества реализации права граждан на землю.

* * *

Приведем несколько примеров положительно рассмотренных в 2016 году дел, в результате чего были обеспечены права и законные интересы граждан в сфере землевладения и землепользования.

1. В ноябре 2016 года к Уполномоченному поступило обращение гражданки Б., одинокой матери, оказавшейся в непростой ситуации.

В 2014 году в отношении заявительницы главой администрации «Приволжский район» было вынесено постановление о бесплатном предоставлении в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства в поселке Ивановский. Однако, как выяснилось, предоставленный земельный надел ввиду своих характеристик: удаленности

точек подключения к сетям водо - и газоснабжения, засаженности густой растительностью был непригоден для использования с целью ИЖС. Кроме того, в центре участка красовался глубокий овраг.

Обнаружив указанные недостатки, гр-ка Б. обратилась в районную администрацию с заявлением о замене непригодного земельного участка. Сотрудники администрации пообещали исправить ошибку и предложили ей другой земельный участок, расположенный на территории того же населенного пункта. Заявительница, обрадовавшись такому исходу дела, за свой счет сформировала новый участок, да еще и устранила кадастровые ошибки, допущенные при определении его границ.

Каково же было удивление гр-ки Б., когда в администрации муниципального образования «Началовский сельсовет» (в 2015-2016 годах распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, осуществляли органы местного самоуправления поселенческого уровня) ей выдали постановление об отказе в предоставлении в собственность сформированного участка. Основанием к этому послужил содержащийся в региональном законодательстве запрет на повторное предоставление земельных участков в собственность гражданам льготных категорий.

Уполномоченный по правам человека не согласился с позицией муниципалитета, поскольку свое право собственности на первоначально выделенный земельный участок Б. не зарегистрировала. В то же время, статья 219 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации. Таким образом, к заявителю не могло применяться правило, запрещающее повторное предоставление земельного участка в собственность бесплатно, поскольку свое право на землю Б. не реализовала. В этой связи Уполномоченным по правам человека в адрес главы МО «Началовский сельсовет» было направлено заключение о предоставлении заявителю другого земельного участка взамен непригодного. Заключение было удовлетворено. В январе 2017 года гражданке Б. был предоставлен в собственность ранее сформированный ею земельный участок.

2. В апреле прошлого года к Уполномоченному обратилась жительница с. Черный Яр с жалобой на волокиту, допущенную при оформлении документов землепользования.

В 2006 году гр-ка П. (на тот момент – индивидуальный предприниматель) получила в аренду земельный участок площадью 19,63 соток с правом последующего выкупа в собственность. На участке были возведены хозяйственные постройки, выращены сад и огород.

И все бы хорошо, но оформить земельный участок в собственность не удавалось на протяжении долгих 9 лет. В 2007 году заявительница впервые обратилась в районную администрацию с заявлением о предоставлении

земли на праве собственности. Ей было рекомендовано провести межевание земельного участка и поставить его на кадастровый учет.

После обращения гр-ки П. в Черноярское отделение БТИ начались мытарства... Каких только проблем не возникало за это время: спор с соседями по участку относительно его границ, многократное изменение площади земельного надела в сторону уменьшения, чересполосица, технические ошибки и т. д.

Ситуация усугублялась сменой должностных лиц, оказывавших услуги по оформлению документов, а также периодическим изменением нормативных требований к документам землепользования. Последний договор на оказание услуг по межеванию земли был заключен в августе 2015 года. Однако на момент обращения заявительницы к Уполномоченному по правам человека (т. е. спустя 9 месяцев) работы еще не были завершены. А в администрации МО «Черноярский сельсовет» гр-ке П., которая к этому моменту давно уже перестала заниматься предпринимательской деятельностью и вышла на пенсию, дали понять, что в свете новых экономических реалий земельный участок более целесообразно будет оставить в аренде.

После направления Уполномоченным по правам человека в учреждение технической инвентаризации и в местную администрацию запросов о причинах волокиты произошли события, которые иначе как чудом не назовешь. В течение трех недель были завершены межевые и кадастровые работы, а еще через неделю с заявителем был заключен договор купли-продажи земельного участка, который сразу же был передан на государственную регистрацию.

3. В сентябре истекшего года к Уполномоченному поступило обращение гр-ки Л., которая сообщила, что является собственником 1/887 доли земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения, расположенного в СТОО «Волжане» Камызякского района.

В августе 2016 года в адрес Л. межрайонной инспекцией ФНС России № 5 по Астраханской области было направлено уведомление об уплате земельного налога за указанный объект недвижимости в размере 52 416 рублей. В предыдущие годы заявитель уплачивала земельный налог в гораздо более скромных суммах. Как выяснилось Уполномоченным в ходе проверки, основанием для начисления налога в таком размере послужило увеличение кадастровой стоимости земельного участка в период с 04.09.2014 по 08.06.2015 в результате государственной кадастровой оценки земель.

Кадастровая стоимость земли впоследствии была скорректирована в сторону уменьшения (в несколько десятков раз) постановлением Правительства Астраханской области от 15.09.2016 № 325-П, но во внимание налоговым органом это изменение принято не было. Кроме того, обнаружилось, что налоговые ставки, примененные при расчете земельного

налога, не соответствуют размеру, установленному на территории муниципального образования «Самосдельский сельсовет» (0,1 %).

В этой связи Уполномоченным было направлено в налоговый орган заключение с рекомендацией произвести перерасчет земельного налога за 2015 год в отношении земельного участка заявителя и направить в адрес Л. соответствующее уведомление. Заключение Уполномоченного по правам человека было удовлетворено налоговым органом. В результате перерасчета сумма подлежащего уплате земельного налога составила 168 рублей.

4. В июне 2016 года к Уполномоченному обратился житель поселка Оранжерейное Лиманского района гр-н С. Будучи владельцем более 150 голов верблюдов, он сетовал на отсутствие в муниципальном образовании «Оранжерейнинский сельсовет» официально закрепленных мест для выпаса сельскохозяйственных животных.

В ходе проведенной проверки данный факт подтвердился. Кроме того, выяснилось, что действующие на территории сельсовета Правила по содержанию животных (крупного и мелкого рогатого скота, свиней, кроликов, кур, верблюдов и лошадей) и информация об утвержденных маршрутах прогона скота к местам выпаса не размещены на официальном сайте администрации.

В то же время согласно пункту 2.6 методических рекомендаций по содержанию сельскохозяйственных (продуктивных) и непродуктивных животных и птиц на территории Астраханской области, утвержденных постановлением службы ветеринарии Астраханской области от 09.12.2013 № 19, выпас сельскохозяйственных животных организованными стадами разрешается на пастбищах, специально отведенных администрацией муниципального образования территориях.

За нарушение правил выпаса сельскохозяйственных животных, в свою очередь, наступает административная ответственность, предусмотренная ст. 26 Закона Астраханской области от 22 июня 2016 года № 41/2016-ОЗ «Об административных правонарушениях», которой неоднократно подвергался заявитель.

Заключение Уполномоченного по правам человека об устранении указанных недостатков было удовлетворено в полном объеме. В конце сентября 2016 года решением Совета муниципального образования «Оранжерейнинский сельсовет» Икрянинского района был утвержден перечень территорий, специально отведенных под пастбища. Информация о правилах прогона и выпаса сельскохозяйственных животных, а также о маршрутах прогона и местах для выпаса размещена на официальном сайте муниципального образования «Оранжерейнинский сельсовет», а также в здании сельской администрации.

* * *

Анализ проблем, имеющих на сегодняшний день в сфере обеспечения права граждан на землю, показывает, что многие из них носят системный характер, в связи с чем необходимы меры, лежащие в плоскости совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики.

1. Необходимость введения в региональное законодательство нормы о первоочередном предоставлении земельных участков труженикам тыла.

В 2016 году к Уполномоченному поступило несколько обращений тружеников тыла по вопросу обеспечения их земельными участками на льготной основе.

Пунктом 5 части 2 статьи 3 Закона Астраханской области от 04.03.2008 № 7/2008-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области» предусмотрено право лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, на бесплатное предоставление в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства в границах населенного пункта Астраханской области по месту жительства.

Однако земельные участки предоставляются данной категории граждан на общих основаниях, т.е. они значатся в общем списке граждан, имеющих право на бесплатное предоставление в собственность земельных участков на территории того или иного муниципального образования, и получают землю по мере подхода очередности. По состоянию на 1 июля 2016 года в Астраханской области в очередности на предоставление земельных участков состояло 568 тружеников тыла.

Учитывая, что средний возраст таких граждан превышает 80 лет, а сформированных земельных участков в астраханских муниципалитетах катастрофически не хватает для обеспечения ими всех очередников, перспектива получения земли тружениками тыла в большинстве случаев сводится к нулю.

В то же время их заслуги перед Отечеством поистине велики. В некоторых субъектах Российской Федерации (Оренбургская область, г. Санкт-Петербург) лица, обеспечивавшие страну в годы Великой Отечественной войны самым необходимым, имеют право на первоочередное и даже внеочередное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

Судебная практика, в том числе, сложившаяся в нашем регионе зачастую идет по пути удовлетворения исковых требований тружеников тыла о предоставлении земли лишь в случае, если срок ожидания превысил 3 года.

А это уже немало для пожилых людей, зачастую отдавших свое здоровье на благо страны. В этой связи полагаю, что правильным и справедливым выходом из ситуации стало бы внесение в вышеуказанный областной Закон изменений, предусматривающих право тружеников тыла на первоочередное предоставление в собственность земельных участков.

2. Отсутствие механизма возврата денежных средств, затраченных заинтересованными лицами на отчет о рыночной стоимости земли в целях оспаривания кадастровой стоимости земельных участков.

В 2016 году к Уполномоченному неоднократно обращались граждане, указывающие на различные кадастровые ошибки, в том числе – на завышение кадастровой стоимости принадлежащих им на праве собственности или аренды земельных участков. В первом случае это приводит к увеличению размера земельного налога, во втором – к повышению арендной платы за землю.

Государственная кадастровая оценка земель проводится не реже чем один раз в 5 лет независимыми оценщиками, отбираемыми уполномоченными в сфере земельных отношений органами государственной власти и местного самоуправления по итогам конкурса (аукциона).

Зачастую в ходе определения кадастровой стоимости земель допускаются ошибки, приводящие к тому, что кадастровая цена земельных участков в разы превышает их реальную рыночную стоимость.

Действующим законодательством предусмотрена возможность оспаривания результатов кадастровой оценки земель как в административном (комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при региональных Управлениях Росреестра), так и в судебном порядке.

Обязательным условием для подачи заявления об оспаривании кадастровой стоимости объекта недвижимости является предоставление заинтересованным лицом отчета об оценке его рыночной стоимости (ст. 11 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»).

Кроме того, в случае, если рыночная стоимость отличается от кадастровой более чем на 30 %, к отчету прилагается положительное экспертное заключение.

Расходы заявителя на составление отчета и заключения в случае принятия комиссией решения о пересмотре кадастровой стоимости не возмещаются.

Что касается возможности возмещения соответствующих затрат в судебном порядке – она существенно ограничена Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» (далее – Постановление).

Вопреки общему правилу ст. 11 Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации о присуждении в пользу выигравшей дело стороны всех понесенных по делу судебных расходов с проигравшей стороны, п. 31 Постановления позволяет возместить судебные расходы административного истца по данной категории дел только в случаях, когда неверное определение кадастровой стоимости имело место в результате недостоверности сведений об объекте оценки, в том числе в связи с исправлением кадастровой ошибки в сведениях, либо технической ошибки.

А вот в случаях, когда таких ошибок не было и административный истец просил суд установить кадастровую стоимость объекта в размере рыночной, и это не оспаривалось административным ответчиком и иными привлеченными к участию в деле заинтересованными лицами (т. е. в подавляющем большинстве случаев) судебные расходы должно нести лицо, подавшее административный иск.

Полагаю, что такой подход к распределению судебных расходов является в корне неверным, поскольку противоречит действующему процессуальному законодательству и принципу справедливости судебного разбирательства. Очевидно, что здесь требуется вмешательство Верховного Суда Российской Федерации с целью формирования новой судебной практики.

III. ЛИЧНЫЕ (ГРАЖДАНСКИЕ) И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА: ОБЗОР СИТУАЦИИ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

1. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ВЫБОРА – ГАРАНТИЯ ЖИТЬ В ПРАВОВОМ ОБЩЕСТВЕ

Как уже отмечалось, в 2016 году по всей стране состоялся единый день голосования. В целях развития рабочего взаимодействия при обеспечении прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления 29 июля 2016 года между Избирательной комиссией Астраханской области и Уполномоченным по правам человека в Астраханской области было подписано Соглашение о сотрудничестве.

Реализуя принципы, изложенные в Соглашении, Уполномоченный по правам человека вышел с целым рядом инициатив, направленных на создание условий для обеспечения избирательных прав тех категорий граждан, которые в силу объективных причин сталкиваются с трудностями при их самостоятельной реализации.

Так, например, был проработан и положительно решен вопрос о порядке участия в голосовании дееспособных граждан, находящихся на лечении в Государственном бюджетном учреждении здравоохранения Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница». Согласно полученной информации, по состоянию на 1 августа 2016 года в указанном медицинском учреждении пребывало 1194 пациента, из которых активным избирательным правом могут воспользоваться 1004 человека.

Сложность заключалась в том, что пациенты психиатрической больницы ввиду практически непрерывного лечения и особого пропускного режима не имели возможности покинуть пределы больницы для того, чтобы получить открепительное удостоверение либо проголосовать по месту своего жительства.

В этой связи в рамках реализации вышеуказанного Соглашения Уполномоченным по правам человека перед Избирательной комиссией Астраханской области был поставлен вопрос об организации в месте временного пребывания граждан избирательного участка. Просьба была удовлетворена: в Областной клинической психиатрической больнице был создан отдельный участок № 148, сформирована участковая избирательная комиссия.

По аналогичному сценарию развивалась деятельность по реализации прав лиц, находящихся под стражей в следственных изоляторах системы Федеральной службы исполнения наказаний. Странно, но благая, по нашему мнению, инициатива вызвала непонимание со стороны некоторых кандидатов, представителей избирательных объединений и политических партий. В частности, в адрес Избирательной комиссии Астраханской области

поступили обращения с требованием разъяснить причины и необходимость организации участков в СИЗО.

Также в рамках реализации вышеуказанного Соглашения специалисты аппарата Уполномоченного были включены в состав рабочих групп Облизбиркома, а именно: рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, а также рабочей группы по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Членами данных рабочих групп были рассмотрены жалобы участников избирательного процесса.

В процессе проведения избирательной кампании сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в различных мероприятиях на тему выборов. Так, 14 сентября 2016 года в Астраханской областной научной библиотеке им. Н.К. Крупской прошел «День молодого избирателя +», в котором приняли участие студенты юридических ВУЗов и представители общественных организаций ветеранов.

Непосредственно в единый день голосования сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области осуществляли работу как на отдельных избирательных участках, в т. ч. организованных по инициативе Уполномоченного, так и в рамках работы «горячей линии», действовавшей с момента открытия участков – в 8 часов утра и до их закрытия в 20.00 часов. В случае необходимости граждане могли выяснить местонахождение своего участка, получить консультацию о своих правах и необходимые разъяснения о порядке голосования, иную справочную информацию.

Каких-либо жалоб на нарушения законодательства со стороны участников избирательного процесса непосредственно в аппарат Уполномоченного по правам человека не поступило.

Руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области Батрашев Д.К. вошел в состав региональной мониторинговой рабочей группы (далее – РМРГ) Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (функционировала в единый день голосования). Члены РМРГ в своем итоговом отчете пришли к выводу, что доступ к нескольким участкам был осложнен для маломобильных граждан в связи с отсутствием специальных приспособлений (в частности, пандусов). Было также отмечено, что на некоторых участках не была обеспечена возможность голосования избирателей по одномандатному округу (речь идет, прежде всего, о больницах). Однако в целом было констатировано, что избирательная кампания прошла спокойно, без существенных нарушений, которые могли бы повлиять на результаты (в смысле исказить их), нарушить волеизъявление граждан.

2. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ МАССОВЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В 2016 году к Уполномоченному поступило одно обращение о нарушении права на проведение публичных мероприятий. В январе т. г. гр-н Б. трижды подавал в региональное министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов уведомления о проведении публичных мероприятий 7 февраля 2016 года. Однако ни одно из мероприятий согласовано не было.

Внимательно изучив обстоятельства дела, Уполномоченный по правам человека пришел к выводу, что министерство вышло за пределы своих полномочий, что повлекло за собой нарушение права гр-на Б.

Согласно нормам федерального законодательства порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 Закона Астраханской области от 27.11.2012 № 80/2012-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий на территории Астраханской области» по общему правилу уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменной форме в орган местного самоуправления.

В министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области следует обращаться *только в случае*, если публичное мероприятие планируется провести на объектах транспортной инфраструктуры, *используемых для транспорта общего пользования* и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено.

Определения понятиям «объекты транспортной инфраструктуры, используемые для транспорта общего пользования» и «транспорт общего пользования» даны в статье 1 Закона Астраханской области от 13 апреля 2011 года № 16/2011-ОЗ «О порядке проведения на территории Астраханской области публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования».

Анализ положений регионального законодательства, а также информации, поступившей из органов местного самоуправления, привел Уполномоченного к выводу - места, заявленные гр-ном Б. для проведения митингов, не являются объектами транспортной инфраструктуры, *используемыми для транспорта общего пользования*, а потому рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий гр-ном Б. относилось к компетенции органов местного самоуправления.

В этой связи в адрес регионального министерства промышленности, транспорта и природных ресурсов было направлено заключение с

рекомендациями о недопустимости рассмотрения впредь уведомлений о проведении публичных мероприятия за рамками компетенции. В рассматриваемой ситуации обращение гр-на Б. к Уполномоченному изначально не могло привести к восстановлению права заявителя, поскольку митинги по его замыслу должны были состояться в феврале, а жалобу гр-н Б. подал только в марте.

3. ЗЛОБОДНЕВНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЗНЬ И БЕЗОПАСНОСТЬ

3.1. Ситуация на дорогах региона

Одной из важнейших гарантий обеспечения основополагающего конституционных прав – на жизнь и здоровье – является создание безопасных условий дорожного движения, в частности, — передвижения пешеходов.

Как известно, в 2016 году в средствах массовой информации стали все чаще появляться сообщения о дорожно-транспортных происшествиях, которые заканчивались травмами, а подчас, увы, приводили к гибели людей. Произошедший 1 ноября т.г. на одном из пешеходных переходов, расположенном по ул. Ник. Островского, инцидент, когда автомобиль сбил двух пешеходов (при этом 23-х летняя девушка скончалась на месте, а молодой человек госпитализирован в тяжелом состоянии) – типичное тому подтверждение.

Ситуация с безопасностью пешеходов на территории региона в целом и муниципального образования «Город Астрахань» в частности вызывает тревогу.

По сведениям Управления ГИБДД УМВД России по Астраханской области, в 2015 году 65 % всех дорожно-транспортных происшествий произошло в г. Астрахани. В прошлом году на территории областного центра 23 человека погибли и 1315 получили травмы различной степени тяжести (более 61 % от общего числа пострадавших). В течение же 10 месяцев 2016 года из 1080 ДТП на территории региона – 712 произошло в г. Астрахани (т.е., как и в прошлом году, порядка 65 %), при этом доля пострадавших (погибших и получивших травмы) несколько возросла и составила 62 %.

В этой связи Уполномоченным по правам человека была инициирована проверка на предмет соответствия знака 5.19.1 «пешеходный переход» и дорожной разметки 1.14.1 «пешеходный переход» требованиям и параметрам закрепленным в ГОСТ Р 52766-2007 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Общие требования», утвержденным Приказом Ростехрегулирования от 23.10.2007 года № 270-ст.

Проверка осуществлялась от пересечения улиц Пороховая – Николая Островского до Торгового центра «Звездный», с использованием средств

видеофиксации (автомобильный видеорегистратор марки «explay»). Также были использованы информационные данные программ 2ГИС, Google просмотр улиц, Яндекс Карты.

Общая протяженность улицы Николая Островского составляет 5,21 км. На данном расстоянии установлено 20 пешеходных переходов. Стоит отметить, что пунктом 4.5.2.1 вышеуказанного ГОСТ предусмотрено максимально допустимое расстояние между пешеходными переходами не более 300 м. Однако на данном участке дороги расстояние между переходами от перекрестка ул. Бэра до перекрестка ул. Кирова составляет 467 метров. В то время как, на одной из центральных улиц города (ул. Свердлова), протяженностью в 2 раза меньше, количество пешеходных переходов в 2 раза больше.

Наименование улицы	Протяженность L км	Количество пешеходных переходов	Наличие искусственной неровности	Наличие звукового светофора
Ул. Н. Островского	5,21	20	2	2
Ул. Свердлова	2,43	26	не обнаружено	1

Стоит также акцентировать внимание на то, что дорожная разметка 1.14.1 на каждом пешеходном переходе, находилась в неудовлетворительном состоянии (фактически была незаметна). При этом, по данным ГИБДД, наиболее частыми причинами дорожно-транспортных происшествий являются: отсутствие светофоров, неудовлетворительное качество дорожной разметки 1.14.1, а зачастую и полное ее отсутствие.

В этой связи Уполномоченным по правам человека был направлен запрос в адрес начальника Управления МВД ГИБДД России по Астраханской области с просьбой сообщить о вынесенных предписаниях адрес начальника управления по коммунальному хозяйству и благоустройству администрации муниципального образования «Город Астрахань».

Одним из факторов, негативно влияющих на безопасность людей, является отсутствие на многих участках автомобильных трасс внутри города — дорожной разметки (прежде всего – «пешеходный переход»), светофоров, знаков, искусственных неровностей (т.н. «лежачего полицейского»).

Только по состоянию на ноябрь 2016 г. вынесено: 22 предписания об устранении повреждения дорожного покрытия, нанесении горизонтальной дорожной разметки, 7 предписаний об установлении светофоров, устройстве пешеходных ограждений. Как следует из информации, представленной Управлением ГИБДД, в адрес администрации МО «Город Астрахань» либо её структурных подразделений и должностных лиц только в текущем году вынесено около 50-ти предписаний, которые до настоящего времени не исполнены.

К сожалению, ответ из администрации муниципального образования «Город Астрахань» оставляет желать лучшего. Сообщается, что дорожную разметку нанесли по двум адресам (ул. Красная и ул. С. Перовской), в то время как это необходимо сделать на 44 улицах. Также сообщается, что дорожная разметка 1.14.1 «Зебра» нанесена около образовательных учреждений, но все же непонятно – когда это будет сделано в других местах. Что же касается установки светофоров, то администрацией города был установлен светофор лишь по одному адресу (ул. С. Перовской) из семи. При этом администрация города, несмотря на прямо поставленный вопрос, уклонилась от ответа – по какой причине все вышеуказанные предписания так и не были исполнены.

3.2. «Кто ответит за мусор»?

В 2016 году одной из наиболее острых проблем в городе Астрахани стал вывоз, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов. В связи с нерегулярным вывозом мусора контейнеры неделями стояли переполненными, издавая зловоние и захламляя территории, прилегающие к жилым домам.

В течение всего прошедшего года считалось, что услуга вывоза твёрдых бытовых отходов является конкурентной и у потребителей есть выбор при заключении договоров со специализированной организацией. На сайте министерства жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области был размещен реестр организаций с соответствующей лицензией, имеющих право осуществлять деятельность по сбору и размещению ТБО. Однако фактически рынка соответствующей услуги не было – действовал монополист в лице ЗАО «Астрахань ЭкоСервис».

На момент подготовки настоящего доклада конкурс по выбору регионального оператора завершен. Однако в СМИ и соцсетях выражается скептическое отношение к перспективам эффективной работы по наведению чистоты в городе.

В любом случае Уполномоченный по правам человека считает необходимым обратить внимание на следующий вопрос. Местным властям необходимо тщательно проработать вопрос о надлежащем оборудовании контейнерных площадок, об оптимальном их расположении.

В 2016 году к Уполномоченному по правам человека продолжали поступать обращения, в которых граждане жаловались на неприятные запахи в атмосферном воздухе, что вызывало у них ухудшение самочувствия. Проведенные проверки показали, что одной из причин этого являются поджоги несанкционированных свалок. Так, на территории Кировского района г. Астрахани органами прокуратуры было выявлено 29 несанкционированных свалок. Районная прокуратура потребовала в судебном порядке от местной администрации их ликвидировать.

Кроме того, в поле зрения прокурорских работников попали предприниматели, занимающиеся утилизацией отходов. Выяснилось, что, вопреки требованиям законодательства, у многих из них отсутствовали договоры на проведение данного вида работ, не был определен класс опасности отходов и т. д.

К сожалению, как и в предшествующие годы, надзорные органы, компетентные проводить исследования проб воздуха на предмет наличия вредных для здоровья человека веществ, неизменно утверждали, что предельно-допустимая концентрация данных веществ соответствует нормативам.

4. ЛИЧНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР

В аппарат Уполномоченного по правам человека регулярно поступают обращения лиц, которым следственные органы отказали в возбуждении уголовного дела по тем или иным основаниям. Как свидетельствуют документы, прилагаемые к подобного рода жалобам, после направления прокуратурой отказного материала для проведения дополнительной проверки люди месяцами ждут информации о принятом решении.

Работа по вышеуказанным заявлениям показывает, что правоохранительные органы часто не принимают во внимание выводы судебных инстанций при рассмотрении заявления о возбуждении уголовного дела. Так, в 2011 году заявитель Т., будучи индивидуальным предпринимателем, заключил договор аренды нежилого помещения с ООО «Т.». Объектом договора являлась часть торгового зала, расположенного в селе Енотаевка, общей площадью 300 кв. м. Помещение было предоставлено для осуществления розничной торговли мебелью. В начале следующего года в магазине (смежным с данным торговым залом), который находился в пользовании арендодателя, произошел пожар. В результате – торговое оборудование и товар заявителя уничтожены; причиненный ущерб составил более 3,5 млн рублей. Постановлением органа пожарного надзора отказано в возбуждении уголовного дела по произошедшему событию ввиду отсутствия в действиях директора ООО «Т.» составов преступлений, предусмотренных статьями 168 «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности» и 219 «Нарушение требований пожарной безопасности» Уголовного кодекса Российской Федерации.

При вынесении данного постановления дознаватель руководствовался заключением, в котором эксперт пришел к выводу, что очаг пожара находился внутри магазина «Покупочка»: наиболее вероятной причиной тому послужило возникновение аварийного пожароопасного режима работы

в электросети или электрооборудовании магазина; признаки поджога не установлены.

Однако заявитель обратился в Арбитражный суд Волгоградской области с иском к ООО «Т.» о взыскании суммы ущерба. Решением суда от 18.12.2012 заявителю отказано в удовлетворении требований. При этом 02.07.2013 Федеральный арбитражный суд Поволжского округа оставил решение суда первой инстанции без изменения. В основу судебных актов положено заключение автономной некоммерческой организации «Центр Судебных Экспертиз» по Центральному Федеральному округу», согласно которому причиной пожара в здании магазина явилось внесение источника зажигания извне с применением инициатора горения.

Принимая во внимание статью 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации «Преюдиция», прокурору Енотаевского района Астраханской области направлялось обращение с просьбой рассмотреть вопрос об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако надзорный орган не нашел оснований для вмешательства. По сути, права Т. остались незащищенными. Приходится констатировать наличие аналогичных проблем и по приостановленным уголовным делам.

Работа над некоторыми обращениями показала длительное бездействие правоохранительных органов по розыску подозреваемых в совершении преступления. Одним из наиболее ярких примеров стало обращение матери осужденного Ш. В начале 2011 года в отношении Ш. уголовное дело по незаконному обороту наркотических средств выделили в отдельное производство, однако меру пресечения не избирали. До середины июня 2015 года Ш. переехал из Астрахани в Санкт-Петербург, поменял паспорт, неоднократно летал в другие города. Только через четыре с половиной года он был задержан и помещен в следственный изолятор. Несмотря на то, что молодой человек строил планы на жизнь, преуспел в карьере, сроки привлечения к уголовной ответственности не истекли.

Порой правоохранительные органы выезжают на место происшествия с нарушением установленных сроков. Вот лишь один пример. Гр-н Б. сообщил, что в его доме произошел пожар, а для получения страховой выплаты ему необходимо было представить постановление о возбуждении уголовного дела (в случае оснований подозревать умышленный поджог) либо, соответственно, об отказе в возбуждении такового (если речь шла о неосторожности или объективных обстоятельствах). Однако более двух месяцев заявитель не мог получить соответствующий документ.

При этом он столкнулся с проблемой невозможности прохождения в здание отдела внутренних дел, поскольку вооруженный полицейский никого не пускал или постоянно грубил. Только благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека, Б. получил документы из Приволжского районного отдела полиции по факту пожара в доме.

В начале года к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка А. с жалобой на действия сотрудников правоохранительных органов о непринятии мер к розыску ее дочери, которая ушла из дома в середине января 2016 года. Через два дня она подала соответствующее заявление в полицию. В результате проведенной проверки было установлено, что материал по заявлению А. был зарегистрирован только 10.02.2016. Учитывая, что 12.01.2016 пропавшая дочь заявительницы купила билет сообщением Волгоград – Краснодар, отдел полиции направил материал в Волгоградское линейное управление. Однако через месяц последнее возвратило материал обратно в Астрахань, что, кстати, вполне логично.

Достаточно интересна ситуация, в которую попала гр-ка Х. В 2015 году суд отменил ей ранее назначенной условное осуждение и постановил отбывать наказание в колонии-поселении. Учитывая неисполнение судебного акта, она была объявлена в розыск. В сентябре 2016 года Х. с мужем пришла в подразделение Управления по вопросам миграции поставить на регистрационный учёт ребенка. Должностные лица сразу вызвали сотрудников полиции, однако новорождённого почему-то так и не зарегистрировали по месту жительства за время ожидания. В последующем второму родителю пришлось специально для этого вновь посетить указанное подразделение.

Ещё один пример. Гр-н М. был задержан по подозрению в совершении преступления, предусмотренного пунктами «а, г» части 2 статьи 161 Уголовного кодекса Российской Федерации – открытое хищение чужого имущества, совершенное с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, группой лиц по предварительному сговору в отношении С.

Следствие полагало, что М. совершил указанное деяние в период с 21.15 до 21.35 часов 07.02.2016. Однако в указанное время заявитель находился в одном из торговых центров г. Астрахани – в двух остановках от места совершённого преступления. В качестве доказательств невиновности представлены видеозаписи с камер наблюдения, показания четырех свидетелей, вместе с которыми М. был в торговом центре. Ни это, ни показания очевидца преступления о непричастности заявителя к описанному деянию не принимались во внимание следствием.

Лишь обращение Уполномоченного по правам человека в прокуратуру Астраханской области способствовало проведению дополнительных следственных действий, по результатам которых необходимость в заключении под стражей М. отпала. В следственном изоляторе молодой человек находился 3 месяца. Впоследствии уголовное дело в отношении него было прекращено за отсутствием состава преступления.

* * *

Естественно, особый интерес представляют жалобы на действия должностных лиц, причинивших вред здоровью гражданам, например, в целях написания последними явки с повинной, дачи определённых показаний.

Нельзя исключать, что в некоторых случаях причиненные телесные повреждения являются следствием оказания сопротивления при задержании. Однако порой характер и тяжесть полученных травм, на мой взгляд, явно показывает превышение должностных полномочий со стороны стражей порядка.

Так, гр-н Р. в своей жалобе утверждал, что в ходе допроса сотрудники отдела полиции № 1 УМВД России по г. Астрахани нанесли ему телесные повреждения. В изолятор временного содержания он был доставлен с ушибленной раной подбородка, множественными кровоподтеками туловища, отеком левого предплечья (данные зафиксированы в журнале медицинского осмотра ИВС).

И здесь важно отметить одно существенное обстоятельство. Дело в том, что претензии к сотрудникам полиции у заявителя появились *не сразу*, и лишь по прошествии определённого времени он стал писать жалобы в прокуратуру и в следственный комитет с просьбой провести проверку. А в самом начале под протокол он указывал, что травмы получил в результате падения с лестницы четвертого этажа в отделе полиции и претензии в полицейским не имеет. Это весьма распространенная ситуация, и в таких случаях раскрыть истинную картину случившегося практически невозможно.

На контроле Уполномоченного по правам человека остаётся обращение гр-ки Т. в интересах супруга, к которому, по ее мнению, применены меры физического воздействия со стороны сотрудников полиции. Выяснилось, двое ранее судимых лица указали на Т. как на соучастника совершения разбойного нападения. При этом Т. утверждает, что у него имеется 100-процентное алиби: в этот день они с женой дома отмечали годовщину свадьбы. Тем не менее, его задержали и отправили в один из городских отделов полиции, а затем, как указывает в заявлении супруга гр-на Т., его «избивали, угрожали расправой над женой и детьми, принуждали подписать признательные показания. На требования о предоставлении юридической помощи и уведомления родных отвечали грубостями и угрозами. После отказа давать показания, продолжая избивать, его вытолкнули в окно» (цитата из обращения). В результате он получил закрытую черепно-мозговую травму, сотрясение головного мозга, переломы, ушиб грудной клетки, рваную рану в области правого предплечья с повреждением мышц, резаную рану правой кисти, травматический шок. Ясно, что такого рода телесные повреждения человек никак не мог нанести себе сам.

5. НАРУШИТЕЛИ ПРАВ – «ПРЕСТУПНИКИ» ИЛИ «ЖЕРТВЫ»

* * *

В истекшем году в поле зрения Уполномоченного по правам человека обозначилась новая и весьма сложная проблема, а именно – привлечение граждан к уголовной ответственности по статьям 139 («нарушение неприкосновенности жилища»), а также 163 («вымогательство») и 330 («самоуправство») Уголовного кодекса Российской Федерации.

Положение о «неприкосновенности жилища», закрепленное в статье 25 Конституции Российской Федерации, является одной из гарантий не только права на приватность, на защиту частной жизни от незаконного вторжения, но также – на личную безопасность и свободу. Жилище в этом смысле — «зона психического спокойствия», пространство, которое позволяет индивидууму жить во всех естественных проявлениях, не опасаясь постороннего вмешательства.

В этой связи вполне оправданно закрепление в Уголовном кодексе Российской Федерации ответственности за незаконное проникновение в жилище, совершенное против воли проживающего в нем лица.

Вместе с тем конкретные случаи применения данной нормы в уголовной практике наводят на определенные размышления. В 2016 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения от лиц, в отношении которых было возбуждено уголовное дело по статье 139 УК РФ. При этом все заявители в один голос утверждали, что они — жертвы заурядного бытового конфликта.

Показательна в этом смысле ситуация с гр-кой З., которая на старости лет оказалась «уголовницей». Она сообщила, что в квартире, расположенной этажом выше, жильцы делали ремонт, причем часто создавали шум после 23 часов. В один из дней гр-ка З., не выдержав нарушения ее покоя, поднялась наверх, постучала к соседям, попросила разрешение войти и, как утверждает, «оказалась внутри квартиры с разрешения хозяев». Однако когда она начала высказывать претензии, разговор сразу перешёл на повышенные тона, приобрел очертания скандала. Кстати, сама заявительница не отрицала этого. Кончилось это тем, что соседи, выставив З. за дверь, пригрозили, что она «пожалует» и «сядет».

Спустя несколько дней гр-ка З. получила уведомление о вызове в полицию. В конечном счете, пожилая женщина, имевшая до сих пор безупречную репутацию, испила всю чашу позора.

Знакомство с текстом обвинительного заключения (копию которого заявительница приобщила к жалобе, адресованной Уполномоченному по правам человека) показывает, что доказательственная база основывалась исключительно на утверждениях жильца квартиры и членов его семьи, утверждавших, что «оттолкнув хозяина, З. ворвалась внутрь жилья».

Утверждения же гр-ки З., настаивавшей на том, что в квартиру она вошла с согласия проживающих, следствием были «отметены» как противоречащие показаниям потерпевшего и его многочисленных домочадцев – лиц, в данной ситуации вряд ли объективных.

В остальных обращениях обстоятельства схожие. Примечательно, что один из заявителей, который также пришел к соседу, чтобы «всего лишь выяснить отношения», упомянул о том, что потерпевший вообще не имеет никакого отношения к жилищу, «неприкосновенность которого нарушена», даже не зарегистрирован в нем, а просто изредка появляется там с согласия собственника. В этой связи следует отметить, что судебная практика в данном случае действительно никак не увязывает факт проживания с «законностью» такового. В принципе, это правильно, так как для конституционно-правовой защиты жилища не имеет решающего значения правовая форма отношения фактически проживающего лица к соответствующему помещению.

Однако приведенные случаи свидетельствуют о том, что на сегодняшний день явно отсутствует баланс между неприкосновенностью частной жизни одних и законными интересами других; в определенных условиях те, кто может подвергнуться ущемлению со стороны недобросовестных лиц, проживающих в жилых помещениях, не гарантированы от огульных обвинений.

Как представляется, выглядит неоднозначной сама ситуация, когда субъектом вышеуказанного преступления без каких-либо оговорок выступает частное лицо. Статья 139 входит в главу 19 Уголовного кодекса РФ «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина». Между тем, как известно, права человека – это, прежде всего, сфера взаимоотношений человека и органов, осуществляющих публично-правовые функции. Согласно классическому определению Марека Новицкого «права человека – это только то, что происходит между властью и единицей... Права человека – это только когда с одной стороны власть, а с другой – человек, подчиненный этой власти».

В этой связи, возможно, целесообразно предусмотреть, что уголовная ответственность по части 1 статьи 139 УК РФ не может наступать лишь при формальном нарушении, а должна повлечь причинение вреда здоровью лица, проживающего в жилом помещении.

* * *

Ситуация, в которой оказалась жительница Ахтубинского района гр-ка Т., носит похожий, но несколько иной характер.

Здесь заявительница вместе со своим мужем едва не стала обвиняемой, хотя отстаивала имущественные интересы близкого родственника. Не вмешиваясь в ход расследования уголовного дела, действуя строго в рамках своей компетенции, обращаясь к органам прокуратуры,

Уполномоченный по правам человека все же сумел помочь заявителям в отстаивании их прав.

Предыстория дела такова. Отец заявительницы, являясь индивидуальным предпринимателем, одолжил жителю г. Ахтубинска гр-ну С. сумму денег, которую тот однако не вернул в оговоренный срок. Кредитору пришлось несколько раз напоминать, но С., не отказываясь в принципе от обязательства, все время оттягивал дату возврата долга. Наконец, в один из дней С. сам позвонил кредитору и заявил, что готов вернуть деньги. Данный факт подтверждается распечаткой детализации телефонных звонков, предоставленной оператором сотовой связи.

Не имея возможности лично приехать за деньгами, кредитор ответил, чтобы С. передал деньги его дочери – гр-ке Т., с которой должник был знаком, неоднократно до этого виделся и, соответственно, мог узнать ее при визуальном контакте. Далее, судя по утверждению заявительницы, события развивались так. Муж гр-ки Т. зашел за ней на работу, и они вместе направились к многоквартирному дому, где проживал С.

По домофону они попросили гр-на С. спуститься вниз. Последний вышел из подъезда, однако возвращать деньги категорически отказался и начал в грубой форме оскорблять пришедших. Дальнейшее обе стороны описывают каждый по-своему, но, бесспорно, одно — разговор приобрел явно не мирный характер. Гр-ка Т. и ее муж в своём заявлении на имя Уполномоченного по правам человека утверждали, что всё ограничилось словесной перепалкой и «взаимным толканием и хватанием за одежду», и это якобы спровоцировал сам С. своими действиями.

Последний, однако, ссылаясь на наличие связей в правоохранительных органах, сразу же пригрозил супругам Т. уголовной ответственностью. Вскоре он действительно подал заявление в районный отдел полиции, после чего в отношении гр-ки Т., а затем и в отношении её мужа, было возбуждено уголовное дело. Первоначально речь шла о «самоуправстве», затем о «покушении на самоуправство». При этом, как утверждала Т., следователь постоянно угрожал ей и ее мужу, что все равно «засудит» их, переквалифицировав обвинение по статье «вымогательство».

Очевидно, что должностные лица отдела внутренних дел, производившие следствие, изначально осознавали шаткость обвинения по статье 163 УК РФ. При вымогательстве речь должна идти об однозначно «чужом имуществе», а у обвиняемых имелись многочисленные свидетели, готовые подтвердить: должник хорошо знал о том, что Т. — родная дочь кредитора, что, придя за деньгами, она действует в интересах своего отца. Поэтому следствие изначально делало упор на «самоуправстве».

Как показывает изучение судебной практики, проведенное в связи с рассмотрением жалобы Т., это повсеместное явление. Из материалов уголовных дел, доведенных до суда видно, что дела, первоначально возбужденные по статье 163 УК РФ, часто переквалифицируются затем на

статью 330 УК РФ с мотивировкой, что действия подсудимых «были направлены не на завладение чужим имуществом, а на самовольное, вопреки установленному законом порядку, возвращение денежного долга». При этом, «существенный вред», нанесенный потерпевшему, обосновывается суммой истребованных денежных средств. Сама по себе такая позиция спорна. Истребованный долг не может быть признан материальным ущербом для должника, ведь он (пусть и не по доброй воле) отдает то, что ранее ему не принадлежало, находилось в его временном пользовании.

Вероятно, именно поэтому следователи стремились доказать, что С. был причинен «существенный вред» — в виде вреда здоровью. Примечательно, однако, что при обследовании, произведенном медиками районной больницы буквально на следующий день после инцидента, на теле С. не было обнаружено никаких повреждений, следов побоев и т.п. Однако спустя несколько месяцев при проведении экспертизы, назначенной следствием, такие повреждения вдруг выявились, причём со ссылкой на результаты вышеупомянутого первичного обследования. Кроме того, совершенно непонятно, что означает в данном конкретном случае такой критерий, как «существенность».

На все эти обстоятельства Уполномоченный по правам человека указал в своем письме, адресованном прокурору района. В конце концов после четырех месяцев мытарств производство уголовного дела в отношении гр-ки Т. и ее мужа было прекращено.

Тем не менее, вопросы остаются. Судебная практика по применению статьи 330 УК РФ свидетельствует о наличии неопределенностей при квалификации данного преступления. Это связано с тем, что в реальной жизни сплошь и рядом крайне трудно определить ту тонкую грань, которая отделяет самозащиту гражданского права от самоуправных действий и злоупотребления правом.

Вот почему многими экспертами давно высказывается мысль о том, что формулировка диспозиции указанной статьи нуждается в уточнении, а Верховному Суду Российской Федерации целесообразно в специальном постановлении обобщить практику дел о самоуправстве¹⁷.

Полагаю, что это было бы полезно, поскольку как свидетельствует почта Уполномоченного по правам человека, сегодня люди все чаще

¹⁷ Это тем более важно, что по аналогичным делам Верховный Суд РФ подчас приходит к весьма неожиданным выводам. Так, действия гр-на Ш. были признаны самоуправными, поскольку он вывез металлический тепловой котел, не произведя предоплаты. При этом, все суды, определяя «существенность вреда» исходили из того, что стоимость котла 100 тысяч рублей. Однако Верховный Суд РФ указал на то, что номинальная стоимость котла не может служить критерием, поскольку котел продавался как металлолом и отменил приговор, признал Ш. невиновным (см. Надзорное определение судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 26.01.2012 года № 41-Д11-36).

сталкиваются с ситуациями, когда они не могут истребовать собственные денежные средства, и потому вынуждены, по их собственным словам, прибегать к самозащите своего права.

Показательна в этом отношении ситуация с гр-м П., который, по существу, стал жертвой мошеннических действий со стороны двух лиц, обманным путем выманивших у него крупную сумму денег. При этом уголовное дело по статье 159 УК РФ в конце концов было возбуждено лишь в отношении одного из этих двоих – того, кто подался «в бега». Теперь полиция лишь беспомощно разводит руками, сообщая гр-ну П., что никак не может установить местонахождение подозреваемого.

Что касается второго лица, то с самого начала усматривается какая-то странная пассивность судебных приставов-исполнителей, их явное нежелание предпринять действенные меры. Когда гр-н П. в судебном порядке добился присуждения выплаты долга, судья обратил взыскание на квартиру должника. Вскоре выяснилось, что жилье – муниципальное и наложенный арест был снят. Далее должник молниеносно приватизировал жилое помещение и столь же подозрительно быстро произвёл сделку по его продаже. При этом судебный пристав-исполнитель, осуществлявший производство, был обо всем этом прекрасно осведомлен, но не ударил палец об палец, чтобы предпринять действия, направленные на защиту имущественных прав гр-на П.

В течение уже длительного времени должностные лица Управления ФССП России по Астраханской области неизменно сообщают в адрес гр-на П., что должник не работает, заработков и иных доходов не имеет, никакого жилья и иного имущества у него нет. Между тем, судя по фотографиям, которые должник открыто публикует в социальных сетях, живёт он весьма на широкую ногу. Вызовы судебных приставов он открыто игнорирует, а последние хранят по этому поводу молчание.

* * *

Наконец, ещё один случай, относящийся, правда, к сфере административной ответственности. Частью 6 статьи 20.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за незаконные приобретение, продажу, передачу, хранение, перевозку или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения.

Работа над обращением К., который просрочил перерегистрацию разрешения на хранение охотничьего гладкоствольного оружия, показала некоторые спорные моменты при квалификации деяния по указанной норме. Заявитель признан виновным в совершении данного правонарушения, в связи с этим мировым судьей назначено наказание в виде штрафа и конфискации охотничьего гладкоствольного оружия.

Однако часть 6 статьи 20.8 КоАП РФ говорит о незаконных действиях с оружием, в том числе и хранении. При этом понятия «незаконное действие с оружием» и «незаконное хранение оружия» в Федеральном законе «Об оружии» не определены.

Согласно части 4 статьи 22 указанного Федерального закона, юридическим лицам и гражданам запрещаются хранение и использование найденного ими или переданного им огнестрельного оружия, собственниками которого они не являются, за исключением случаев, установленных Федеральным законом. Такое оружие подлежит немедленной сдаче в органы внутренних дел.

Тем самым, незаконное хранение оружия – владение оружием, незаконно приобретенным, владельцу которого в органах внутренних дел не выдавалось разрешение либо лицензия на право хранения и ношения оружия. Это оружие либо зарегистрировано в полиции, но принадлежит другим лицам, либо вообще не зарегистрировано. Аналогичное понятие содержится в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 12.03.2002 № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» – сокрытие в помещениях, тайниках, иных местах, обеспечивающих его сохранность.

Уполномоченный по правам человека пришел к выводу, что хранение законным владельцем (т. е. собственником зарегистрированного в ОВД оружия) с истекшим сроком разрешения образует состав иных административных правонарушений¹⁸, но не правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 20.8 КоАП РФ. Соответственно санкция части 6 статьи 20.8 КоАП РФ не может быть применена к лицам, которые владеют оружием на основании соответствующего разрешения, то есть считаются законными владельцами.

Опираясь на доводы Уполномоченного по правам человека, гр-н К. обжаловал постановление мирового судьи и добился его изменения, исключив наказание в виде конфискации.

Данный случай вряд ли является единичным. Поэтому, с учётом того, что статья 222 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за аналогичное деяние, полагаем, что часть 6 статьи 20.8 КоАП РФ в нынешнем виде вызывает проблемы в правоприменении и, возможно, вообще нуждается в исключении из КоАП РФ.

¹⁸ Это правонарушения, предусмотренные частью 4 статьи 20.8 КоАП РФ – нарушение правил хранения оружия, или частью 1 статьи 20.11 КоАП РФ – нарушение гражданином установленных сроков продления (перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на его хранение и ношение.

6. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО РОССИИ ЛИЦ, РАНЕЕ ПРОЖИВАВШИХ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ

Работа над обращениями данной категории выявила пробелы в законодательстве о возможности легализации пребывания на территории Российской Федерации лиц, прибывших в Россию из Республики Крым.

Достаточно интересна ситуация с К., уроженки г. Алушта. В 2006 году она переехала в г. Астрахань к своей матери, которая является гражданкой Российской Федерации. При этом, К. сразу начала оформлять российское гражданство, отказалась от украинского гражданства. В марте 2007 года она получила вид на жительство и регистрацию по месту жительства в городе Астрахани. Однако в августе 2007 года К. была осуждена за преступление в сфере оборота наркотических средств. В 2010 году она досрочно освободилась из мест лишения свободы, а после вхождения Крыма в состав Российской Федерации возобновила процесс оформления гражданства России. Ей предоставили временное убежище до февраля 2017 года, но через полтора месяца лишилась статуса: выяснилось, что в своей анкете она не указала о своей судимости, а это – расценивается как указание заведомо ложных сведений.

Таким образом, получается, что К. не сможет получить гражданство в упрощённом порядке, поскольку лишена вида на жительство. В то же время Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» не допускается прием в гражданство РФ лиц, которые имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений (пункт «ж» часть 1 статьи 16). Фактически К. нелегально находится на территории страны и должна быть выдворена за её пределы России. Но получается, что выдворена она может быть только туда, где она родилась, где проживала и откуда приехала в Россию, то есть — ... в Крым.

Другой пример – случай с жителем г. Астрахани В. – уроженцем Кемеровской области, который после окончания Астраханского института рыбной промышленности и хозяйства в 1977 году был направлен по распределению в Севастополь и всю жизнь там проработал. С июля 1998 года он проживает у родственников в Астрахани. В 2003 году, будучи в г. Жуковском Московской области, В. утерял паспорт гражданина Украины, но предпринял мер для его восстановления, искренне считая себя «россиянином». Однако в настоящее время ему предлагается выехать для восстановления паспорта в Киев, хотя В. изначально проживал исключительно в Севастополе и именно там получал украинский паспорт.

Очевидно, что действующее законодательство о гражданстве необходимо внести изменения, которые максимально облегчили бы приобретение российского гражданства лицами, которые родились в Крыму либо проживали в нем на момент переезда в Россию.

7. РАСПОРЯЖЕНИЕ СВОБОДНЫМ ВРЕМЕНЕМ – ПРАВО АКТУАЛЬНОЕ ДЛЯ МОЛОДЁЖИ

Как уже отмечалось выше, в 2016 году региональному омбудсмену приходилось заниматься отстаиванием прав студентов.

Одной из проблем, с которой ему пришлось столкнуться, стало сохранение в общежитиях ряда образовательных организаций так называемого «комендантского часа».

Идея о недопустимости использования подобного ограничения прав проживающих в общежитиях студентов была озвучена Министерством образования и науки России еще в 2014 году, и нашла свое официальное отражение в ведомственном письме от 14.05.2014 года № ВК-951/09, адресованном всем образовательным организациям страны.

Правовое обоснование незаконности «комендантского часа» опирается на положение пункта 4 статьи 3 Жилищного кодекса РФ, согласно которому никто не может быть выселен из жилища или ограничен в праве пользования жилищем. Даная норма в полной мере распространяется на студенческие общежития, в связи с чем Минобрнауки России возложило на образовательные учреждения обязанность привести имеющиеся локальные нормативные акты в соответствие с законодательством.

К сожалению, не все организации, предоставляющие образовательные услуги, исполнили данное предписание. Так, по информации, поступившей в июне 2016 года от одного из студентов Каспийского института морского и речного транспорта ФГБОУ ВПО «Волжский государственный университет водного транспорта», обучающиеся нередко вынуждены «ночевать на улице, т.к. в общежитии до сих пор действует комендантский час: охрана в грубой форме требует не приходить с 22.00 до 6.00, т.к. они якобы не имеют права впускать студентов в здание общежития».

Проверить актуальность информации на момент поступления жалобы было невозможно, так как практически все студенты уехали на летние каникулы домой. Однако Уполномоченным по правам человека были подробно изучены локальные нормативные акты образовательных организаций, в частности Правила внутреннего распорядка, Правила внутреннего распорядка студенческого общежития, Порядок контрольно-пропускного режима в общежитии.

Аналогичное исследование было проведено также в отношении общежитий Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Астраханский государственный университет», Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Астраханский государственный технический университет», ГБПОУ АО «Астраханский государственный политехнический колледж».

В результате установлено, что документы соответствовали действующему законодательству и не содержали в себе каких-либо требований к ограничению пропускного режима в ночное время. Тем не менее, данный факт не всегда может оградить студентов от самовольной трактовки правил и порядков конкретными должностными лицами, прежде всего сотрудниками охраны и вахтерами.

8. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Наряду с правом на жизнь и правом на уважение достоинства личности, свобода и личная неприкосновенность является базовой ценностью, закрепленной в важнейших международных документах и Конституции Российской Федерации. Лишение человека свободы (даже кратковременное) — в любом случае явление исключительное, которое может быть оправдано только соображениями восстановления справедливости, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Вот почему для обеспечения прав граждан в условиях несвободы должны применяться действенные механизмы. Реформирование пенитенциарной системы, которое продолжается на протяжении почти двух десятилетий, безусловно, уже дало определенные положительные результаты, позволило по многим параметрам приблизить материально-бытовые условия содержания в колониях и следственных изоляторах к общепринятым мировым стандартам.

Право на свободу — одно из основополагающих прав человека и гражданина. Между тем нарушение данного права, как правило, не расценивается как нечто, выходящее из «нормальных рамок». Так, ссылаясь на нарушение права на свободу, к Уполномоченному по правам человека обратился Д., который в связи с изменением приговора незаконно просидел в условиях несвободы четыре дня. Сегодня он намерен требовать компенсации морального вреда за незаконное лишение свободы за четыре дня, и Уполномоченный по правам человека полностью поддерживает его в этом, поскольку каждая минута незаконного нахождения под стражей — недопустимое нарушение права личности на свободу.

Многие проблемы, присущие уголовно-исполнительной системе, остаются актуальными, в связи с чем требуется совместный поиск их решения с привлечением институтов гражданского общества, а также взыскательный контроль надзорных органов и правозащитных организаций

В течение 2016 года граждане, содержащиеся в СИЗО, а также лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях, выражали различные претензии к условиям содержания.

В частности, по-прежнему много серьезных нареканий вызывает система медицинского обслуживания. Без преувеличения можно сказать, что часто даже элементарный медосмотр специалистом производится только после непосредственного вмешательства Уполномоченного по правам человека. Один из заявителей, содержащийся в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Астраханской области, сообщил Уполномоченному по правам человека, что на протяжении нескольких месяцев не может добиться приема врача-отоларинголога и хирурга: все его заявления на сей счет игнорируются. Спустя некоторое время он прислал обращение с просьбой прекратить производство по его жалобе – сразу после того, как Уполномоченный по правам человека покинул территорию колонии, его немедленно приняли врачи. Гр-ка Т., содержащаяся в СИЗО-2 (г. Нариманов) сообщила, что неоднократно указывала на наличие у нее ряда заболеваний; при этом – в целях подтверждения правдивости ее утверждений – она просила истребовать выписки из ее медицинских документов, хранящиеся в учреждениях здравоохранения г. Улан-Удэ. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека соответствующий запрос был сделан, документы получены.

Граждане, страдающие различными заболеваниями, довольно часто указывают, что, будучи «на воле» они принимали те или иные лекарства, однако в СИЗО или колонии им предлагают не препараты, прописанные врачами, а их аналоги. Как правило, применение данных препаратов не ведет к улучшению самочувствия, не купирует приступы, не облегчает страдания.

Заявители, содержащиеся под стражей, выражают недовольство тем как их кормят. Так, в одной из жалоб из СИЗО-1 указывалось: «Изо дня в день однообразная пища. При этом указано мясо, а в тарелке – жир, вместо свежего картофеля постоянно дают сушеный, который разваривается в клейстер.». Уполномоченный по правам человека убедился в этом сам, осматривая пищеблок и склады. В исправительных колониях в разгар летнего сезона, людям вместо свежих овощей давали маринованный лук, соленые огурцы, сушеный картофель. При этом вызывает неприятие само отношение к приготовлению пищи, которое подчас демонстрируют лица, работающие на кухне. В частности, судя по проверкам записей журналов, даже проба не всегда снимается.

Родственники лиц, находящихся в СИЗО, сообщают, что возможность передачи продуктов и иных вещей превращается в фикцию в ситуации, когда консервы вскрываются, а сигареты «рассыпаются». При этом непонятно – где тот «предел», до которого администрация следственного изолятора под предлогом поиска «ненадлежащих предметов» может, по существу, доводить продукты до непригодности.

В соответствии с приказом Минюста РФ от 3 ноября 2005 года № 205, письменные обращения осужденных должны направляться адресату в течение трех суток. Однако сплошь и рядом данное положение грубо

нарушается, примером чему служит обращение гр-на М., отбывающего наказание в исправительной колонии № 6. Заявитель сообщил, что 28 апреля 2016 года он передал сотруднику колонии письмо Уполномоченному по правам человека, в котором сообщал о начале голодовки. На следующий день данное письмо было зарегистрировано в спецчасти, однако по назначению оно было отправлено спустя две недели – 13 мая 2016 года.

В исправительной колонии № 2 кассационная жалоба гр-на Т. на приговор была направлена по принадлежности только спустя две недели после поступления в спецчасть. Точно так же – через две недели – было перенаправлено обращение осужденного В. в адрес Уполномоченного по правам человека, в котором он сообщал о болезни и просил помочь ему в защите права на охрану здоровья.

* * *

Резко-континентальный климат Астраханской области, который обуславливает наличие исключительно неблагоприятных погодных условий в зимний и особенно летний периоды создаёт трудности и дискомфорт при нахождении людей в закрытых помещениях. В таких условиях наличие в СИЗО и камерах ШИЗО – ПКТ нормально функционирующей приточно-вытяжной вентиляции имеет чрезвычайно-важное значение для обеспечения жизни и здоровья людей, находящихся в условиях несвободы.

Так, в июне – августе истекшего года среднесуточная температура в Астраханской области составляла 35°C. В иные дни жара *заикаливалась* за 40°C в тени. Между тем, например, в ходе проверки Уполномоченным по правам человека СИЗО-1, проведенной 27 июля, было зафиксировано, что температурный режим в камерах, где содержатся люди, не соответствовал требованию, изложенному в пункте 4.1 СанПиН 2.1.2.2645-10.

Проведенные по требованию Уполномоченного по правам человека замеры показали, что повсеместно температура воздуха в камерах составляла свыше 33–35°C (при норме – 28°C). При этом, приточно-вытяжная вентиляционная система скорее производила шум, чем реально обеспечивала нормальную температуру, в результате чего в камерах ощущалась нестерпимая духота, спертость воздуха и повышенная влажность.

В то же время в некоторых камерах указанного следственного изолятора допускался пресловутый «перелимит наполнения». К примеру, в камере № 45 площадью 19,3 м² находилось шесть человек, вместо допустимых четырех.

Конечно, такие условия пагубно отражаются на здоровье людей. Особенно страдают те, кто болен сердечно-сосудистыми заболеваниями, заболеваниями, связанными с дыхательной системой.

При проверке ЛИУ-7 совместно с прокурором по надзору за соблюдением закона в учреждениях УИС было установлено, что вентиляция в здании, где располагаются камеры штрафного изолятора, не

функционирует уже на протяжении нескольких лет. Размеры и параметры окон СИЗО не соответствуют установленным требованиям, они не позволяют даже элементарно обеспечить приток свежего воздуха, и все это — в учреждении, где находятся люди, страдающие открытой формой туберкулеза.

Необходимо сказать и о специальных транспортных средствах для перевозки подсудимых и подследственных (так называемые автозаки). Проблема была поднята в нескольких жалобах. Так, гр-н М. в своем обращении писал, что при доставлении в суд, а также при возвращении в следственный изолятор иногда приходится в течение довольно длительного времени находиться в автозаке. При этом, отсутствие притока свежего воздуха превращает нахождение там в пытку: человек фактически находится в раскаленном металлическом мешке.

Изучение вопроса показало, что на сегодняшний день нет единого подхода к оборудованию автозаков. Как известно, данные транспортные средства имеются в распоряжении двух ведомств – Федеральной службы исполнения наказаний и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В подразделениях ФСИН России требования к спецтранспорту изложены в приказе Минюста РФ от 04.09.2006 года № 279 «Об утверждении Наставления по оборудованию инженерно-техническими средствами охраны и надзора объектов уголовно-исполнительной системы», где имеется ссылка на ГОСТ Р50993-96. Что же касается автозаков системы МВД России, то они должны соответствовать стандарту отрасли ПР 78.01.0024-2010 «Автомобили оперативно-служебные для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В штатной комплектации автомобиль для перевозки задержанных оборудован системой приточно-вытяжной вентиляции.

Между тем даже наличие вентиляции в автозаках не снимает проблему. Совершенно ясно, что данного рода транспорт в обязательном порядке должен быть оборудован системой кондиционирования воздуха.

На основании вышеизложенного можно сформулировать следующие рекомендации в адрес федеральных структур, от которых зависит решение обозначенных проблем.

1. При температуре воздуха в камерах СИЗО свыше 28°C предусмотреть возможность вывода подследственных на прогулку – два раза в день, а также установления, помимо приточно-вытяжной вентиляции, вентиляторов.

2. При среднесуточной температуре свыше 30 °С в летний период необходимо установить возможность *ежедневной помывки в душе* – как для подследственных в СИЗО, так и для осужденных, содержащихся в колониях.

3. Автозаки в условиях регионов, где среднемесячная летняя температура превышает 30 °С, должны быть в обязательном порядке оборудованы системой кондиционирования воздуха.

* * *

В 2016 году вступил в законную силу обвинительный приговор по уголовному делу в отношении 23-х лиц, которые на протяжении длительного времени осуществляли сбыт наркотических средств.

Столь значительное число подсудимых предопределило беспрецедентно длительное судебное разбирательство, которое на всех стадиях (включая предварительное следствие) тянулось *более пяти лет*.

Конечно, этому способствовало и поведение отдельных подсудимых, своими действиями явно «саботировавших» процесс бесконечными ходатайствами, просьбами их адвокатов о приобщении дополнительных документов, пространными, не относящимися к существу дела, речами, требованиями излишнего формализма при исследовании доказательств, что подчас приводило суд к вынужденному возвращению к «исходной точке».

В итоге же даже те, кто не отрицал свою вину, вынуждены были «по милости» поделывать годами находиться под стражей в СИЗО. Один из осужденных обратился к Уполномоченному по правам человека: он поведал, что его приговорили к десяти годам лишения свободы, и скорее всего его отправят отбывать наказание в другой регион. При этом, у жены заявителя прогрессирует онкологическое заболевание.

По мнению заявителя, ситуация, когда обвиняемые лишены права на длительные свидания, не допустима. Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержит лишь норму о краткосрочных свиданиях – 2 раза в месяц продолжительностью до трёх часов. Отсутствие длительных свиданий в СИЗО является объективным отражением того, что пребывание там человека рассматривается как временное, при этом данное время не должно превышать «разумные сроки» следствия и судебного производства.

Вместе с тем, бывают такие ситуации, когда человеку нужно предоставить в СИЗО хотя бы один раз в полгода *одни сутки* для встречи с супругом, родителями, детьми. Здесь должны быть определены два параметра – длительность пребывания в СИЗО и обстоятельства, при которых такое свидание возможно. В связи с этим, на законодательном уровне следует рассмотреть вопрос о предоставлении длительных свиданий подозреваемым, обвиняемым, подсудимым, которые пребывают в следственном изоляторе более 2-х лет. Это будет отвечать принципам гуманизма и справедливости, а также способствовать реализации права на уважение семейной жизни, закрепленного в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

РАЗДЕЛ II. ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Астраханской области подготовлен в соответствии со статьей 5 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области».

Уполномоченный по правам ребенка в рамках своей компетенции защищает права и законные интересы ребенка, определенные Конвенцией ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации, Семейным кодексом РФ, Федеральным законом от 24.07.1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами. Деятельность Уполномоченного по правам ребенка осуществляется с учетом положений ряда документов, принятых как на федеральном, так и на региональном уровнях¹⁹.

Уполномоченный по правам ребенка входит в состав Координационного совета по реализации Региональной стратегии, является членом Астраханской областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, областной комиссии по безопасности дорожного движения, областной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области, а также – межведомственной комиссии по профилактике и борьбе с туберкулезом, СПИДом и заболеваниями, передающимися половым путем. Он активно взаимодействует с Губернатором Астраханской области А.А. Жилкиным и органами государственной власти Астраханской области, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, организациями, действующими в регионе. Детский омбудсмен тесно сотрудничает с Уполномоченным при Президенте РФ по

¹⁹ Речь идёт, в частности, о Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761, Региональной стратегии действий в интересах детей в Астраханской области на 2012 – 2017 годы, утвержденной постановлением Правительства Астраханской области от 15.12.2012 № 501-Пр, а также Концепцией государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 № 1618-р и Планом реализации (на 2015 – 2018 годы) государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства Астраханской области от 15.12.2015 № 534-Пр.

правам ребенка, своими коллегами – уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Приоритетным направлением в деятельности Уполномоченного по правам ребенка является защита прав и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с инвалидностью, с ограниченными возможностями здоровья и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

При подготовке Доклада были использованы: письменные и устные обращения граждан; сведения, полученные в ходе посещений организаций и учреждений здравоохранения, образования, социальной защиты, системы исполнения наказаний; информация и документы, предоставленные государственными и муниципальными органами, общественными объединениями; материалы проверок контрольных и надзорных органов; публикации в средствах массовой информации и сети Интернет; официальные данные государственной статистики.

Представляется, что анализ, выводы и рекомендации, содержащиеся в Докладе, послужат дальнейшему повышению уровня защиты прав несовершеннолетних на территории Астраханской области. Хотелось бы также выразить признательность всем, кто в течение года содействовал Уполномоченному в защите и восстановлении нарушенных прав детей.

I. ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН

Анализ статистических сведений о рассмотрении обращений свидетельствует о сохраняющихся проблемах соблюдения отдельных прав и законных интересов несовершеннолетних.

В 2016 году поступило на 7% процентов больше обращений «детской» тематики, чем в 2015 году. Всего было рассмотрено 575 обращений, в том числе: письменных – 345 и устных – 230.

Больше всего письменных обращений поступило из г. Астрахани – 91%. Далее по убыванию обращения из Приволжского, Володарского, Наримановского и Харабалинского районов.

В подавляющей части письменных обращений поднимались вопросы, находящиеся в компетенции органов местного самоуправления (27%), региональных органов власти (21%), федеральных органов власти (17%).

Основная тематика обращений остается неизменной в течение последних лет. Это – вопросы предоставления жилья (19% от общего числа обращений), образование (10%), детско-родительские отношения (16%), взыскание алиментов (12%), социальная поддержка (15%), охрана здоровья (4%).

Доля обращений, посвященных социальным правам составила 57% (жилище, образование, социальное, лекарственное обеспечение, медицинская

помощь), гражданским (личным) правам – около 23% (правосудие по гражданским и уголовным делам, гражданство, свобода передвижения и выбор места жительства, другие).

Традиционно среди жалоб преобладают обращения, посвященные *жилищным вопросам*. Граждане сообщали о необоснованном, с их точки зрения, отказе в постановке на учет в качестве нуждающихся в получении жилой площади; о неправомерном снятии их с жилищного учета; о длительном не предоставлении жилья по договору соцнайма и волоките при отселении из ветхих и аварийных домов. При этом, во всех случаях речь шла о многодетных семьях, а также семьях, в которых растут и воспитываются дети-инвалиды.

Проблемы в сфере *социальной защиты* носят разнообразный характер, но чаще всего речь идёт о вопросах, связанных с задержкой назначения и выплаты различных пособий, обеспечением детей-инвалидов средствами технической реабилитации, несогласием с заключениями бюро медико-социальной экспертизы.

В 2016 году заметно увеличилось количество письменных обращений о нарушении *права на образование*. Среди них значительную часть составляют обращения, связанные с различными конфликтными ситуациями в образовательных организациях, которые так или иначе препятствуют реализации прав участников образовательного процесса.

Приходится констатировать увеличение из года в год числа обращений, отражающих разногласия между родителями (чаще всего, находящимися в разводе) по вопросам воспитания детей. Основной тематикой этих жалоб являются споры об определении места жительства детей при раздельном проживании родителей, о порядке участия в воспитании, общении с ребенком отдельно проживающего родителя, о порядке общения родственников с детьми.

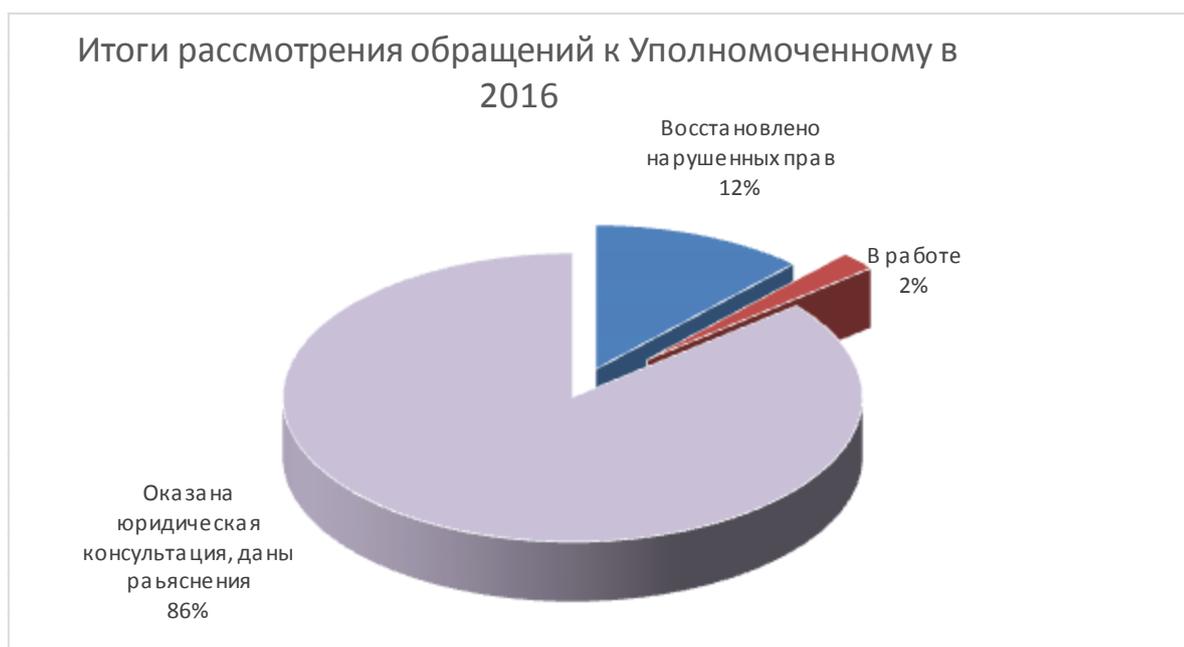
Несоблюдение прав детей *на алиментные выплаты* также имеет тенденцию к росту. Данное обстоятельство побудило Уполномоченного по правам ребенка выпустить в 2016 году специальный доклад по данной теме. Проблема характеризуется ненадлежащим отношением родителей к своим обязанностям по содержанию несовершеннолетних детей, а также учреждений, в которых воспитываются дети, оставшиеся без попечения родителей, недостаточным нормативным правовым регулированием, отсутствием рычагов воздействия на должника, бездействием судебных приставов-исполнителей.

Факторы, затрудняющие взыскание алиментов на содержание несовершеннолетних — это, прежде всего, отсутствие у должников имущества, на которое может быть обращено взыскание, а также невозможность для них трудоустроиться, найти подходящую работу и иметь легальный заработок. Некоторые из должников не имеют и постоянного места жительства, что существенно затрудняет процесс их поиска.

Обращения «медицинской» тематики (4 процента от общего числа обращений) в основном связаны с льготным лекарственным обеспечением, организацией медицинской помощи, ее доступностью и качеством.

По итогам жалоб, принятых к рассмотрению, принятыми мерами удалось восстановить права 12 % обратившихся граждан (см. диаграмму).

Диаграмма 1.Итоги рассмотрения обращений в 2016 году



II. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ РЕБЕНКА В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Об обеспечении прав детей на жизнь и безопасность

Каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь. Государство должно обеспечивать в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка.

Особую тревогу вызывает отмеченный в 2016 году в Астраханской области *рост преступлений*, совершенных в отношении несовершеннолетних на 9,6 %, при росте числа потерпевших на 10,9 %. Жертвами преступлений стали 423 несовершеннолетних.

В последние годы внесены изменения в уголовное законодательство об ответственности за преступления сексуального характера. Введено дополнительные меры для усиления защиты детей от педофилов:

- для «сексуальных преступников» введено такое дополнительное наказание, как лишение права занимать определенные должности или осуществлять деятельность, связанной с контактами с детьми и подростками;
- закреплен принцип презумпции беспомощного состояния;

- совершение в отношении детей преступлений, в том числе сексуального характера, родителем, педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного или другого учреждения или иным лицом, на которое законом возложена обязанность по воспитанию несовершеннолетнего, отнесено к числу обстоятельств, отягчающих наказание;

- введена уголовная ответственность за распространение порнографических материалов, а также вовлечение несовершеннолетних в оборот такой продукции, фото-, кино- или видеосъемку ребенка в целях изготовления, распространения порнографических материалов и привлечение несовершеннолетних в качестве исполнителя;

- ужесточены меры уголовной ответственности за такие преступления с использованием СМИ и сети Интернет;

- за совершение особо тяжких преступлений в отношении малолетних введено пожизненное лишение свободы;

- за преступление против половой неприкосновенности малолетних исключено назначение условного осуждения и др.

Однако, несмотря на принятые на законодательном уровне меры, они, как показывает практика, оказались недостаточно эффективными для предупреждения преступлений (в т. ч. повторных), совершаемых на почве педофилии.

На территории Астраханской области количество преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы за отчетный период (в т. ч. совершенных с использованием Интернет-ресурсов) в 2016 году по сравнению с 2015 годом возросло с 45 до 61.

Вот лишь некоторые примеры. Следственным управлением Следственного комитета РФ по Астраханской области расследуется уголовное дело в отношении тренера по рукопашному бою К., который, по версии следствия, совершал преступления против половой неприкосновенности мальчиков, посещавших его занятия. Данное дело высветило серьезную проблему, а именно – фактическую бесконтрольность индивидуальных тренеров. Явно назрела необходимость нормативно регламентировать данную сферу: в части получения разрешения на осуществление тренерской деятельности, а также проверки самих тренеров на предмет возможности допуска их к работе с несовершеннолетними.

Продолжается расследование уголовного дела по обвинению С., который в социальной сети «ВКонтакте» познакомился с несовершеннолетними девочками, затем путем угроз и шантажа требовал от них направления фотографий в обнаженном виде, и затем распространял их среди друзей и одноклассников несовершеннолетних. Установлены 10 потерпевших в возрасте от 12 до 17 лет.

Имеют место и рецидивы преступлений. Так, по информации следственных органов, в 2016 году было завершено расследование по двум

уголовных делам в отношении лиц, ранее уже отбывших наказание за совершение половых преступлений в отношении несовершеннолетних, и вновь совершивших аналогичные посягательства. Это свидетельствует о слабой эффективности существующей системы административного надзора за такими лицами. Считаем также крайне важным привлекать к профилактической работе в этом направлении общественные объединения, духовенство, активную молодежь.

Агрессивность окружающей информационной среды провоцирует рост правонарушений и преступлений подростков, способствует возникновению у них расстройств поведения.

Возвращаясь к теме негативного воздействия соцсетей в Интернете, хотелось бы привести весьма показательный пример. К Уполномоченному правам ребенка обратился С., который совершенно случайно обнаружил на странице одного из подростков (проживающего в городе Нариманове) в социальной сети «ВКонтакте» изображения с нацистской символикой и сценами насилия. Следует отметить, что и сам подросток, и его родители, похоже, не осознавали – на какой опасной грани они балансировали. В Астраханской области уже есть «прецедент», когда несовершеннолетний осужден по статье 354.1 УК РФ («Реабилитация нацизма»). Избежать уголовного преследования подростку помогло лишь утверждение, что он делал репосты с указанных материалов, не сознавая их экстремистскую сущность, и что впоследствии некие лица без его ведома размещали запрещенную информацию на его страничке. В отношении социальной группы в сети Интернет была инициирована проверка. С несовершеннолетним, который поспешил удалить материалы с нацистской символикой и высказываниями, разжигающими межнациональную рознь, была проведена беседа профилактически-воспитательного характера. В частности, подростку было разъяснено чем чревато размещение подобной информации в сети Интернет.

Одной из наиболее сложных проблем является размещение в сети Интернет видеороликов с реальными сценами издевательств, избиений, сексуального насилия в отношении детей и подростков. Подростковая агрессия обрушивается не только на сверстников, но и на лиц более старшего возраста. Нередко жертвами кибербуллинга становятся дети с ограниченными возможностями здоровья.

Серьезную угрозу для жизни и здоровья детей таит всякого рода информация, «стимулирующая» суицидальные настроения в детской среде. Вот цифры, которые должны заставить задуматься. Если в 2015 году в регионе было зарегистрировано 7 фактов суицида (попыток суицида), в результате которых погибло 3 ребенка, то в 2016 году – 8 таких случаев, 5 из которых привели к смертельному исходу. Следует отметить, что в социальной сети «ВКонтакте» имеется возрастное ограничение – завести аккаунт можно только начиная с 14 лет. Но не секрет, данный ресурс весьма

популярен именно в детской и подростковой среде. Необходимо добиваться *реального* ограничения доступа детей к данным ресурсам. В частности, в адрес Уполномоченного при Президенте Российской Федерации Кузнецовой А.Ю. были направлены предложения по совершенствованию федерального законодательства в части привлечения к уголовной ответственности организаторов и модераторов электронных ресурсов в сети Интернет за навязывание противоправного контента.

Вместе с тем в числе причин, способствующих совершению преступлений в отношении детей: отсутствие у детей и подростков навыков самосохранения, а часто – неумение взвешено подходить к выбору круга общения. В этой связи следует ещё раз напомнить родителям, что они несут ответственность за жизнь и здоровье своих детей. Именно они обязаны оберегать их, разъяснять им правила безопасного и обдуманного поведения.

* * *

На сегодняшний день в Российской Федерации *распространение наркомании* приобрело размеры стихийного бедствия, и в том числе в зоне риска находятся несовершеннолетние.

Согласно официальным данным Астраханского областного наркологического диспансера, на территории региона официально зарегистрировано 78 несовершеннолетних (в возрасте до 17 лет), являющихся потребителями наркотических и психотропных веществ. Эта цифра, безусловно, не отражает реальную ситуацию. Определить подлинное число несовершеннолетних – потребителей наркотиков практически невозможно, поскольку постановка на учет является добровольной.

Указом Президента РФ от 09.07.2010 № 690 утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года. Одним из ее направлений является сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы.

В целях профилактики наркомании и токсикомании на территории Астраханской области реализуется ряд мер. В частности, в рамках региональной государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности в Астраханской области», утвержденной постановлением Правительства Астраханской области от 12.09.2014 № 383-П, действуют в т.ч. подпрограммы «Профилактика правонарушений и усиления борьбы с преступностью в Астраханской области на 2015-2019 годы и «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Астраханской области на 2015-2019 годы».

В Государственном бюджетном учреждении здравоохранения Астраханской области «Областной наркологический диспансер» (ГБУЗ АО «ОНД») реализуются медико-психологические программы, направленные на

профилактику формирования аддикций у несовершеннолетних: «Профилактика аддиактивного поведения у детей и подростков», «Подросток обучает подростка», «Школьная вселенная», «Завтра начинается сегодня».

Стационарная реабилитация несовершеннолетних проходит в детском наркологическом отделении ГБУЗ АО «ОНД».

Медицинская реабилитация и лечение в амбулаторных условиях осуществляется в детско-подростковом поликлиническом отделении ГБУЗ АО «ОНД» и в наркологических кабинетах всех районных больниц. При этом ведется смешанный прием взрослого и детского населения, но ни в одной из районных больниц нет выделенных должностей врачей психиатров-наркологов, которые могли бы оказывать помощь именно детям и подросткам. К сожалению, в регионе отсутствуют специализированные учреждения, которые оказывали бы психолого-медико-социальную помощь детям. В этой связи считаем, что опыт работы учреждений, оказывающих такие услуги во многих регионах страны (г. Москва, Ставропольский край, Республика Татарстан и др.), заслуживает распространения и на территории Астраханской области.

В качестве основных элементов защиты детей от наркотиков Уполномоченный по правам ребенка видит в формировании близких, доброжелательных отношений в семье; самореализации детей в спорте, искусстве, творчестве, общественной жизни. Помимо деятельности правоохранительных органов, необходима широкая разъяснительная работа среди детей и молодежи, их законных представителей с максимальным привлечением СМИ. Изменение сложившейся ситуации требует не только повышения качества межведомственного взаимодействия, но и сплоченных действий всего общества.

* * *

Важнейшая обязанность взрослых по отношению к детям – *обеспечение для них безопасной среды обитания*, в которой они могли бы развиваться с минимальным риском для жизни и здоровья.

Обобщая и анализируя ежедневные сводки о происшествиях с детьми, можно отметить определенные тревожные тенденции. Так, в летний период причиной гибели детей становится невнимательность родителей (в результате, имеют место случаи, когда дети выпадают из окон, тонут в водоемах). Зимой дети чаще гибнут на пожарах из-за неосторожного обращения с огнем, в связи нарушением правил эксплуатации газового и электрооборудования, печного отопления.

В Астраханской области в истекшем году произошло 96 ДТП с участием детей, в которых 1 ребенок погиб и 105 несовершеннолетних получили ранения. Причем в подавляющем случае виновными в ДТП были водители. В ходе обследования Уполномоченным по правам ребенка совместно с сотрудниками ГИБДД вблизи образовательных организаций

были выявлены нарушения. Так, пешеходные переходы вблизи МБОУ города Астрахани «СОШ № 29» и МБОУ города Астрахани «СОШ № 58» отсутствовали: горизонтальная дорожная разметка, тротуары, искусственные неровности, направляющие ограждения, пешеходные дорожки и стационарное электрическое освещение. Как стало известно, ГИБДД направлялись соответствующие требования об устранении нарушений в администрацию МО «Город Астрахань», но никаких мер предпринято не было.

Такие же нарушения имеют место почти во всех муниципальных образованиях области. В связи с этим Уполномоченным по правам ребенка было инициировано рассмотрение данного вопроса на заседании областной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения, в ходе которого выработан комплекс мер, получивших свое закрепление в протокольных решениях.

* * *

Когда говорят «группах риска», то обычно имеют в виду подростков, совершающих преступления, хотя сюда же относятся дети сами ставшие жертвами преступных посягательств.

На 2017 год Уполномоченным по правам ребенка запланировано проведение широкой кампании, цель которой показать детям и их родителям те реальные риски, которые угрожают сегодня благополучию несовершеннолетних. Для участия в мероприятиях предполагается привлечь представителей правоохранительных структур, психологов, педагогов. С их участием будут проводиться встречи, беседы, лекции, демонстрироваться учебные фильмы, распространяться буклеты и брошюры. Особое внимание будет уделено обучению несовершеннолетних навыкам преодоления суицидальных настроений, снятию стрессовых ситуаций, умению находить выход из тяжелых жизненных ситуаций. Представляется, что к этой работе присоединятся руководители муниципальных образований всех уровней.

2.2. О реализации права детей жить и воспитываться в семье

Задача укрепления российской семьи и поддержки традиционных семейных ценностей поставлена Президентом РФ в один ряд с вопросами обеспечения национальной безопасности, экономического развития. Одна из наиболее актуальных проблем – сохранение кровной семьи и профилактика социального сиротства.

За последние годы в регионе сформировались положительные тенденции. В нашем регионе 4747 детей, оставшихся без попечения родителей, это два процента детского населения. 4142 ребенка воспитываются в замещающих семьях (*опека, приемная семья, усыновление*). Ежегодно увеличивать количество детей, переданных в замещающие семьи.

Количество детей, проживающих в приемных семьях



Происходит это, прежде всего за счет реализуемых в регионе проектов: «У детей должны быть родители!», «Дни Аиста», «Видеопаспорт ребенка», «Добрый автобус». Все они направлены на привлечение внимания населения к проблеме сиротства и информирование о формах устройства детей-сирот в семьи.

За 2013-2015 годы в семьи были устроены 1854 ребенка. В 2016 году обрели дом и семью 531 ребенок.

Количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающие семьи



Благодаря проведенной работе в регионе число детей-сирот, состоящих на учете в банке данных, за последние три года сократилось на 59% (с 1410 до 581).

Количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете в региональном банке данных



Это дало возможность закрыть и реорганизовать 4 детских дома. Отказы от новорожденных в сравнении с 2012 годом сократилось практически в 2 раза. В этом году из 57 выявленных женщин, имеющих намерение отказаться от ребенка, 29 – сохранили ребенка в семье.

В регионе успешно реализуется реформа интернатных учреждений, в рамках которой в организациях для детей-сирот:

- внедрена модель семейного воспитания по принципу социальных квартир;
- организована подготовка детей к самостоятельной жизни в обществе;
- осуществляется сопровождение детей, возвращенных в кровные и переданных в замещающие семьи.

Важнейшей задачей государственной социальной политики является оказание реабилитационной помощи семье. Реабилитационная работа в Астраханской области с семьёй начинается с планирования мероприятий в рамках работы межведомственных рабочих групп, имеющих в каждом районе области и города. Далее начинается индивидуальная профилактическая работа с семьёй. Она заключается в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической помощи с целью выхода семьи из кризисной ситуации.

Социальное сопровождение дает хорошие результаты. В 2016 году 121 семья снята с учета по неблагополучию. Всего же социальным сопровождением охвачена 1291 семья.

Именно семейное окружение позволяет ребенку сформироваться как личности и стать подготовленным к жизни в обществе. В то же время крайне важно повышать родительскую ответственность за воспитание и содержание ребенка. В этой связи Уполномоченным проведено изучение отдельных вопросов, касающихся как лишения или ограничения, так и восстановления родительских прав.

Согласно действующему законодательству, и ограничение в родительских правах, и лишение родительских прав – есть *крайние, исключительные меры* семейно-правовой ответственности родителей. Они могут применяться лишь после того, когда иные меры профилактического воздействия не дали результата. Аналогичной позиции придерживается и высшие судебные инстанции²⁰.

Если обратиться к официальным данным, представленным министерством социального развития и труда Астраханской области, видно, что ситуация неоднозначная. С одной стороны, наблюдается тенденция снижения количества лиц, лишенных родительских прав. Но, при этом, имеет место рост числа лиц, ограниченных в родительских правах, а случаи отмены ограничения в родительских правах – крайне редки.

Анализ поступивших обращений в отчетный период к Уполномоченному по правам ребенка свидетельствует, прежде всего, о том,

²⁰ Пункт 13 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 мая 1998 года № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»

что органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не всегда предпринимают своевременные и исчерпывающие меры по работе с неблагополучными семьями.

Но зачастую эта работа носит формальный характер: сводится к постановке на учёт, ограничивается проведением бесед. А затем сразу – ограничение в родительских правах. Были случаи, когда граждан ограничивали в родительских правах, хотя семья даже не состояла на профилактическом учете²¹. Это означает, что фактически никакой работы не было – просто пошли по наиболее «лёгкому пути».

Представляется, что необходимо продолжать работу с людьми, которых ограничили в их родительских правах или лишили этих прав. Любой ребенок хочет остаться со своими родителями, независимо от их образа жизни и моральных качеств. Но специалистами в области педагогики и психологии давно уже замечено – при отсутствии общения родителей с детьми свыше 6-ти месяцев связи ослабевают и постепенно утрачиваются. Наше законодательство, как известно, не ставит крест на нерадивых родителях. Тем, кто ограничивается в родительских правах, даётся шанс воссоединиться с детьми в случае исправления. Однако после вынесения судебного решения семья фактически снимается с межведомственного учета. Работу по восстановлению детско-родительских отношений, по возвращению ребенка в кровную семью осуществляет один специалист службы сопровождения.

Иногда лица, ограниченные в родительских правах, сами не идут заключение соглашения о социальном сопровождении, отказываются от предоставления услуг. И в такой ситуации тоже необходимо продолжать работать с семьей.

Возвратить детей в кровные семьи позволит только постоянная кропотливая работа и эффективное межведомственное взаимодействие всех заинтересованных структур, и, заинтересованное участие в нём органов местного самоуправления и лично глав муниципальных образований.

Настало время создания в регионе единого электронного банка данных детей и семей, находящихся в социально опасном положении. Наличие такого специального портала сделало бы возможным в постоянном режиме отслеживать весь цикл работы с семьями и подростками. Кроме того, это позволило бы всем субъектам профилактики оперативно, по мере необходимости, корректировать программы реабилитации, оценивать эффективность и результативность предпринимаемых мер.

²¹ Заметим также, что за неисполнение обязанности по воспитанию ребенка предусмотрены различные виды санкций, которые направлены не только на отобрание детей, на лишение соответствующих прав, но и на понуждение к реальному исполнению обязанностей.

Весьма сложная и неоднозначная проблема – как обеспечить право ребенка на воспитание в кровной семье и, одновременно, на достойный уровень жизни. Не секрет, что с точки зрения комфорта, заботы и внимания, не говоря уже о питании и материальном обеспечении, реабилитационные центры дают детям то, что подчас не могут предоставить родители. Конечно, ставя во главу угла право ребенка на достойные условия жизни, должностные лица исходят из благих побуждений. Но тяжелое материальное положение семьи (а если говорить прямо – нахождение семьи за чертой бедности) ещё не повод для ограничения граждан в их родительских правах.

К Уполномоченному по правам ребенка поступило обращение одинокой многодетной матери, проживающей в г. Астрахани, четверых детей которой поместили в реабилитационные центры. По мнению органов опеки, у детей не было надлежащих условий для проживания и развития. По этой причине у них возникли различные заболевания. После курса реабилитации детей вернули в семью, однако они испытали стресс, поскольку мать не могла их посещать²². К тому же остались неясными причины изъятия детей, поскольку их лечение было возможно и без разлучения с матерью.

Иногда, отелльными лицами данная мера воспринимается как освобождение от «обременяющих» обязанностей по воспитанию и содержанию ребенка. Но нельзя потворствовать таким настроениям. И с такими родителями необходима работа.

Весьма сложная и деликатная проблема – передача ребенка, родители которого ограничены в родительских правах, в приемные семьи и под опеку. Приходится признать, что имеет место непонимание того, что задача приемной семьи не «присвоение ребенка», а включение в механизм содействия сохранению кровной семьи. Порой и опекуны, и приемные родители необоснованно отказывают детям в общении с биологическими родителями. В том, что опекуны подчас не знают о своей роли в жизни опекаемого, игнорируют необходимость поддерживать детско-родительские отношения, их неприятие того, что ребёнок должен вернуться в кровную семью – в этом недоработка органов опеки и попечительства.

Посещая социальные учреждения, Уполномоченный по правам ребенка сталкивался с довольно распространенной ситуацией, когда родители (родитель) сами подают в орган опеки и попечительства заявление о помещении в реабилитационный центр ребенка, так как по уважительным причинам не смогут исполнять свои родительские обязанности. В такого рода случаях необходимо требовать документальное подтверждение всех обстоятельств, разъяснять обязанности и ответственность родителей за воспитание детей. В случае отказа от содержания ребенка длительное время

²² При её нелегком материальном положении ей это было затруднительно, поскольку учреждения, в которые поместили детей, находились в различных муниципальных районах.

и отсутствие подтверждения уважительных причин, документального подтверждения (контракты, договоры, документы о длительном командировании, заключение врача о необходимости длительного лечения, ухода за тяжелобольным родственником и др.) необходимо взыскивать с них алименты за период отсутствия. Такой опыт профилактики социального сиротства успешно реализуется в других регионах.

Рассматривая особенности работы с лицами, лишенными родительских прав, необходимо отметить, что в настоящее время с ними прекращается работа. И на это есть причины – до вынесения судебного решения о лишении родительских прав уже должны быть приняты все меры по сохранению кровной семьи и профилактике социального сиротства.

Однако, представляется, что здесь тоже есть определенные резервы. Необходимо оказывать содействие гражданам, желающим восстановиться в родительских правах, в случае если ребенок не усыновлен. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась К., которая по решению суда была лишена родительских прав в отношении двоих детей. Заявительницей были предприняты меры по изменению своего поведения, образа жизни, отношению к детям. Это следовало из анализа документов, положительно характеризующих заявительницу. В итоге ей было оказано содействие в составлении процессуальных документов. Астраханским областным судом решение районного суда было отменено, К. восстановлена в родительских правах.

Анализ обращений данной тематики показывает, что не всегда обеспечиваются интересы детей в суде. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась Б. по вопросу назначения ее опекуном. Заявительница сообщила, что, будучи бабушкой двоих внуков, которых она воспитывала с рождения, так как родители лишены родительских прав, ей отказали в установлении опеки из-за того, что ранее она привлекалась к уголовной ответственности. Заявительница обжаловала это решение органа опеки в районный суд, но получила отказ. Ознакомившись с материалами и обстоятельствами дела, которые подтвердили, что для детей в кровной семье созданы все необходимые условия для проживания, воспитания и развития, изучив судебную практику, Уполномоченный по правам ребенка направил ходатайство в Астраханский областной суд. При этом, он основывался на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации²³, согласно которой в каждом конкретном случае, руководствуясь, прежде всего, целью наилучшего обеспечения интересов ребенка, суды должны исследовать комплекс обстоятельств, связанных как с личностью

²³ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2015 №226-О и 227-О и пункта 11 решения Конституционного Суда Российской Федерации от 23-04-2015 «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2015 года

потенциального опекуна (попечителя), так и с благополучием среду, в которой подопечный ребенок будет проживать. Положения Семейного кодекса Российской Федерации признаны несоответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой суд при рассмотрении дел об установлении усыновления не правомочен принимать во внимание обстоятельства совершенного преступления, срок, прошедший с момента его совершения, форму вины, обстоятельства, характеризующие личность, в том числе поведение лица после совершения преступления, а также иные для дела обстоятельства. Суд не вправе формально отказывать вышеуказанным лицам в установлении усыновления (опеки) и должен рассматривать вопрос о возможности такового, по существу.

При обжаловании решение районного суда в апелляционной инстанции Астраханским областным судом принято решение, которым отказ в установлении опеки признан незаконным. На министерство социального развития и труда Астраханской области возложена обязанность рассмотреть заявление Б. об установлении опеки над малолетними.

2.3. О реализации прав детей на жилище

Право на жилище закреплено в статье 40 Конституции РФ и является одним из наиболее важных системообразующих прав. Как показывает анализ обращений, право детей на нормальные жилищно-бытовые условия часто нарушаются. Количество жалоб по данной тематике увеличивается. Значительная их часть связана с нарушениями права пользования жильем, необоснованным снятием с регистрационного учета и выселением несовершеннолетних и их родителей, без учета их материального положения и наличия иной жилой площади.

Особое место по правовым последствиям занимает выселение семей с детьми без предоставления иного жилого помещения. После снятия с регистрационного учета и выселения они утрачивают место жительства, лишаются возможности встать на учет нуждающихся и, соответственно, – не могут реализовывать свои социальные права. Обращения о выселении в судебном порядке поступали из города Астрахани и города Знаменск, а также из Икрянинского района Астраханской области.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась жительница одного из населенных пунктов Икрянинского района о том, что квартира, в которой они проживали, перешла в собственность другого человека. Последний подал иск в суд, требуя прекратить право П. на пользование жилым помещением. Требование было удовлетворено. На основании решения суда женщина с двумя несовершеннолетними детьми была снята с регистрационного учета и выселена без предоставления иного жилого помещения. Другого жилья семья не имеет, и потеряв место жительства, они утратили многие права, в том числе на государственную социальную

поддержку. Возникли сложности с зачислением ребенка в школу, получением медицинской помощи.

Выселение семей с детьми по решению суда можно подразделить на несколько категорий: 1) по искам собственников жилья к бывшим членам семьи собственника; 2) по искам организаций, в чьем оперативном управлении находится жилищный фонд, в том числе специализированный, ведомственный; 3) по искам органов местного самоуправления к нанимателям и членам семьи нанимателей жилья.

Давно уже отмечается, что при «столкновении» права ребенка иметь крышу над головой и права собственника жилья свободно им распоряжаться предпочтение отдается защите интересов последнего. Длительное время судебная практика шла по пути безоговорочного удовлетворения требований собственников жилья о выселении бывших членов его семьи, включая детей²⁴. Те, кто возражал против подобной практики выдвигали весьма весомый аргумент: «бывших родителей» не бывает, согласно статье 63 Семейного кодекса РФ именно на родителей возложена первоочередная обязанность заботиться о собственных детях, и эта обязанность по отношению к ребенку сохраняются и после расторжения брака. Следовательно, выселение несовершеннолетнего ребенка из квартиры, которая находится в собственности одного из родителей, противоречит и закону, и здравому смыслу. В конечном счете, Верховный Суд РФ указал на то, что дети в отношении родителей не могут быть признаны бывшими членами семьи собственника. Их право пользования жилым помещением должно сохраняться²⁵.

Однако собственники жилья стали использовать различные формы отчуждения жилого помещения (продажа, дарение другим лицам). Пункт 4 данной статьи при таких сделках обязывает получать согласие органов опеки и попечительства, но это касается только находящихся под опекой или попечительством либо оставшихся без родительского попечения несовершеннолетних. На детей, проживающих с родителями, данная норма не распространяется. Постановлением Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой» данная норма признана неконституционной. Но изменения в закон до сих пор не внесены, что позволяет беспрепятственно совершать подобные сделки.

²⁴ Суды опираются при этом на статью 31 Жилищного кодекса РФ и пункт 2 статьи 292 Гражданского кодекса РФ. Особенно активно эти нормы используются после расторжения брака.

²⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 №14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка Б. в защиту прав несовершеннолетней дочери. После развода бывший муж подарил квартиру своей матери. Она, как новый собственник, подала заявление в суд об устранении препятствий в пользовании жилым помещением, признании бывшей невестки и *родной внучки* утратившими права на проживание и снятии их с регистрационного учета. Решением суда данные требования были удовлетворены, и теперь гр-ка Б. вместе с ребенком вынуждены снимать жилье. Поскольку материальное положение гр-ки Б. крайне тяжелое, она вынуждена часто проживать у знакомых, а отсутствие «прописки» создает ей массу дополнительных проблем.

Увеличилось число исков к нанимателям и членам семьи нанимателей ведомственного и специализированного жилья. При разрешении таких споров суды отдают приоритет правам собственников жилья в ущерб правам несовершеннолетних, без учета наличия иного жилья.

К примеру, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка А., которая со своим малолетним ребенком проживала и была зарегистрирована в общежитии в г. Астрахани. В 2015 году данное общежитие было передано в собственность Астраханскому государственному университету. Руководство АГУ обратилось в суд с исковым заявлением к А. о выселении ее и несовершеннолетнего ребенка, а также снятии их с регистрационного учета. Суд данный иск удовлетворил, а другого жилья семья не имеет.

Другой случай. К Уполномоченному по правам ребенка обратилась Р. из города Знаменск. Заявительница указала, что её муж был военнослужащим, в 2006 году он трагически погиб. На момент смерти Р. семья служебным жилым помещением обеспечена не была. В 2007 году после рождения дочери заявительнице, как вдове погибшего военнослужащего, по договору найма служебного помещения была предоставлена квартира, но в октябре 2015 администрация муниципального образования «ЗАО Знаменск» потребовала от заявительницы ее освободить, а затем подала в суд иск о принудительном выселении. Руководствуясь статьей 24 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» Уполномоченный по правам ребенка обратился в администрацию ЗАО Знаменск с требованием о сохранении за Р. жилого помещения, которое было удовлетворено.

Необходимо в очередной раз отметить, что по-прежнему имеет место проблема отсутствия достаточных бюджетных средств, а также жилищного фонда в муниципальных образованиях для обеспечения нуждающихся.

Так, в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило обращение двух жительниц г. Астрахани, которые указали, что их дом, принадлежащий им на праве собственности (в долях) заявительницам, сгорел. Администрацией г. Астрахани принято решение об изъятии жилых помещений для муниципальных нужд муниципального образования

г. Астрахань. Однако с 2015 года и по настоящее время соответствующее соглашение не согласовано в связи с дефицитом бюджетных средств. При этом следует отметить, что законодательство Российской Федерации не связывает реализацию возложенных на органы местного самоуправления полномочий с наличием финансовой возможности.

Как известно, для постановки на жилищный учёт гражданин должен иметь статус «малоимущего», но лишь ничтожное число лиц может фактически подпасть под данный критерий. Чтобы хоть как-то решить жилищный вопрос люди (особенно – молодые супруги) обращаются к ипотечному кредитованию. При этом, в счет погашения кредита, поскольку он направлен на приобретение жилья и для детей, часто используется материнский капитал. Проблема заключается в том, что при наступлении обстоятельств, которые приводят к неплатежеспособности заемщиков, недвижимость, находящаяся в залоге, продается с аукциона *по ценам гораздо ниже их стоимости*. В итоге, граждане, имеющие малолетних детей, остаются не только без жилья, но лишаются всех выплаченных средств и материнского капитала.

К примеру, к Уполномоченному правам ребенка поступило обращение А. из г. Астрахани. Заявительница сообщила, что семья с двумя детьми, проживали в доме, приобретенном по ипотеке. Кредит семьей был взят в банке «ВТБ 24». В качестве первоначального взноса были использованы средства материнского капитала, а также погашена часть задолженности. Однако затем наступила «черная полоса». Сама заявительница тяжело заболела, её муж временно лишился работы. Начались задержки по платежам, причем банк не шёл ни на какие уступки: отвергались варианты рассрочки, «кредитных каникул», не бралось во внимание даже то, что на улице окажутся двое детей. Несмотря на то, что супруги А. не отказывались платить, и активно искали работу, банк выставил категорическое требование о досрочном погашении кредита и подал иск о выселении семьи. В случае если судебное решение состоится и вступит в законную силу, жить с детьми семье А. будет нелегко.

Впрочем, есть надежда, что будет принята во внимание правовая позиция, изложенная в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2016 №54. Конечно, решение вопроса о том, что понимается под «незначительным характером неисполнения», вероятно, будет зависеть от оценки суда в каждом конкретном случае.

Но даже с такой оговоркой можно утверждать, что позиция Верховного Суда РФ поможет тем контрагентам, которые все же стремятся добиться исполнения договора, хотя допустили незначительное нарушение обязательств. Благодаря этому разъяснению Верховного Суда РФ заявители в вышеуказанном случае, возможно, смогут отстоять в суде свои права.

2.4. О реализации социальных прав детей при отсутствии регистрации по месту жительства

В соответствии со статьей 20 Гражданского кодекса РФ местом жительства детей признается место жительства их родителей. Граждане Российской Федерации, изменившие место жительства, обязаны не позднее семи дней со дня прибытия на новое место предоставить документы для регистрации их по месту пребывания или жительства, однако произвести данную регистрацию не всегда удается по ряду причин.

Собственники жилых помещений, боясь ущемления своих прав на жилье, не дают согласия на регистрацию своим жильцам. Если они и соглашаются на такую регистрацию, то в большинстве случаев только по месту пребывания.

В 2016 году к Уполномоченному по правам ребенка поступали обращения от граждан об отсутствии регистрации по месту жительства и отказе в этой связи в предоставлении мер социальной поддержки. В обосновании отказов соответствующие органы ссылаются на региональное законодательство, регулирующее предоставление мер социальной поддержки, согласно которому различные социальные выплаты получить могут граждане, постоянно проживающие на территории региона.

В соответствии с Законом РФ от 25.06.1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ. Вместе с тем, в правоприменительной практике, именно регистрация по месту жительства подтверждает статус жителя региона и является условием назначения и получения социальной поддержки.

Согласно позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 02.02.98 года № 4-П, регистрация является способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданине по месту пребывания или жительства, который не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Министерство труда и социального развития Российской Федерации²⁶ также выразило свою позицию по данному вопросу. Ведомство полагает, что

²⁶ Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 ноября 2016 г. № 12-1/10/В-8544 «Об отказе в предоставлении мер социальной поддержки семьям с

доказательством наличия места жительства гражданина могут быть не только штамп в паспорте или справка миграционного органа, но также различные правоустанавливающие документы (например, свидетельство о праве собственности, договор найма или аренды жилого помещения и т. д.)

2.5. О реализации прав несовершеннолетних при возникновении споров между родственниками

Семейный кодекс РФ определяет, что каждый ребенок имеет право на воспитание своими родителями, на их заботу, на совместное с ними проживание и общение с ними. Он также наделен правом на общение с другими родственниками.

Родители равны в правах и обязанностях в отношении своих детей (родительских правах). Все вопросы по воспитанию и образованию детей они должны решать по взаимному согласию. Законом установлены и механизмы разрешения разногласий – обращение в органы опеки и попечительства, а также в суд. Даже при расторжении брака раздельное проживание родителей не должно влиять на реализацию ребенком его прав. Родитель, проживающий отдельно от ребенка, имеет права на общение с ним, а его бывшая «вторая половина» не должна этому препятствовать.

Однако в последние годы приходится констатировать массовый характер конфликтов между взрослыми по вопросам воспитания детей, что подтверждается и многочисленными обращениями граждан к Уполномоченному. Основные вопросы, излагаемые в обращениях:

- 1) спор между родителями об определении места жительства детей;
- 2) спор между родителями о порядке участия в воспитании, общения с ребенком отдельно проживающего родителя;
- 3) спор между родителями и иными родственниками о порядке общения с детьми.

Такие конфликты приводят к нарушению прав несовершеннолетних, и приводят к причинению вреда их психическому здоровью и нравственному развитию.

К примеру, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась заявительница, которая указала, что ее бывший муж после развода не позволяет видеться с ребенком. Со слов заявительницы, он ложно указывает на нежелание общаться самого ребенка. При этом сам воспитанием ребенка не занимается. Отчаявшись, она обратилась в суд с иском об определении места жительства ребенка, но тщетно. Суд не принял во внимание, что

детьми, в том числе семьям, взявшим на попечение детей, оставшихся без попечения родителей, а также сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, исходя из данных регистрационного учета граждан на территории РФ»

ответчик злоупотребляет, правом из-за неприязненных отношений к бывшей жене во вред интересам ребенка. Решение суда обжалуется заявительницей.

Зачастую, игнорируя цивилизованные формы разрешения семейных споров, родители прибегают к совершенно неприемлемым способам поведения, нарушая права и интересы детей, причиняя порой непоправимый ущерб их психике. В 2016 году отмечается рост обращений граждан именно с просьбой о помощи в поиске детей в подобных ситуациях.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась Ю. из г. Астрахани, указав, что у нее и ее бывшим гражданским мужем имеется несовершеннолетний сын. В течение нескольких лет мужчина осуществлял психическое и физическое насилие по отношению к ней. Затем мужчина забрал ребенка и уехал в Дагестан. Сына матери отдать отказывается.

В таких ситуациях розыск детей не дает результатов. Родитель не всегда может получить информацию о конкретном местонахождении ребенка по результатам проверки. В указанном случае Уполномоченным по правам ребенка совместно с коллегой из Республики Дагестан оказано содействие в поиске ребенка. Однако вернуть ребенка матери не удалось. Ответчик в суд по иску об определении места жительства ребенка, а также определении порядка общения с ним, не является.

По информации заявителей, если подается заявление о розыске ребенка и при этом указывается, что ребенок находится со вторым родителем, правоохранительные органы отказывают в розыске детей. Если имеется вступившее в законную силу решение суда, розыск детей должен осуществляться сотрудниками Федеральной службы судебных приставов в рамках исполнительного производства. Однако эффективность данной деятельности не может быть обеспечена ввиду недостаточности имеющихся у службы полномочий.

Зачастую истцы не знакомы с положениями пункта 6.1 статьи 152 Гражданского процессуального кодекса РФ о праве суда по требованию родителей (одного из них) в предварительном судебном заседании определить место жительства детей и (или) порядок осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения. Обязательный порядок определения этих вопросов в предварительном заседании процессуальным законодательством не предусмотрен.

Кроме того, частями 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение (в том числе повторное) родителями или иными законными представителями несовершеннолетних их прав и интересов. Это лишение их права на общение с родителями или близкими родственниками; намеренное сокрытие места нахождения детей помимо их воли; неисполнение судебного решения об определении места жительства детей; неисполнение судебного решения о порядке осуществления родительских прав; иное

воспрепятствование осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов. Необходимо отметить, что на практике при конфликтах по вопросам воспитания детей виновные редко привлекаются к административной ответственности за указанные правонарушения.

2.6. О реализации прав детей на образование

Статья 43 Конституции РФ гарантирует каждому право на образование. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» дошкольное образование выделено как самостоятельная ступень образования. Закреплено право на инклюзивное образование, которое должно обеспечить равный доступ к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей. Однако на практике данным правом могут воспользоваться не все.

В 2016 году вновь поступало достаточно много обращений, свидетельствующих о недостаточном количестве в ДОУ групп для детей от полутора до трех лет. К сожалению, по-прежнему, в дошкольные образовательные учреждения существует очередь.

Это подчас порождает безвыходные ситуации. Так, к Уполномоченному правам ребенка поступило обращение Н., проживающей в г. Астрахани, с жалобой на нарушение прав её ребенка на дошкольное образование. В детский сад его не устраивают, поскольку мальчику нет ещё трех лет, но и после этого перспектива неопределенна, поскольку имеется очередь. При этом размер ежемесячных выплат по уходу за детьми уменьшился. Мать воспитывает ребенка одна. Родственников, у кого бы она могла оставлять несовершеннолетнего, нет. С одной стороны, материальные трудности вынуждают заявительницу выйти на работу. Но, с другой стороны, она не может это сделать – так как ей не с кем оставить ребенка и отсутствует возможность устроить его в детский сад.

На количество обращений о нарушении права на образование повлияли процессы, связанные с так называемой «оптимизацией». За этим термином, увы, стоит отмена ряда ранее имевшихся льгот, что существенно сказывается на благополучии семей и правах детей. Речь идет, частности, об отмене поощрения талантливых обучающихся, о прекращении бесплатного питания обучающимся начальных классов. Нет теперь бесплатной «продленки» в муниципальных общеобразовательных организациях. Не выделяются, как ранее средства на соревнования школьников по программе «Президентские состязания».

Особенно необходимо обратить внимание на проводимую в последние годы оптимизацию сети малокомплектных и отдаленных школ. При этом следовало исходить из принципов наличия объективных показателей, характеризующих реальную возможность по переводу

обучающихся отдаленных школ в общеобразовательные школы, находящиеся в населенных пунктах соответствующего муниципального района, расстояние до которых не превышает 25 – 30 км и возможность организации подвоза обучающихся с учетом имеющейся дорожной инфраструктуры.

По сведениям министерства образования Астраханской области, всего на территории региона функционирует 51 дошкольных образовательных организаций, реализующих адаптивные образовательные программы²⁷. Очевидно, что данное количество организаций не может в полной мере обеспечить образовательные потребности всех дошкольников с ограниченными возможностями здоровья.

Следует отметить, что с внедрением инклюзивного образования – совместного обучения детей с особенностями здоровья и других школьников, заявители столкнулись с двумя проблемами. Во-первых, под видом инклюзивного образования закрыты некоторые специализированные коррекционные учреждения, а детей переместили в обычные школы, которые оказались неукomплектованными необходимыми специалистами. В результате дети не получают необходимой им помощи и обучения. Во-вторых, некоторые родители обычных детей против того, чтобы их дети обучались с инвалидами. Не посещая образовательную организацию, дети-инвалиды и дети с ограниченными возможностями здоровья лишаются не только возможности получения образования, но и общения со сверстниками, социальной адаптации. По вышеуказанным причинам многие родители, воспитывающие детей-инвалидов или детей с ограниченными возможностями здоровья, вынуждены уходить с работы для воспитания ребенка.

Надо также понимать, что у всех детей разный диагноз, разная степень болезни, разные возможности. Кто-то может учиться вместе со всеми, а для кого-то это – стресс. Необходимо представить каждому удобные и благоприятные условия обучения, как это закрепляет Конвенция ООН о правах ребенка. Необходимо развивать дистанционное образование, им должна предоставляться возможность переходить из одной формы обучения в другую в зависимости от состояния здоровья. Например, если наступает ухудшение состояния здоровья, ребенок может обучаться дистанционно, при улучшении – снова вернуться в школу.

Также требуется активизировать работу по формированию толерантного отношения к детям и подросткам с особенностями развития, искоренению невежества. Значительная роль отводится НКО и волонтерским

²⁷ Из них: для детей с нарушением зрения – 1; с нарушением слуха – нет; с нарушением опорно-двигательного аппарата – 2; с тяжелым нарушением речи – 44; с расстройствами аутического спектра – нет; со сложной структурой дефекта – нет; с задержкой психического развития – 4.

движениям. Уполномоченный по правам ребенка надеется, что совместные с представителями общественности усилия приведут к преодолению социальной разобщенности, формированию позитивного отношения к проблемам инвалидов в обществе.

2.7. О реализации права детей на охрану здоровья и медицинскую помощь

Согласно Конституции Российской Федерации, каждый человек имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, материнство и детство находятся под защитой государства. Государство признает охрану здоровья детей одним из важнейших и необходимых условий их физического и психического развития, приоритетным направлением в деятельности системы здравоохранения.

За последние годы для сохранения и укрепления здоровья детей в Астраханской области проделана большая работа по совершенствованию качества амбулаторно-поликлинической помощи, улучшению материально-технической оснащенности детских поликлиник. В рамках проводившейся с программы модернизации здравоохранения Астраханской области и иных государственных программ осуществляется ремонт детских поликлиник и оснащение их современным медицинским оборудованием, внедряется автоматизированная запись на прием к врачу с использованием сети Интернет и информационно-справочных сенсорных терминалов. Проводится работа по укомплектованию детских поликлиник медицинскими кадрами, привлечению и закреплению в службе детства молодых специалистов.

Астраханская область относится к территориям с высокой рождаемостью. Младенческая смертность принадлежит к категории специальных показателей общей смертности и, несомненно, является одной из важнейших характеристик здоровья населения, очень чувствительной к изменениям демографических, социальных, медицинских факторов.

Показатель младенческой смертности в 2016 году в Астраханской области составил 5,8 на 1000 родившихся живыми (2015 год - 8,0). Показатель младенческой смертности в Российской Федерации за 2016 год составил 6,0 на 1000 родившихся живыми (2015 год – 6,5), в ЮФО - 5,6 на 1000 родившихся живыми (2015 год – 6,2). Анализ младенческой смертности по возрастам показал, что за 2016 год снизился показатель как неонатальной смертности - до 3,2 ‰ (2015 – 4,5 ‰), так и постнеонатальной смертности - до 2,7‰ (2015 - 3,5‰).

Однако, несмотря на имеющиеся положительные сдвиги по всем основным критериям, обеспечивающим качество и доступность медицинской помощи, принципиального улучшения качественных показателей состояния здоровья детей пока не происходит.

По информации министерства здравоохранения Астраханской области, удельный вес детей-инвалидов среди детского населения Астраханской области составил порядка 2-х процентов. Общая заболеваемость детей и подростков в возрасте до 17 лет за последние годы имеет тенденцию к росту. Как показывают жалобы граждан, поступившие в 2016 году, сохраняются проблема своевременной выдачи бесплатного детского питания. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратился житель Наримановского района, сообщивший о задержке выдачи бесплатного детского питания в ноябре 2016 года. Региональное министерство здравоохранения факт задержки подтвердило и объяснялось это якобы технической ошибкой. Вне зависимости от того, по какой причине имела место задержка выдачи детского питания, это само по себе является массовым и грубым нарушением прав несовершеннолетних, поэтому Уполномоченным по правам ребенка было направлено обращение в прокуратуру области для проведения проверки по данному факту.

Право на охрану здоровья обеспечивается многими факторами и, в частности, доступностью лекарственных препаратов. Между тем, проблемы имеются и в этой сфере. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась П. по вопросу неоказания своевременной медицинской помощи несовершеннолетней и не назначении лекарственного препарата, необходимого и рекомендованного врачами одной из клиник г. Москва, по медицинским показаниям. После инициированной Уполномоченным по правам ребенка и проведенной УФМС по Астраханской области проверки, девочке выписан рецепт на необходимый препарат, а медицинскому учреждению предъявлены санкции.

Для изменения ситуации необходимо не только совершенствовать работу, направленную на повышение качества оказания медицинской помощи и профессионализма медицинских работников, но и принять дополнительные меры для реализации мероприятий по формированию у детей здорового образа жизни. Особые усилия следует направить на координацию совместной профилактической деятельности всех заинтересованных ведомств по вопросам пропаганды и формирования здорового образа жизни среди несовершеннолетних.

2.8. О реализации права на отдых и оздоровление

Лето дает ребенку новые возможности, новые контакты, игры, всевозможные знания, а при необходимости – лечение. В каникулярное время, когда основное содержание составляет активный отдых, тем, не менее, не прекращаются процессы обучения, воспитания, социализации, развития и оздоровления. Поэтому организация летнего отдыха – большая государственная задача.

На территории региона в 2016 году функционировало 245 лагерей и здравниц. Всего летним отдыхом было охвачено 29 388 детей. Из них около 23 тысяч ребят отдохнул в оздоровительных лагерях Астраханской области и примерно 6,5 тысяч – за пределами региона.

Необходимо отметить, что на территории области продолжают развиваться малозатратные формы отдыха и досуговой занятости детей, что позволило охватить всеми формами отдыха, оздоровления и досуговой занятости свыше 92% от общего количества детей школьного возраста (по состоянию на 01.11.2016 – 114 930 детей).

В целом летняя оздоровительная кампания 2016 года в Астраханской области прошла организованно и спокойно во многом благодаря четкой координации процесса, а также – регулярному контролю хода кампании всеми заинтересованными ведомствами и Уполномоченным по правам ребенка.

Впрочем, нельзя не отметить и определенные недостатки. Так, комиссии по приемке лагерей фиксировали в своих актах ряд нарушений установленных требований, однако, как показали последующие проверки, далеко не все они были устранены. Некоторые весьма серьезные нарушения выявлялись позднее, уже после начала смены и в этой связи руководители оздоровительных организаций получали предписания. Но и эти предписания порой игнорировались. В этом убедились Уполномоченный по правам ребенка при посещении детских летних лагерей.

Например, 6 июля 2016 года при проверке детского оздоровительного лагеря «Ребятчья усадьба «Чудотворы»²⁸ было установлено, что ранее территориальным управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору руководителю лагеря выдавалось предписание об устранении нарушений норм Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», руководитель лагеря привлечена к административной ответственности за нарушение требований промышленной безопасности при эксплуатации опасного производственного объекта «Сеть газопотребления». Однако на момент посещения лагеря нарушения устранены не были.

Администрацией лагеря также не были представлены паспорт антитеррористической защищенности, акт приема-передачи лагеря к летнему оздоровлению детей, личные дела сотрудников и другие запрашиваемые документы. Со слов директора лагеря они находились в организации профсоюза. Кроме того, в ходе проверки был выявлен ряд нарушений требований федерального законодательства. В помещениях отрядов и спальных корпусах отсутствовали оборудованные места с питьевой водой, в

²⁸ Лагерь принадлежит Астраханской областной организации Профсоюза работников строительства и промышленности строительных материалов Российской Федерации

некоторых помещениях не было противомоскитных сеток на окнах. В туалетных комнатах отсутствовали средства гигиены (мыло, полотенце), в пищеблоке – журнал «Брокераж суточной нормы готовой продукции». Эксплуатация светильников в жилых помещениях отрядов осуществлялась без защитных колпаков; не было в помещениях отрядов инструкции о мерах пожарной безопасности и табличек с номерами вызовов пожарной службы, информации о перезарядке огнетушителей марки ОП-4, стенда с информацией о правах ребенка (номера телефонов специальной экстренной помощи, тел. горячей линии, адреса органов опеки и попечительства организаций, осуществляющих прав детей); по периметру лагеря отсутствовало видеонаблюдение. Кнопка экстренной связи находится только на проходной лагеря (КПП). В адрес учредителя было направлено требование об устранении указанных недостатков в организации работы лагеря.

Аналогичные нарушения были зафиксированы и в других лагерях. Всего прокуратурой в ходе проверок лагерей в ходе летней оздоровительной кампании 2016 года было выявлено 121 нарушение требований федерального законодательства (к содержанию спальных, санитарно-бытовых помещений, к организации водно-питьевого режима, оборудованию игровых комнат, содержанию территорий, санитарному содержанию медицинских помещений, ведению документации, и др.).

Представляется, что контроль за деятельностью детских лагерей должен быть комплексным, нужен единый координирующий орган, в состав которого должны войти представители всех контролирующих органов.

Настала острая необходимость выработки единых нормативов и стандартов для всех детских оздоровительных лагерей, повышения квалификации воспитателей, вожатых и других специалистов детских лагерей. А главное – необходимо обеспечить их строгое соблюдение.

III. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ

Устойчивое и стабильное развитие государства и общества, социальное благополучие людей во многом зависят от уровня их правовой культуры. Реализация гражданами многих прав (особенно это касается прав в социальной сфере) осуществляется, как известно, по заявительному принципу. Поэтому знание людьми своих прав, наличие у них соответствующей информации – имеет определяющее значение.

В рамках своей деятельности Уполномоченный по правам ребенка продолжал в 2016 году работу по разъяснению положений действующего законодательства о правах детей и, кроме того, пропагандировал правовые знания среди несовершеннолетних и их законных представителей.

Была продолжена работа Детского общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка. На его заседаниях обсуждали разнообразные актуальные проблемы, в том числе о том, как, не ограничивая

возможности и интересы детей, снизить онлайн-риски и справиться с возникающими трудностями в интернете. Одно из заседаний Совета было посвящено теме: «Дети – против насилия». В летние каникулы ребята встретились, чтобы обсудить вопросы трудоустройства несовершеннолетних.

В 2016 году Уполномоченным по правам ребенка проводились регулярные встречи с населением в муниципальных районах области. Особое внимание уделялось семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Во время выездных приемов Уполномоченный по правам ребенка проводил беседы с жителями, в ходе которых обсуждались проблемы граждан, имеющих детей; при этом люди высказывали свои предложения по совершенствованию областного законодательства в сфере обеспечения прав детей.

В течение года были осуществлены просветительские выездные мероприятия в детских учреждениях в рамках Международного Дня защиты детей 1 июня, Дня знаний 1 сентября, Всероссийского дня правовой помощи детям 20 ноября.

Уполномоченным по правам ребенка совместно с представителями регионального министерства социального развития и труда в период летней оздоровительной кампании были проведены мероприятия по правовому просвещению в учреждениях отдыха и оздоровления детей.

С региональной службой ЗАГС в рамках реализации проекта «Азбука семейного воспитания» были продолжены, ставшие уже традиционными, мероприятия, направленные на повышение роли семьи в жизни общества, пропаганду семейных ценностей.

Совместно с учебно-методическим центром по художественному образованию министерства культуры и туризма Астраханской области проводились «Уроки творчества и доброты», цель которых – поддержка культурного развития воспитанников детских домов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При поддержке Губернатора Астраханской области в первые дни летних каникул стартовал областной конкурс видеороликов «Ребенок в мире прав». Инициатива его проведения принадлежала Уполномоченному по правам ребенка. Итоги конкурса были подведены в рамках празднования Дня правовой помощи детям. Победителям вручили путевки в детские лагеря Артек и Орленок.

Значимым событием стало проведение круглого стола с участием несовершеннолетних «Диалог с прокурором», в котором принял участие прокурор Астраханской области А.Г. Лычагин. В ходе открытого, заинтересованного обмена мнениями обсуждались вопросы, касающиеся общественного контроля, молодежной политики, формирования здорового образа жизни.

Продолжились контакты с астраханскими ВУЗами. Так, со студентами Астраханского филиала Международного юридического института было

проведено заседание дискуссионного клуба «Преступление. Наказание. Исправление».

Большую роль в повышении профессионального уровня регионального правозащитника сыграло участие во 2-м Всероссийском Детском форуме «Дети! Россия! Будущее!». Делегация из Астраханской области, которую возглавляла Уполномоченный по правам ребенка, привезла не только массу впечатлений и прекрасных эмоций, обогащенная новыми интересными знакомствами и хорошим опытом, но и призовые места по спортивным состязаниям, прошедшим в рамках форума.

Работа по организации правового просвещения и распространения информации о правах ребенка, адаптированной для детей, родителей, осуществлялась через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

Для детей, родителей, специалистов, учителей, работающих с детьми и в интересах детей ежедневно на сайте <http://astrahan.rfdeti.ru> под рубрикой «Новости», размещалась актуальная информация о деятельности Уполномоченного, а также об изменениях законодательства Российской Федерации о правах детей.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ

С учетом изложенного в настоящем докладе Уполномоченный по правам ребенка считает необходимым вынести на обсуждение следующие предложения.

- В целях защиты прав детей на жизнь и безопасность:

Рекомендовать принять на федеральном уровне дополнительные меры по противодействию криминальным проявлениям в отношении несовершеннолетних, а именно:

1) Определить орган государственной власти, ответственный за мониторинг интернета на предмет выявления запрещенной информации о способах совершения самоубийств и призывах к совершению самоубийств.

2) Ввести в Уголовный кодекс РФ понятие «скрытая и явная пропаганда суицидального проявления среди подростков и молодежи», установив уголовную ответственность за эти действия, а также за иные способы доведения детей до самоубийств, не перечисленные в диспозиции статьи 110 УК РФ.

3) Ужесточить ответственность за съемку и распространение в СМИ видеороликов со сценами избиений, истязаний и др. сценами насилия в отношении детей и подростков.

4) Вести общефедеральный список лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности за совершение насильственных преступлений в отношении несовершеннолетних, доступ к которому в установленном порядке имели бы

правоохранительные органы, а также учреждения здравоохранения, образования, социального обеспечения и иные организации «детского профиля».

5) Законодательно закрепить обязанность психиатрических лечебных учреждений, организаций, а также частных психологов, осуществляющих психологическое обследование, тестирование, консультацию, сообщать сведения о лицах, у которых обнаружены склонности к насилию (в том числе сексуальному) в отношении детей в правоохранительные органы для постановки таких лиц на дактилоскопический и генетический учёт, в целях установления причастности таких лиц в случае совершения ими преступлений в последующем.

6) Создать единый общедофедеральный электронный банк данных детей и семей, находящихся в социально опасном положении, который позволял бы в постоянном режиме, вне зависимости от местонахождения семьи, отслеживать весь цикл работы с ними всех субъектов профилактики, её результативность, вносить при необходимости коррективы в программу их реабилитации, давать оценку деятельности каждого должностного лица, работающего с ними.

- В целях защиты прав детей на жилище – внести изменения в часть 3 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, добавив в перечень дел, по которым прокурор вступает в процесс и дает заключение, дела о признании несовершеннолетних не приобретшими или утратившими право пользования жильем, снятии их с регистрационного учета;

- В целях защиты прав детей на образование:

- 1) Рекомендовать министерству образования Астраханской области:

- принять меры по обеспечению образовательных потребностей для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- для обеспечения равных возможностей детей-инвалидов организовать обучение педагогических работников, в том числе координаторов по инклюзии и ассистентов воспитателя (тьютора).

- 2) Рекомендовать главам муниципальных образований Астраханской области – принять меры по обеспечению права на дошкольное образование детей в возрасте от полутора до 3-х лет;

- В целях реализации прав детей жить и воспитываться в семье:

- 1) Рекомендовать органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

- активизировать межведомственное взаимодействие в области организации индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних и их родителей, ограниченных в родительских правах;

- развивать систему помощи, реабилитации граждан, ограниченных в родительских правах или лишенных родительских прав, нуждающихся в социальной реабилитации, с целью их мотивирования на последующую

отмену ограничения или лишения родительских прав. Оказывать содействие гражданам, желающим восстановиться в родительских правах;

- внести предложения по созданию в регионе единого электронного банка данных детей и семей, находящихся в социально опасном положении, который позволял бы в постоянном режиме отслеживать весь цикл работы с семьей или подростком всех субъектов профилактики, её результативность, вносить при необходимости коррективы в программу их реабилитации, давать оценку деятельности каждого должностного лица, работающего с ними.

2) Рекомендовать министерству социального развития и труда Астраханской области обратить особое внимание органов опеки и попечительства:

- на роль приемной семьи в механизме государственной защиты и помощи для сохранения кровной семьи;

- на необходимость применения такой меры ответственности как ограничение (лишение) родительских права к родителям как крайнюю и исключительную меру семейно-правовой ответственности;

- при оформлении временной опеки устанавливать срок отсутствия родителей на основании документального подтверждения (контракты, договоры, документы о длительном командировании, заключение врача о необходимости длительного лечения в стационаре, ухода за тяжелобольными родственниками и т.д.), разъяснять обязанности и ответственность родителей за воспитание и содержание своих детей. В случае отказа от содержания ребенка – инициировать принудительное взыскание алиментов с родителей за период их отсутствия.

3) Рекомендовать комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав при МО:

- включить в межведомственные планы работы с семьями, находящимися на профилактическом учете, мероприятия (не заключивших соглашение о социальном сопровождении, отказавшихся от социальных услуг), способствующие стабилизации ситуации в семье, мобилизации ее внутренних ресурсов для повышения ответственности родителей за воспитание и содержание своих детей;

- осуществлять систематический контроль за исполнением межведомственного плана работы с семьями, находящимися на профилактическом учёте.

4) Рекомендовать главам муниципальных образований взять на личный контроль работу с семьями, находящимися в опасном положении, в трудной жизненной ситуации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ситуация с обеспечением прав человека на территории Астраханской области носит неоднозначный характер.

С одной стороны, фактов массовых и грубых нарушений в истекшем году не зафиксировано. Однако, приведенные в докладе сведения бесспорно свидетельствуют о наличии серьезных проблем при реализации прав и свобод человека и гражданина.

Можно констатировать, что на территории Астраханской области в той или иной степени имеют место нарушения практически всех категорий конституционных прав и свобод.

Жалобы, поступающие в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, говорят о том, что нарушение прав людей является следствием комплекса причин. Конечно, главная из них – неудовлетворительная деятельность органов власти. Этому способствуют различные факторы, в т. ч.: несовершенство законодательства, отсутствие подчас необходимых финансовых средств, прямое игнорирование должностными лицами своих обязанностей, их некомпетентность. С другой стороны, пока еще остается фактом правовой нигилизм многих наших сограждан, незнание ими элементарных правовых норм, а также отсутствие у них навыков отстаивания своих законных интересов.

Как уже отмечалось ранее в предыдущих докладах, многое из того, что приводит к нарушениям прав и свобод, лежит вне пределов возможностей отдельного субъекта Российской Федерации. Ведь регулирование прав и свобод человека и гражданина – компетенция Российской Федерации, и нормативные правовые акты, призванные обеспечивать механизм реализации прав и свобод, должны приниматься именно на федеральном уровне.

Бесспорно, базовые правовые основы для защиты людьми конституционных прав и свобод созданы. Постоянно происходит совершенствование соответствующей нормативной базы. Многие теперь зависят от исполнения и соблюдения уже действующих законов. В этой связи очень важно, чтобы нарушители прав и свобод человека и гражданина чувствовали и несли реальную ответственность за свои неправомерные действия. Для этого требуется воля, профессионализм, активность всего общества, и каждого человека в отдельности.

А.В. Спицын

Уполномоченный по правам человека
в Астраханской области

А.А. Курмаева

Уполномоченный по правам ребенка
в Астраханской области