

ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2015 ГОДУ

«Власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе и в бизнесе равных партнёров».

Президент России **В.В. Путин**

Из Послания Федеральному Собранию

3 декабря 2015 года

ВВЕДЕНИЕ

Доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области подготовлен 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».

Будучи не просто отчетом Уполномоченного и его аппарата о проделанной работе за год, но в первую очередь — анализом наиболее актуальных проблем в сфере реализации конституционных прав, формой реагирования на недостатки и упущения в деятельности органов власти, главная цель доклада — информирование общественности, руководителей государственных и муниципальных органов, всех заинтересованных должностных лиц о ситуации с правами и свободами человека и гражданина на территории региона.

Не претендуя на «истину в последней инстанции», Уполномоченный по правам человека стремится акцентировать внимание на наиболее сложных и болезненных проблемах, носящих, как правило, системный характер, затрагивающих интересы многих людей, требующих совместных усилий различных уровней власти.

В основу доклада, как и в предыдущие годы, положены в первую очередь материалы жалоб и иных обращений, поступавших в аппарат

Уполномоченного, а также результаты проверок различных государственных и муниципальных организаций и учреждений.

* * *

В истекшем году произошли события, значимость которых трудно переоценить. Бесспорно, они будут иметь долгосрочные и пока трудно прогнозируемые последствия для отечественной практики защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конечно, прежде всего, речь идет о Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П и принятом впоследствии Федеральном конституционном законе от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации».

Смысл упомянутого Постановления Конституционного Суда РФ заключается в том, что если Европейский Суд по правам человека даст трактовку Конвенции о защите прав человека и основных свобод, противоречащую Конституции России, то Российская Федерация в силу верховенства своего Основного закона может отказаться от буквального следования решению Страсбургского суда.

Позиция Конституционного Суда РФ, как известно, вызвала оживленную дискуссию в юридическом сообществе и среди гражданских активистов. Высказываются, мнения о том, что дезавуировано, «сведено на нет» право, предусмотренное частью 3 статьи 46 Конституции РФ, гарантирующее возможность обращения в межгосударственные органы по защите прав человека, что наша страна фактически вышла из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека.

Но важно отметить, что в своем Постановлении Конституционный Суд *подтвердил незыблемость права россиян обращаться с жалобами в международные инстанции*. Другое дело, в нём изложена принципиальная позиция, суть которой в том, что в целях защиты принципа государственного суверенитета практическая реализация решений ЕСПЧ «возможна только при условии признания за Основным Законом нашей страны высшей юридической силы». При этом особо указывается на то, что при разрешении возможных коллизий «необходимо не стремиться к самоизоляции, а исходить из необходимости диалога и конструктивного взаимодействия».

Сложившаяся ситуация диктует необходимость дальнейшего совершенствования внутренней, национальной системы правовой защиты прав граждан, в которой все более важное значение приобретает институт уполномоченного по правам человека. В связи с этим следует отметить, что в 2015 году произошло событие, которое давно ожидалось уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации — были приняты нормативные правовые акты, которые на федеральном уровне закрепили организационно-правовой статус региональных омбудсменов, значительно расширили их полномочия. Это очень важно с точки зрения наличия у них

инструментов, реально позволяющих эффективно действовать в интересах лиц, чьи права и свободы ущемлены в результате неправомерных действий органов власти и должностных лиц.

Речь идёт о Федеральном законе от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ, в соответствии с которым Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен рядом положений, регламентирующих деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Значимость указанного Федерального закона, прежде всего, в том, что он совершенно чётко и недвусмысленно распространяет юрисдикцию регионального омбудсмана на территориальные органы государственной власти, подведомственные Правительству Российской Федерации. Кроме того, некоторые гарантии независимой деятельности уполномоченных по правам человека, которые до этого были прописаны на региональном уровне, теперь более незыблемо закреплены федеральным законодательством.

Не менее значимым событием для укрепления института уполномоченного по правам человека в субъекте РФ явилось принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (вступил в силу 1 сентября 2015 г.). Согласно данному Кодексу, региональные уполномоченные по правам человека получили право обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов. Кроме того, они вправе теперь обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ открывает принципиально новый этап взаимодействия института уполномоченного по правам человека в судебной ветвь государственной власти. Отныне перед уполномоченными по правам человека в российских регионах открывается возможность добиваться восстановления прав людей и в тех случаях, когда в силу специфики самого характера нарушения, возможен исключительно компенсаторный механизм такового восстановления в виде возмещения ущерба в денежной форме (например, при нарушении права на свободу ввиду незаконного заключения лица под стражу и длительного необоснованного нахождения его в местах принудительного содержания или при нарушении права пациента на качественную медицинскую помощь, повлёкшую негативные последствия для его здоровья).

Истекший 2015 год прошёл под знаком 70-летия Великой Победы. На алтарь Победы над фашизмом наш народ положил самую великую жертву, и в том, что одним из главных итогов второй мировой войны стало признание прав человека высшей ценностью, всеобщее понимание их универсального характера — ведущая заслуга нашей страны. Создание Международного

военного трибунала и процесс в Нюрнберге над главными нацистскими преступниками позволил впервые в истории наказать виновников в преступлениях против мира, против человечества, в военных преступлениях. Это приобретает особое значение в современных условиях, когда мир столкнулся с новыми угрозами в лице религиозного и национального экстремизма, естественным следствием которого является терроризм.

В истекшем году впервые в России было возбуждено уголовное дело по статье 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации («Одобрение преступлений, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, совершенное публично»), и сделано это было в отношении 16-летнего подростка, проживающего в Астраханской области.

Суть произошедшего лаконично, но исчерпывающе была изложена в сообщении Следственного комитета РФ: «на своей личной странице в социальной сети молодой человек поместил фотографию немецких солдат времен Второй мировой войны... под ней ... оставил свои комментарии, дающие положительную оценку событиям, произошедшим 1 сентября 1939 года, а именно вторжению немецких войск на территорию Польши, признанному Международным военным трибуналом преступлением».

В октябре 2015 года суд, учитывая раскаяние подростка, осознавшего неправомерность своего шага, приговорил его к штрафу (выплачивать который, конечно, пришлось его родителям).

Данный эпизод весьма поучительный и заставляет о многом задуматься. В том легковесном отношении представителей подрастающего поколения к фактам прошлого, которое проявилось в приведённом конкретном инциденте, сказалась недоработка всех звеньев и институтов государства и общества — органов власти, системы образования, семьи, средств массовой информации.

Этот эпизод должен заставить задуматься, прежде всего, об истоках экстремистского сознания. Борьба с его внешними проявлениями, а не истоками, не только бьёт мимо цели, но подчас приводит к прямо противоположному результату. Необходим глубокий анализ причин. И, безусловно, лучшим противодействием ксенофобии, нетерпимости, правового нигилизма является создание такой среды, которая благоприятствует реализации людьми конституционных прав и свобод человека и гражданина, предусматривает надёжные механизмы их восстановления и защиты, исключает произвол чиновников, коррупцию, двойные стандарты при осуществлении правосудия.

1. ОБЩАЯ КАРТИНА С ПРАВАМИ И СВОБОДАМИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: СТАТИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2015 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило **2318** обращений (в 2014 году общая численность обращений – 1805). Из них, 1608 — в адрес Уполномоченного по правам человека, 710 — в адрес Уполномоченного по правам ребенка. Как и в прошлые годы, проводились выездные приемы во всех районных центрах. Состоялись совместные приёмы с министром здравоохранения области, руководителем Следственного Управления Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области.

* * *

По сравнению с 2014 годом, количество обращений в адрес Уполномоченного по правам человека возросло на 45 %.

Письменные обращения в адрес Уполномоченного по правам человека поступали в основном традиционно – через ФГУП «Почта России», однако возросло – на 2,5 % – количество обращений, которые граждане направляли через Интернет-приемную. Как показывает практика, данный вид связи не всегда способствует оперативному разрешению проблем, поставленных заявителями, поскольку обстоятельства излагаются в наиболее общей форме, и, как правило, не прилагаются документы, имеющие значение для выяснения сути дела. Поэтому, в этих случаях обычно требуются уточняющие вопросы. Ряд письменных обращений оформлялись по итогам приемов, который проводил Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата.

Таблица № 1

Количество обращений в адрес Уполномоченного по правам человека

Формы обращений	Количество
<i>Письменные обращения</i>	
Индивидуальные обращения	773
В т.ч., поступившие через Интернет-приемную	30
Коллективные обращения	14
Всего в письменной форме	817

Личный прием граждан

Количество граждан на приеме Уполномоченного	264
В т.ч. принято обращений	89
Количество граждан на приеме сотрудников аппарата	852
Всего в устной форме	1116

По сравнению с предшествующими двумя годами заметно снизилось количество коллективных обращений — их доля составляет не более 1,7 % от общего числа письменных обращений (в 2013 – 2014 гг. этот показатель составлял в среднем 3%). По-прежнему, среди коллективных обращений преобладают жалобы, связанные с неудовлетворительным качеством жилищно-коммунальных услуг, жилищными проблемами (неправомерным, по мнению граждан, выселением либо, напротив, длительным не отселением из аварийного фонда), а также — на нарушение трудовых прав.

Наблюдается резкая диспропорция между количеством письменных обращений от жителей областного центра и граждан, проживающих в других населенных пунктах. Более 60 % заявителей — лица, постоянно или временно проживающие в муниципальном образовании «Город Астрахани (в 2014 году – 52%). Что касается других районов Астраханской области, то количество обращений распределяется следующим образом:

Таблица № 2

**Количество письменных обращений граждан
из районов Астраханской области**

№ п/п	Район	Количество обращений
1.	Ахтубинский	21
2.	Володарский	30
3.	Енотаевский	19
4.	Икрянинский	60
5.	Камызякский	49
6.	Красноярский	53
7.	Лиманский	25
8.	Наримановский	71
9.	Приволжский	56
10.	Харабалинский	40

11.	Черноярский	22
12.	ЗАО г. Знаменск	10

Из других субъектов Российской Федерации (Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Хакасия, Москва, Московская область, Ставропольский край, Санкт-Петербург, Костромская область, Ямало-Ненецкий АО) поступило 10 обращений.

Проблемы, которые поднимают в своих жалобах и заявлениях люди, проживающие за пределами нашего региона, обусловлены, как правило, следующими обстоятельствами. На первом месте — обращения в интересах родственников, которые живут на территории Астраханской области, но в силу различных причин ограничены в возможности самостоятельного обращения к Уполномоченному по правам человека (преклонный возраст, правовая неграмотность). Далее, это обращения от лиц, которые в разное время родились и проживали здесь, но затем переехали в другие регионы. Как правило, они просят оказать содействие в получении различной информации, истребовании тех или иных документов (на предприятиях, в учреждениях, организациях и архивах), которые необходимы им для решения тех или иных вопросов (подтверждения трудового стажа, перерасчёта размера пенсии, постановки на жилищный учёт). Наконец, некоторые обращения содержат жалобы граждан, которые по тем или иным причинам (работа, учёба и т.д.) временно находились в Астраханской области и столкнулись здесь с нарушениями прав со стороны органов власти различного уровня.

Анализ структуры обращений к Уполномоченному по правам человека показывает, что, по-прежнему, преобладают обращения, связанные с нарушениями социально-экономических прав — 895 (55,6 % от общего количества обращений).

Таблица № 3

Социально-экономические права

№ п/п	Содержание обращений	Кол-во	%
1.	Жилищные права, в т.ч., связанные с предоставлением жилищно-коммунальных услуг	453	51 %
2.	Право на социальное обеспечение	135	15 %
3.	Право на медицинскую помощь	71	8 %
4.	Права в сфере трудовых правоотношений	54	6 %
5.	Иные права соц.-эконом. характера	182	20 %
	ИТОГО:	895	100

Из них, по прежнему, доминируют обращения по различным жилищным вопросам и качеству жилищно-коммунальных услуг — их доля от общего количества обращений составляет 28,2 %.

Затем по численности следует группа обращений, связанных с социальным обеспечением. Главным образом они касаются вопросов предоставления мер социальной защиты, присвоения звания «ветеран труда» и признания за заявителями иного статуса, дающего права на различные социальные преференции. Как правило, проблемы у людей возникают в силу их несвоевременного обращения, не предоставления полного пакета необходимых документов. Вместе с тем, имеют место случаи, когда работники социальных служб предъявляют к гражданам необоснованные требования, в частности, просят представить документы, которые либо не предусмотрены нормативными актами, либо могут быть получены в рамках межведомственного взаимодействия. Такого рода ситуации, как правило, легко исправляются и претензии людей снимаются.

Гораздо бóльшие трудности возникают, когда люди, оказавшиеся в чрезвычайно трудной жизненной ситуации (лица, пострадавшие от пожара, граждане, освободившиеся из мест лишения свободы и не имеющие социальных связей) просят оказать им единовременную материальную помощь. К сожалению, бюджетные возможности органов власти всех уровней крайне ограничены. Так, в связи с ходатайством гр-на Г., просившего Уполномоченного по правам человека оказать ему помощь ввиду полного отсутствия у него средств к существованию, в июле 2015 года было направлено письмо в министерство социального развития и труда Астраханской области. Хотя, в конечном счёте, вариант оказания экстренной помощи Г. был найден, обращал на себя ответ регионального министерства, из которого следовало, что уже к середине года бюджетные ассигнования, предусмотренные для оказания государственной социальной помощи, были «полностью использованы».

Обращения, касающиеся пенсионного обеспечения, содержат в основном просьбы оказать содействие в изыскании документов, подтверждающих стаж работы и размер заработной платы. К сожалению, часто это оказывается невозможным, в связи с тем, что не сохранились архивы предприятий и учреждений либо ввиду того, что последние в своё время не обеспечили передачу документов по личному составу на государственное хранение.

Также в 2015 году имели место обращения, в которых заявители просили оказать им содействие в переводе из одного социального учреждения в другое. Как правило, причиной этого являлось несогласие гражданина с типом учреждения (например, люди выражали несогласие с переводом из дома-интерната общего вида в психоневрологический, причём объясняли это худшими условиями проживания).

Увеличилось (примерно на 2,5 % по сравнению с 2014 годом) количество обращений, связанных с признанием лица инвалидом; в основном

люди традиционно жалуются на отказ бюро МСЭ в установлении группы инвалидности, а также на решения по ее снятию либо изменению.

Говоря о проблемах инвалидов, следует обратить внимание на следующую проблему. Согласно статье 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», инвалидов имеют право на предоставление мест для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения вне очереди вблизи места жительства. Вместе с тем, действующим земельным законодательством возможность предоставления земельных участков из состава земель, находящихся в государственной либо муниципальной собственности, под указанные цели напрямую не предусмотрена. Кроме того, как показывает судебная практика, право инвалида на обеспечение местом для строительства либо установки гаража часто ставится в зависимость от медицинских показаний, на основании которых возникает необходимость предоставления инвалиду определенных технических средств реабилитации, компенсирующих или устраняющих стойкие ограничения жизнедеятельности. На местном уровне вопрос выделения земли под гаражи нормативно также не урегулирован, на что Уполномоченным по правам человека указано в заключении, адресованном главам органов местного самоуправления.

В 2015 году было поступило достаточно много обращений, связанных с правами на собственность (прежде всего, земельную), наследованием, использованием имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, потребительскими правами.

Вновь, как и в 2014 году, регулярно поступали обращения многодетных родителей, бесплатно получивших в собственность земельные участки, которые сетовали на невозможность их целевого использования (индивидуальное жилищное строительство, ведение личного подсобного хозяйства, осуществления деятельности КФХ) в связи с отсутствием инженерных коммуникаций. Самостоятельно провести коммуникационные сети многодетные граждане, как правило, не могут, в связи с высокой стоимостью подобных мероприятий.

Как следует из обращений, качество земельных участков, предоставляемых гражданам, имеющим трех и более детей, оставляет желать лучшего. Это касается как непосредственно почвы, так и мест расположения земельных наделов. С данной проблемой обращаются как жители города Астрахани (в частности, Волгоградское шоссе, Заболдинский участок), так и сельских районов (например, рабочий поселок Красные Баррикады Икрянинского района).

Имеет место заболоченность и захламленность земли; почва перенасыщена солью, содержит вкрапления тяжелых металлов, остатки построек, в том числе — промышленного назначения. Часто участки располагаются на пересеченной местности; причем, они не только изрыты оврагами и ямами, но и бывают заросшими сорняками, кустарником. В результате земля либо полностью непригодна для разрешенного

использования, либо нуждается в дорогостоящей очистке и восстановлении потребительских свойств.

Сами же участки, зачастую находятся на значительном удалении от городских и районных центров. Это обстоятельство, в свою очередь, вызывает трудности с транспортом и подключением к инженерным коммуникациям; в результате собственники земельных участков, расположенных «на отшибе», вынуждены по несколько лет ждать, когда будет заселена прилегающая территория.

Поскольку попытки решить проблему в административном порядке, как правило, не увенчиваются успехом, приходится рекомендовать гражданам решать проблемы формирования земельных участков в судебном порядке. Так, в результате вмешательства Уполномоченного в 2015 году было вынесено два положительных судебных решения по обеспечению предоставленных многодетным семьям в г. Астрахани и в пос. Красные Баррикады Икрянинского района земельных участков инженерной инфраструктурой. Вопрос об их исполнении находится на контроле в аппарате Уполномоченного по правам человека.

В 2015 году выявилась ещё одна проблема в сфере земельных правоотношений, которая заслуживает внимания, поскольку касается прав собственников. К Уполномоченному по правам человека поступила жалоба гр-на Ф. на бездействие администрации муниципального образования «Город Астрахань», которое выразилось в отказе определить категорию земель и вид разрешенного использования земельного участка.

За два года до этого решением суда за гр-м Ф. было признано право собственности на данный земельный участок, расположенный на территории садоводческого некоммерческого товарищества. В истекшем году заявитель обратился в Управление Росреестра по Астраханской области по вопросу о государственной регистрации права собственности, однако ему было отказано ввиду отсутствия в Государственном кадастре недвижимости вышеуказанных сведений.

Лишь после настоятельных рекомендаций, по существу – требований Уполномоченного по правам человека администрацией города был издан соответствующий акт. После чего гражданин смог беспрепятственно зарегистрировать свое право собственности, но обращает на себя внимание то обстоятельство, что до вмешательства Уполномоченного по правам человека, в органах местного самоуправления Астраханской области полностью отсутствовала практика издания постановлений об определении категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков, полученных гражданами по решениям судов.

В феврале – марте 2015 года к Уполномоченному по правам человека поступали многочисленные обращения собственников транспортных средств, передавших свои автомобили в аренду иным лицам, которые, в свою очередь, использовали их для пассажирских перевозок. По сообщениям заявителей, на указанных лиц сотрудниками полиции составлялись протоколы по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ («Осуществление предпринимательской деятельности

без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно»). При этом на транспортное средство налагался арест, и оно, как правило, перегонялось на платную автостоянку.

Исходя из положений статьи 35 Конституции Российской Федерации, статьи 209 Гражданского кодекса РФ, части 4 статьи 3.7 КоАП РФ и судебной практики, орудие совершения административного правонарушения, принадлежащее на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности, не может быть впоследствии конфисковано. В этой связи, один из заявителей в своей жалобе Уполномоченному писал: «Почему же, если машину мне всё равно, возвратят, я должен в течение как минимум месяца (пока дело рассмотрит мировой судья) оплачивать стоянку автомобиля?».

Рассмотрение указанных жалоб выявило, как представляется, *коррупциогенный фактор* в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. По своей сути такая обеспечительная мера, как «арест товаров, транспортных средств и иных вещей» (статья 27.14 КоАП РФ) заключается в составлении описи таковых, и направлена на то, чтобы до рассмотрения дела об административном правонарушении по существу — исключить возможность ими распоряжаться (в случае необходимости и пользоваться). Однако указанная статья содержит следующее положение: «Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, *могут быть* переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест». Как показала проверка, должностные лица органов полиции при равных условиях поступают по-разному.

Заслуживает внимания и проблема обеспечения сохранности собственности лиц, заключаемых под стражу в качестве подозреваемых (обвиняемых) в связи с возбуждением в отношении уголовного дела. Часть 4 статьи 81 Уголовно-процессуального кодекса РФ гласит, что предметы, изъятых в ходе досудебного производства, но не признанные вещественными доказательствами, возвращаются лицам, у которых они были изъяты. Между тем, не всегда это возможно практически. Например, гр-н З. писал в своей жалобе, что при проведении обыска в его офисе, были изъяты принадлежащие ему компьютеры и оргтехника. Впоследствии сотрудник полиции возвратил их, но не самому З., который находился в это время в СИЗО, а его матери. Заявитель в этой связи выражал обеспокоенность, что мать, не зная реальное количество и номенклатуру изъятых вещей, могла подписать любой передаточный акт. Вместе с тем, совершенно очевидно, что в такого рода ситуации вещи не могут быть возвращены именно собственнику, поэтому законодателю необходимо предусмотреть возможные варианты выхода из этой сложной ситуации.

Количество обращений, касающихся сферы трудовых отношений, по сравнению с 2014 годом несколько снизилось, однако изменилось соотношение тематики данного рода обращений. Так, если в предшествующие годы преобладали жалобы на задержки в выплате

заработной платы, то в истекшем году все больший удельный вес занимают обращения, связанные с принуждением работодателя брать отпуск без содержания, а также в связи с сокращением оплаты труда.

Как известно, сложная ситуация в 2015 году сложилась на Ахтубинском автотранспортном предприятии, работники которого объявили голодовку. Долги по заработной плате, постоянная смена руководства, изношенный ресурс автотехники — вот основные проблемы, существовавшие в организации. В конечном счёте, благодаря вмешательству руководства области, удалось добиться погашения задолженности по заработной плате.

Анализ конкретных ситуаций, когда граждане пытаются взыскать задолженность по зарплате через судебный приказ (в порядке абзаца 7 статьи 122 ГПК РФ), свидетельствует о том, что вместо ускоренной процедуры люди сталкиваются с непреодолимыми трудностями. Практика показывает, что направляя в суд возражение на исполнение судебного приказа, работодатели стремятся «распорядится имуществом», иными словами — распродать то, с чего можно было бы погасить задолженность по заработной плате. Вероятно, следует дополнить ГПК РФ положением о возможности наложения ареста на имущество работодателя при издании приказа о взыскании заработной платы.

Как следует из обращений граждан, которым месяцами не выплачивают заработную плату, привлечение к уголовной ответственности работодателей по статье 145.1 УК РФ подчас не происходит по причине того, что следственные органы выносят «отказные постановления» без выводов бухгалтерских экспертиз о реальном финансовом положении предприятий.

Ряд обращений касалось реализации права на гражданство, а также права на свободу передвижения и выбор места жительства. Имели место обращения, связанные с гуманитарно-культурными правами, образовательной деятельностью.

Значительное количество жалоб связано с гарантиями прав на судебную защиту. Большая часть из них в той или иной степени связана с несогласием с вынесенными судебными решениями, а в некоторых содержатся претензии на нарушения установленных законом процедур, что, по мнению заявителей, повлекло нарушение их права на судебную защиту. Также о нарушении права на судебную защиту свидетельствуют жалобы на бездействие либо неправомерные действия судебных приставов-исполнителей. По-прежнему, много поступает жалоб на представителей

правоохранительных органов (примерно 8,3 % от общего количества обращений).

В 2015 году продолжилась наметившаяся с 2012 года тенденция уменьшения количества обращений из мест лишения свободы. В 2012 году их доля составляла 17,3 % от общего количества обращений, в 2013 году – соответственно 16 %, затем в 2014 году последовало некоторое увеличение доли – 19 %, а в 2015 году вновь имеет место спад – 11,8 %¹.

При этом следует отметить следующее. *Во-первых*, значительное число жалоб из учреждений уголовно-исполнительной системы касается неудовлетворительного, по мнению граждан, медицинского обеспечения. Особенно много нареканий на сотрудников медчасти поступает из следственного изолятора № 2 (г. Нариманов) — из СИЗО-2 вообще наибольшее количество жалоб (105, или около 46 % от всех жалоб указанной категории, 5,4 % от общего количества жалоб). *Во-вторых*, люди, отбывающие наказание в виде лишения свободы, всё чаще обращаются по вопросам, связанным с защитой их прав «на воле» (обеспечение жилищных прав в связи со злоупотреблениями родственников, пытающихся завладеть в отсутствие гражданина его квартирой, оформление пенсии, установление или пересмотр группы инвалидности, вступление в наследство). При этом граждане настоятельно просят Уполномоченного по правам человека не только оказать правовую помощь, дать те или иные разъяснения, но и выслать им образцы документов, копии нормативных правовых актов. Само по себе это весьма примечательно, и является свидетельством весьма слабой работы самих сотрудников УФСИН России по Астраханской области по данному направлению. Ведь в принципе обеспечение людей необходимой юридической литературой и консультирование по наиболее значимым вопросам – всё это входит в прямые обязанности определённых должностных лиц. Наконец, *третье*, о чём необходимо сказать — люди, находящиеся в следственных изоляторах и колониях стали чаще сетовать на нарушение их права на переписку. Граждане утверждают, что корреспонденция не отправляется и не передаётся. Так, один из заявителей – гр-н С., находившийся в СИЗО-2, – сравнивая в своей жалобе количество писем, отправленных им в различные инстанции и количество поступивших к нему ответов, пришёл к выводу, что «как исходящие жалобы, так и ответы уничтожаются». В пользу того, что опасения эти далеко не беспочвенны, говорит хотя бы следующее: некоторые заключенные указывали, что

¹Это при том, что в общую цифру обращений из мест принудительного содержания (229) включены жалобы не только из пенитенциарных учреждений, но также из ИВС и спецприемника, подведомственных органам внутренних дел, и из Специального учреждения для временного содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению и депортации (СУВСИГ), подведомственного Управлению ФМС России по Астраханской области.

посылали жалобы одновременно — и через спецчасть, и через адвоката (нарочным порядком). Последние доставлялись, первые так и «терялись при пересылках». Можно согласиться с мнением о том, что постоянное «кивание» на ФГУП «Почта России», как на виновника такой ситуации, не имеет под собой никакой реальной основы. Кстати, примечательный факт: некоторые заключённые, направляя обращение к Уполномоченному по правам человека в закрытом конверте, кладут туда одновременно свои письма, адресованные в другие ведомства (суд, прокуратура), тем самым молчаливо прося омбудсмена переслать их жалобы по назначению.

Если говорить об объектах обжалования, то в обращениях граждан, по-прежнему, чаще всего упоминаются органы местного самоуправления и их должностные лица. Адресаты направления жалоб для рассмотрения по существу либо писем об оказании содействия в проверке обстоятельств также свидетельствует о наиболее актуальных проблемах и тематике обращений.

Таблица № 4

**Органы власти, подведомственные
им организации**

	Количество	%
Федеральные	190	40.5
Региональные	166	35.4
Местного самоуправления	68	14.5
Государственные и муниципальные учреждения и организации	45	9.6
ВСЕГО:	469	100

* * *

Количество обращений к Уполномоченному по правам ребенка, поступивших в 2015 году, увеличилось на 37%. При этом увеличилось количество обращений в письменной форме на 28%, на личном приеме на 21%. Увеличилось количество обращений на ежедневном приеме сотрудников аппарата на 16%.

Таблица № 5

Количество обращений в адрес Уполномоченного по правам ребенка

Формы обращений	Кол- во 2014	2015
----------------------------	-------------------------	-------------

Письменная форма

Индивидуальные	280	374
В т.ч. через Интернет-приемную	11	85
Коллективные	9	11
Всего	300	385

Личный прием граждан Уполномоченным

Кол-во обратившихся	67	152
Принятых письменных обращений	35	45

Устная форма обращений

Прием сотрудниками отдела	89	102
Консультации по телефону	59	71
Всего в устной форме	148	173

Почти половина (44%) письменных обращений поступило из областного центра, на втором месте – Харабалинский район. Обращения также поступали из других регионов Российской Федерации – 5% от общего числа.

Таблица № 6

Количество обращений на личном приеме Уполномоченного

Место проведения приема	Количество
1. Прием в офисе	85
2. Выездные приемы Уполномоченного	67
Ахтубинский район	5
Володарский район	6
Енотаевский район	7
ЗАТО Знаменск	7
Икрянинский район	4
Камызякский район	6
Красноярский район	5
Лиманский район	5
Наримановский район	5

Приволжский район	3
Харабалинский район	10
Черноярский	4
ВСЕГО ОБРАТИВШИХСЯ	152

Таблица № 7

Лица, обратившиеся в интересах несовершеннолетних

Категории	Письменные обращения		Личный прием		Общее количество	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
1. Родители (законные представители), в т.ч.: семьи, имеющие детей-инвалидов	248	64,5	86	56,6	334	62,2
многодетные семьи	19	4,9	10	6,6	29	5,4
2. Опекуны (попечители), приемные родители	49	12,8	17	11,3	66	12,3
3. Несовершеннолетние, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из их числа	12	3,1	15	9,8	27	5
4. Представители общественных организаций, прессы	17	4,1	8	5,2	25	4,7
5. Должностные лица исполнительных органов государственной власти Астраханской области	1	0,3	4	2,7	5	1
6. Депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти Астраханской области	7	1,9	-	-	7	1,3
7. Иностранцы граждане и лица без гражданства	13	3,3	-	-	13	2,4
8. Иные лица (посторонние, соседи)	-	-	7	4,6	7	1,3
9. УПР при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахов, УПР субъектов в РФ	4	1	5	3,2	9	1,9
Итого	15	3,8	-	-	15	2,5
	385	100	152	100	537	100

В 2015 году больше всего жалоб в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило от родителей и других родственников детей – 62,2% от общего числа обратившихся. Из них чаще всего обращались многодетные семьи – 12,3%, семьи, имеющие детей-инвалидов – 5,4%. В отчетном периоде

в интересах детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, обращались и посторонние граждане.

К Уполномоченному по правам ребенка в 2015 году с заявлениями и жалобами обратилось 17 несовершеннолетних, в том числе детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, что составляет 4,7% от общего числа заявителей.

Таблица № 8

Анализ письменных обращений

Сфера правоотношений (отрасль законодательства)	Индивидуальные, т.ч. через Интернет приемную		Коллективные		Всего 2015/2014
	2015	2014	2015	2014	
1. Право на жилище	67	71	2	-	69/71
2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	18	10	-	2	18/12
3. Право на социальное обеспечение	65	49	-	-	65/49
4. Право на образование	48	36	7	3	55/39
5. Право на благоприятную окружающую среду	4	1	-	-	4/1
6. Соблюдения прав ребенка, требующих специальной защиты	45	36	-	-	45/36
права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	16	24	-	-	16/24
права детей-инвалидов	9	-	-	-	9/0
права семей, имеющих детей инвалидов	20	12	-	-	20/12
7. Имущественные права, в том числе алименты	33	21	-	-	33/21
8. Право на жизнь и неприкосновенность	2	5	-	-	2/5
9. Право на общение с родителями и другими родственниками	86	61	-	-	86/61
10. Права ребенка и силовые структуры	8	5	-	-	8/5
Всего	376	295	9	5	385/300

Таблица № 9

Анализ обращений, поступивших на личном приеме

Сфера правоотношений (отрасль законодательства)	Индивидуальные		Коллективные		Всего 2015/2014
	2015	2014	2015	2014	
1. Право на жилище	23	18	1	-	24/18
2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	9	2	1	1	10/3
3. Право на социальное обеспечение	15	10	-	-	15/10
4. Право на образование	11	6	2	-	13/6
5. Право на благоприятную окружающую среду	-	-	-	-	-/-
6. Соблюдения прав ребенка, требующих специальной защиты	37	5	-	-	37/5
права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	15	1	-	-	15/1
права детей-инвалидов	13	3	-	-	13/3
права семей, имеющих детей-инвалидов	9	1	-	-	9/1
7. Имущественные права	13	6	-	-	13/6
8. Право на жизнь и неприкосновенность	4	-	-	-	4/-
9. Право на общение с родителями и другими родственниками	27	15	-	-	27/15
10. Права ребенка и силовые структуры	9	4	-	-	9/4
Всего	148	67	4	-	152/67

Из приведенных таблиц видно, что наибольшее количество обращений о нарушении прав ребенка на общение с родителями и другими родственниками – 21,5%. Соблюдением прав детей, требующих специальной защиты (детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов) озабочено 82 человека, т.е. 15,3% от общего числа обращений.

Жаловались граждане, в основном, на тяжелое материальное положение, трудные условия жизни, жилищные проблемы. Примерно 14% граждан ставят в своих обращениях вопросы об уровне социального обеспечения. Обращения о нарушении жилищных прав составляют 17,4%, прав на образование – 13,5%, имущественных прав – 7,5%, прав на охрану здоровья и медицинскую помощь – 5%.

Следует также отметить достаточно высокий процент обращений по вопросам нарушения прав ребенка органами общественного правопорядка, службой судебных приставов, при этом в 2015 году наблюдается их рост, что составило 15% от общего числа обращений.

К Уполномоченному по правам ребенка поступали жалобы на несогласие с решением судов и ведением судебного процесса (4% от общего числа обращений). В соответствии с федеральным и областным законодательством Уполномоченный не рассматривает жалобы на судебные решения, а разъясняет порядок их обжалования.

Анализ с точки зрения жалоб на действия (бездействия) органов власти различных уровней, подведомственных им организаций показал, что больше всего из них приходится на региональные власти – 48,5%, 26,5% обращений приходится на власти федеральные, 16,6% – муниципальные структуры.

1. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЗНЬ

В общепринятой теории прав человека *жизнь* рассматривается как фундаментальная основа, предпосылка реализации всех иных прав.

Государство не только не должно посягать на биологическое существование любого индивида, но, напротив, оно обязано предпринимать меры по охране жизни людей от каких бы то ни было неблагоприятных факторов или посягательств.

Поэтому такие показатели, как, к примеру, уровень преступности, степень распространённости тяжких и особо тяжких преступлений (убийство, причинение тяжкого вреда здоровью и т.д.) — весьма важный индикатор. В этой связи не может не беспокоить рост на 13,8 % числа убийств, который наблюдался на территории Астраханской области в 2015 году.

Сохранение и продление жизни как активной формы бытия человека и нормального функционирования всех его органов, зависит от многих составляющих, но в первую очередь — от здравоохранения, соответствующего современному уровню развития, а также от эффективно действующей системы экологической безопасности.

Таким образом, принципиально-важное значение имеет состояние таких конституционных прав, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41 Конституции РФ) и право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции РФ).

Право на жизнь и охрану здоровья

в зеркале статистики заболеваний

Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в 2015 году стало целенаправленное изучение положения дел с уровнем защиты права на охрану здоровья. Особое внимание при этом было уделено медицине в сельской местности. В ходе выездов в райцентры для проведения приемов граждан Уполномоченным по правам человека и сотрудниками его аппарата в обязательном порядке проводились посещения различных учреждений здравоохранения. Выводы, полученные на основе обобщения и анализа полученной информации, изложены ниже.

Основными заболеваниями, которые являются причинами смертности в регионе, — это болезни системы кровообращения (50% от всех смертей) и новообразования (соответственно – 15,2%). Отмечается рост количества смертей, связанных с болезнями органов дыхания (пневмония, болезни нижних дыхательных путей) и пищеварения (хроническая болезнь печени, язвенная болезнь желудка и двенадцатиперстной кишки), а также инфекционными заболеваниями (прежде всего, речь идёт о туберкулезе).

Распространение последнего растёт пугающими темпами. За 2015 год зарегистрировано 1068 случаев *впервые* выявленного активного туберкулеза, в том числе у 120 несовершеннолетних лиц (в 2014 году – 959 человек, из них 85 несовершеннолетних). Если в 2014 году показатель заболеваемости составлял 36,35 человек на 100 тыс. человек, то в 2015 году — уже 41,15 человек. Уровень заболеваемости бациллярными формами туберкулеза в 2015 году составил 20,87 человек на 100 тыс. населения, что выше показателя 2014 года на 12%. Рассуждения о том, что эти показатели обусловлены повышением выявляемости, увеличением количества профосмотров, оснащением клиник новым флюорографическим и рентгенологическим оборудованием не делают картину более радужной.

Реальные причины, конечно, иные, причём, не в последнюю очередь — это социальные факторы. Об этом свидетельствуют такие факты: среди впервые выявленных больных, 64,6% — это безработные граждане, 7,2% — лица, освободившиеся из исправительных учреждений, 5,2% — граждане, не имеющие постоянного места жительства. В целом доля «некоренного» населения (в том числе мигранты) среди впервые заболевших составляет — 22,5%.

Нередким стало выявление этого заболевания в благополучных семьях. По сведениям областного минздрава, показатель детской заболеваемости туберкулёзом в регионе в несколько раз превышает среднероссийский показатель.

Заметно повысилось количество выявленных болезней эндокринной системы, нарушения обмена веществ. Не может не беспокоить увеличение количества выявляемых злокачественных образований (лидируют рак кожи, рак молочной железы и рак легких), причем жертвами онкологических заболеваний все чаще становятся молодые люди. Наблюдается также рост числа психических расстройств: за последние 3 года первичная

заболеваемость возросла на 36 %. В этой связи обеспечение права граждан на медицинскую помощь приобретает особое значение.

Доступность медицинской помощи

Рассмотрим, прежде всего, как обеспечивается право на медицинскую помощь с точки зрения доступности. При ознакомлении с официальными данными² может сложиться впечатление, что регион имеет достаточно развитую систему лечебно-профилактических организаций. Однако следует признать, что *проблема доступа к медицине существует* и требует к себе внимательного отношения.

Наибольшие трудности испытывают люди, проживающие в сельской местности. Как известно, в силу специфических природных факторов многие населенные пункты расположены в дельтовой зоне, а также в пределах зоны пустынь и полупустынь. Вследствие наличия водных преград, из-за отсутствия нормальных дорог людям подчас трудно бывает добраться до пунктов медицинской помощи.

Бесспорно, министерство здравоохранения Астраханской области пытается решить данную проблему. Развивается мобильная медицинская помощь на базе платформ высокой проходимости. Работают 18 передвижных медицинских комплексов³.

Начиная с 2015 года апробацию в регионе проходит новая структурная форма оказания первичной медико-санитарной помощи – *домовое хозяйство*. Она предусмотрена для населенных пунктов, количество населения в которых менее 100 человек, и удаленных от медицинских организаций более чем на 6 км. Любой гражданин (даже не имеющий специальное медицинское образование), прошедший специальное обучение, обеспечивается сотовой связью, доступом в интернет, базовым набором лекарств и медицинских изделий. Его задача — при возникновении необходимости, оказать больному первичную помощь *до* приезда квалифицированных медиков. Следует, однако, отметить, что в некоторых районах (например, в Красноярском)

² В 2014 году на территории Астраханской области осуществляли свою работу 152 фельдшерско-акушерских пунктов, 41 врачебная амбулатория, 117 отделений (кабинетов) врача общей практики, 35 отделение (кабинетов) неотложной медицинской помощи.

³ 8 – флюорографов, 4 – передвижных стоматологических кабинета, 1 – передвижной маммографический комплекс, 2 – мобильные поликлиники, 2 – поликлинических модуля для проведения диспансеризации населения, 1 – передвижной комплекс для обеспечения работы службы крови.

данная форма практически не прижилась; граждане не склонны брать на себя ответственность за жизнь своих односельчан. Вероятно, играет роль и тот фактор, что данная деятельность не предполагает какого-либо материального вознаграждения.

С точки зрения доступности к медицинской помощи хотелось бы особо остановиться на теме т.н. «оптимизации учреждений здравоохранения». Тенденция здесь прослеживается однозначная — за последние 3 года в Астраханской области количество круглосуточных стационарных коек в медицинских организациях всех форм собственности уменьшилось на 364 единицы (4,4%). Минздрав области обосновывает это как текущими трудностями и соображениями экономии, так и благими намерениями — стремлением улучшить качество медобслуживания, повысить его комфортность.

Нужно прямо признать, что население обычно крайне негативно реагирует на действия, связанные с реорганизацией медицинских учреждений, что вполне естественно. В 2015 году большой общественный резонанс вызвали события вокруг участковой больницы пос. Нижний Баскунчак (Ахтубинский район) и инфекционного отделения участковой больницы с. Мумра (Икрянинский район).

В первом случае больница сменила собственника: из государственного ведения она переходила в структуру ведомственной, т.н. отделенческой больницы ОАО «РЖД» (пос. Верхний Баскунчак). Внешне это сулило людям исключительно «плюсы». Штатную численность персонала участковой больницы руководство ОАО «РЖД» обещало полностью сохранить (надо отметить, что своё обещание пока выполнило). Поскольку отделенческая больница функционирует в системе ОМС, было гарантировано сохранение бесплатной медпомощи. Но негативная реакция людей была не беспочвенной. Дело в том, что их клятвенно уверяли, что за специализированной помощью им отныне придётся ездить не за 50 км в Ахтубинск, а всего за 8 км — в Верхний Баскунчак. На самом же деле отделенческой больнице лишь *рекомендовалось* оказывать людям первичную медико-санитарную помощь и «обеспечить направление... для оказания специализированной медицинской помощи в Ахтубинскую районную больницу». То есть, получается — нужно приехать из Нижнего Баскунчака в Верхний, а там, возможно, порекомендуют поехать к «узкому специалисту» в Ахтубинск. По сути, отделенческая больница не берет на себя обязательств оказания специализированной и экстренной помощи. Получилось не сокращение пути, а увеличение, причём с туманной перспективой доехать до места назначения. А люди, наученные горьким опытом, к тому же опасаются, что придёт время, и ОАО «РЖД» вообще откажется от больницы как от нецелевого вида деятельности, и тогда они окажутся полностью отрезанными от медицинской помощи.

Что касается инфекционного отделения Мумринской УБ, то областной минздрав аргументировал его ликвидацию тем, что отделение не может оказывать медицинскую помощь «на уровне современных требований из-за

низкой материально-технической базы». Мол, сегодня в такого рода подразделениях желательно иметь отделения анестезиологии и реанимации, всякого рода лаборатории (клинико-диагностическую, молекулярно-генетическую, бактериологическую, вирусологическую, иммунологическую). И стоит ли, мол, всё это затевать из-за шести коек?

Но вопрос можно поставить и по-другому — а достаточно ли 6 коек для населенного пункта с 4,5 тыс. человек, который расположен от Астрахани на расстоянии практически 100 км и отделен от областного центра двумя паромными переправами? Паром, к тому же, не работает круглосуточно, не может осуществлять перевозки при сильном ветре, в период ледостава и ледохода. Ликвидация Мумринского инфекционного отделения, по мнению Уполномоченного по правам человека, обострила проблему доступности медицинской помощи для жителей данного населенного пункта и при возникновении случаев острых инфекционных заболеваний вполне может повлечь негативные последствия.

Впрочем, имеются примеры и другого рода. В 2015 году под угрозой сокращения коечного фонда находилось неврологическое отделение участковой больницы в селе Буруны (Наримановский район). Однако с учётом местной специфики, министерство здравоохранения Астраханской области приняло решение о сохранении в данной больнице коек круглосуточного пребывания, поскольку данное учреждение обслуживает жителей близлежащих поселений двух районов – Наримановского и Лиманского.

Бесспорно, материально-техническая база участковых больниц не всегда позволяет оказать качественную помощь пациентам с тяжелыми травмами и патологией. Тем не менее, деятельность по оптимизации медицинских учреждений должна вестись крайне осмотрительно. Иначе – рискну высказать суждение – это *не лучшим образом скажется на доступности медицинской помощи.*

Право на выбор медицинской организации

Статья 21 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» гарантирует лицу право выбора медицинской организации, вне зависимости от привязки к месту проживания.

Но в жизни реализация этого права зачастую наталкивается на различные трудности. Главные из них — фактическое отсутствие медицинских учреждений в шаговой доступности и ограниченное количество узкопрофильных специалистов. Для жителей сельских районов, ввиду отсутствия альтернативных медицинских учреждений, данное право превратилось в фикцию. Руководители учреждений здравоохранения то явно, то скрытно противодействуют реализации данного права гражданами.

К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка И., которая, в связи с ликвидацией поликлиники, где она ранее наблюдалась, написала

заявление о прикреплении её к поликлинике № 8 им. Н.И. Пирогова⁴. Заведующий поликлиникой ей отказал, мотивируя это тем, что необходимо согласие врача на обслуживание нового пациента. Уполномоченный по правам человека направил руководителю поликлиники своё заключение, после чего гр-ка И. была принята на обслуживание, врач-терапевт был ей назначен. Примечателен тон ответа: из него следует, что рекомендация Уполномоченного учтена в порядке исключения, гр-ке И. сделана чуть ли не «поблажка», признать неправомерность своих действий руководство поликлиники отказалось.

Описанный случай высветил, что само законодательство создаёт трудность для экстерриториальности права на медицинскую помощь — ведь право выбора лечащего врача, возможно только с согласия последнего. Естественно, что выбор учреждения означает и смену врача, а в условиях «голода» на квалифицированные кадры, при наличии значительной нагрузки и отсутствии стимулов врачу совершенно не нужна дополнительная нагрузка.

Качество медицинской помощи

Наконец, главный показатель обеспечения права на медицинскую помощь — её *качество*. Качество медпомощи характеризуется своевременностью её оказания, правильным выбором методов профилактики, диагностики, лечения, реабилитации и конечным результатом — выздоровлением больного.

Как правило, люди редко обращаются к Уполномоченному по правам человека по вопросам качества лечения, что вполне понятно: если право на здоровье нарушено, то восстановление его возможно только в компенсаторном режиме, то есть речь может идти о возмещении вреда, причиненного здоровью, через суд.

Однако определенные выводы можно сделать даже на основе сведений, полученных из министерства здравоохранения Астраханской области и территориального отделения Фонда ОМС, которые, как известно, не склонны критически воспринимать свою деятельность. Так, по данным регионального минздрава, в 2013 году в указанный орган поступило 404 жалобы от граждан, из них порядка 32 % обоснованных. В 2014 году поступило 439 жалоб (т.е. наблюдался рост), из которых обоснованных признано 44 % (опять-таки — рост) **за 1 квартал 2015 года жалоб поступило 119 (обоснованными признано — 33).**

Нетрудно заметить, что в два предшествующих года среднее количество жалоб в квартал составляло – 101 и 109, а в 2015 году – 109, то

⁴Следует отметить, что гр-ка И. проживает в одном районе города, а поликлиника располагается на территории другого района. Кстати, данное обращение отнюдь не единичное; в течение всего года мы неоднократно сталкивались с аналогичными устными жалобами.

есть тенденция налицо: количество претензий населения к медицине явно *не уменьшается*.

Если обратиться к сведениям регионального Фонда ОМС, то получается, что в 2013 и 2014 гг. общее количество обоснованных жалоб было примерно одинаковым (55 и 54 – соответственно), а в 2015 году поступило уже 70 жалоб⁵. При этом, претензии по качеству медицинской помощи содержались в 2013 году – в 7 жалобах, в 2014 году – в 11 жалобах, а в 2015 года – в 18 жалобах. Опять-таки, «тренд» вполне определенный. Тематика остальных признанных обоснованными жалоб, содержащих претензии населения к организации работы медучреждений, по поводу отказа в бесплатной медицинской помощи или в связи с незаконными поборами денежных средств — это ведь тоже своеобразный индикатор «качества».

Не менее интересную информацию, связанную с качеством медицинской помощи в Астраханской области, представила прокуратура Астраханской области и Следственное Управление Следственного комитета России по Астраханской области.

Начиная с 2012 года в органы прокуратуры по вопросу не оказания медицинской помощи поступило 4 обращения, из которых доводы только одного нашли свое подтверждение, причём поступило оно именно в 2015 году⁶. За аналогичный период в следственные подразделения СУ СК РФ по Астраханской области поступило 3 сообщения по фактам не оказания гражданам медицинской помощи (все они касались ГБУЗ АО «Городская клиническая больница № 3 им. С.М. Кирова»). Во всех случаях имела место смерть пациентов, однако уголовные дела не были возбуждены в связи с отсутствием состава преступления.

По вопросу ненадлежащего оказания медицинской помощи, повлекшей вред здоровью или смерть, в органы прокуратуры поступило 3 обращения, но из них лишь по одному из них доводы были признаны обоснованными. В ходе проверки вышеуказанного обращения прокуратурой Кировского района г. Астрахани установлено, что ненадлежащее исполнение работником ГБУЗ АО «Областной онкологический диспансер» своих служебных обязанностей повлекло за собой наступление смерти пациента. По результатам рассмотрения материала правоохранительными органами, в январе 2015 года в отношении медицинского работника указанного медучреждения возбуждено уголовное дело, которое к моменту подготовки доклада находилось в стадии расследования.

⁵И это при том, что, как показывает практика нашей работы, многие люди элементарно *не знают* о возможности обращения в территориальный Фонд ОМС или страховую организацию с жалобой на некачественную медицинскую помощь.

⁶Прокуратурой Трусовского района г. Астрахани был установлен факт нарушения прав пациента при прохождении ультразвукового исследования.

Вместе с тем, количество жалоб на некачественно оказанную медицинскую помощь, повлекшую вред здоровью граждан или их смерть, поступающих в органы Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области — с 2012 года возрастает:

Год	Количество жалоб
2012	16
2013	21
2014	30
2015	41

Как видно из указанной статистики, недовольство граждан оказанной медицинской помощью, заслуживающей, по их мнению, уголовного наказания, растет. Однако количество возбужденных уголовных дел (в 2015 году – 3 уголовных дела) остается крайне незначительным, не говоря уже о числе вынесенных обвинительных приговоров. В прошедшем году имели место случаи амнистии обвиняемых и осужденных по данным категориям дел. Так, в 2015 году по результатам судебного рассмотрения вследствие акта об амнистии прекращено уголовное дело в отношении врача-хирурга ГБУЗ АО «Красноярская районная больница», который в ходе проведения операции ненадлежащим образом исполнил свои профессиональные обязанности — потерпевшая скончалась от большой потери крови, вызванной повреждением правой воротной вены.

О вопиющих фактах, по сути халатного, отношения врачей к пациентам периодически сообщают и местные средства массовой информации. Так, на сайте «Пункт-А» в течение 2015 года появлялись сообщения о смерти людей вследствие непрофессионализма либо равнодушия медиков⁷.

Ещё один важный источник информации, позволяющий судить о степени качества медицинской помощи — Интернет-ресурс Prodoctorov («Про докторов»), на котором все желающие могут оставить отзыв о любом медицинском учреждении или конкретном враче. Имеются на нём и отзывы и астраханцев. Вот лишь некоторые из них.

Об «эффективности» лечения.

⁷«Под Астраханью умер месячный младенец из-за халатности врача» (http://punkt-a.info/view_page/view/79964?sphrase_id=16645), «В Астрахани врачей подозревают в халатности: умер 9-летний мальчик» (http://punkt-a.info/view_page/view/89408?sphrase_id=16645), «Хирург, по вине которого скончалась астраханка, попал под следствие» (http://punkt-a.info/view_page/view/88942?sphrase_id=16647).

«Однажды меня безуспешно лечили от ОРЗ 3 недели. И что в итоге? В итоге, я прочитала в своей карточке: "Пациент не принимает назначенные лекарства", - и далее полный, придуманный терапевтом диагноз для галочки, чтобы оправдать себя и свою некомпетентность».

«Папу в обессиленном состоянии положили в урологическое отделение с признаками увеличения селезенки, в час ночи случился инсульт (парализована левая сторона). Перевели в неврологию, пролежал два дня. Никто из врачей не замечал? что с каждым днем ему становилось хуже. На третий день увезли в реанимацию? где он умер на следующий день».

«Моя сестра лежит с подозрением на инсульт два дня в этой больнице. К ней ещё ни разу никто не подошёл и не спросил: "Что у вас?". Никто не взял ни одного анализа».

О записи на специализированные обследования и сроках ожидания медицинской помощи.

«Невозможно записать ребёнка на УЗИ сердца. В течение месяца, каждый понедельник я прихожу к 8:30, стою очередь, но мест нет: "Приходите в следующий понедельник"».

«Я записалась на приём к врачу-терапевту 25 апреля, поставили на 13 мая. Пришла к врачу, а он на больничном, перезаписалась на 29 мая. Работа электронной регистратурой не ведётся, не оповещают об изменениях».

«Ужасная, безалаберная работа регистратуры. Постоянно не успеваешь записаться к врачу, потому что приходится ехать, а по телефону запись не производят. В результате невозможно попасть на приём в течение даже полугода!»

Наконец, о профессиональной этике и отношении к пациентам отдельных врачей и представителей медперсонала.

«Поражает невоспитанность наших людей в "белых халатах". При больном обсуждается всё, только не больного. Про него всегда забывают, что он сидит под носом».

«Отношения медперсонала ужасное. И заведующая нашим отделением это поощряет, а жалобы пациентов даже не берёт на заметку».

«Пока стояла в очереди за талонами, в регистратуре нахамили двум женщинам, которые стояли до меня, также и мне досталось, видимо, под горячую руку».

Министерство здравоохранения Астраханской области указывает, что наибольшее количество жалоб в части качества медицинской помощи поступает на Александро-Мариинскую областную клиническую больницу, городскую клиническую больницу № 3 им. С.М. Кирова, поликлиники № 3 и № 5 г. Астрахани, ГБУЗ «Станция скорой медицинской помощи». Такой набор вполне понятен — это наиболее крупные учреждения, в них обслуживается наибольшее количество жителей региона.

Следует отметить, что в 2015 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступали жалобы на специалистов поликлиники № 3,

причём самые разнообразные: от возмущения в связи с потерей в регистратуре медицинских документов до претензий к некачественной работе врачей.

Имели место также две жалобы от родственников людей, которые умерли до приезда бригады скорой помощи. Так, смерть дочери гр-на Н. последовала из-за острого приступа астмы. Другая заявительница потеряла сестру, у которой был анафилактический шок после сделанной инъекции. В обоих случаях, по утверждению граждан, скорая приехала спустя час и более после вызова. Территориальное отделение Фонда обязательного медицинского страхования, которое в случае с гр-м Н. провело по просьбе Уполномоченного проверку, пришло к выводу, что имела место вина диспетчера, не своевременного отреагировавшего на телефонный вызов⁸.

В этой связи мы заинтересовались простым, на первый взгляд, вопросом — имеется ли официально установленный, единый норматив времени приезда скорой помощи? На наш запрос в региональный минздрав, вразумительного ответа получено не было. Изучение многостраничных федеральных и региональных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемых ежегодно, приводит к выводу, что пресловутый 20-минутный норматив — что-то вроде внутриведомственного статистического показателя. Кажется проблематичным, если кто-то сделает попытку, опираясь на него, взыскать с врачей вред, причиненный здоровью. Поэтому на федеральном уровне необходимо принять документ, в котором бы чётко и недвусмысленно устанавливалось *предельное время*, в течение которого бригада скорой помощи *должна прибыть к пациенту*.

Качество медицинской помощи во многом зависит от материально-технического состояния учреждений здравоохранения, а оно зачастую оставляет желать много лучшего. По информации министерства здравоохранения Астраханской области, 50 из 54 медицинских учреждений (т.е. — *практически все*) нуждаются в текущем или капитальном ремонте. Некоторые ФАПы находятся в столь плачевном, с точки зрения аварийности, состоянии, что «проще» не ремонтировать их, а построить новые. Впрочем, «проще» это, фигура речи: перспективы исправить ситуацию выглядят довольно проблематично с учётом требуемой суммы — 2,2 млрд. рублей.

Поликлиническое отделение Лиманской РБ уже много лет находится в крайне неудовлетворительном состоянии. В 2014 году забрезжил было луч надежды: вышло решение о строительстве нового здания, подготовлен проект, определён подрядчик. Однако в 2015 году было объявлено, что в

⁸ Контролирующие органы отказались дать более подробную информацию, ссылаясь на то, что сведения составляют медицинскую тайну. Гр-н Н, будучи наследником субъекта персональных данных, необходимый документ о согласии на их обработку — не представил.

связи с отсутствием в бюджете денежных средств, строительство не начнётся. Районные власти и региональный минздрав пытаются найти частных инвесторов, но тщетно, желающих — нет.

По сведениям ТО Росздравнадзора, горячее водоснабжение имеется только в 65% больниц и 88% амбулаторий. Автономного электроснабжения нет *ни в одном* амбулаторно-поликлиническом учреждении. Оно имеется всего в 8 процентах больниц. Настоящей «головной болью» для медицинских организаций в сельских районах являются устаревшие системы инженерной инфраструктуры. Так, Черноярская РБ до сих пор отапливается с помощью мазута, хотя сам райцентр газифицирован. Конечно, строительство газовой котельной требует затрат (только разработка проекта – порядка 17 млн. руб.), но ведь и ежегодные затраты на отопление мазутом составляют не менее 15 млн. рублей (2,5 млн. руб. в месяц). В Володарском районе вплоть до прошлого года 18 фельдшерско-акушерских пункта не имели отопления.

Помимо неудовлетворительного технического, в учреждениях здравоохранения имеют место проблемы санитарно-эпидемиологического состояния. Чаще всего, ТО Роспотребнадзора фиксирует следующие недостатки: 1) *нарушения при обращении с медицинскими отходами*. Подчас они сводятся не просто к формальным недоработкам (отсутствие соответствующих приказов, инструкций и ответственных лиц), но и реальным не соблюдениям требованиям к хранению и утилизации, например: отсутствию контейнеров для отходов и специальных огороженных площадок для них, вентиляции для сбора и хранения отходов класса «Г» (ртутьсодержащие приборы, люминесцентные лампы); 2) *переуплотнение в лечебных корпусах больниц*. Парадокс в том, что зачастую — это следствие приобретения нового современного диагностического и лечебного оборудования, которое требует значительных отдельных площадей. Приходится «ужиматься» за счёт кабинетов врачей и палат для пациентов.

В ходе проверки Икрянинской РБ специалисты аппарата Уполномоченного по правам человека отметили наличие зловонного запаха канализации. Кроме того, было обнаружено крайне неудовлетворительное состояние пищеблока: трещины на стенах, облупившийся потолок, отпавшая плитка. В результате административного расследования, проведенного ТО Роспотребнадзора по обращению Уполномоченного по правам человека, факты подтвердились, руководству больницы выдано предписание, а также возбуждено дело об административном правонарушении по статье 6.4 КоАП Российской Федерации.

О правах медицинских работников

Обеспечение права на охрану здоровья зависит от наличия и уровня квалификации медицинских кадров. Именно медицинский персонал, в конечном счёте, обеспечивает результативность и эффективность всей медицинской сферы. Опять-таки внешне всё выглядит более чем

благополучно⁹. Министерство здравоохранения Астраханской области хотя и признаёт наличие кадрового дефицита, но рапортует, что «принимаются меры»: осуществляется мониторинг потребности в медицинских кадрах, проводится профориентационная работа со школьниками, реализуются программы целевой подготовки молодых специалистов и управленческих кадров, внедряется непрерывное медицинское образование и т.д., и т.п.

Однако, похоже, выпускники АГМА и медицинского колледжа крайне неохотно едут работать в сельскую местность, несмотря на «стимулы». Приоритетный национальный проект «Здоровье», как известно, предусматривает для тех, кто после окончания медицинского ВУЗа поедет в село и будет работать там 5 лет, предоставление единовременной компенсационной выплаты в размере 1 млн. рублей. В Астраханской области в целях социальной поддержки молодых специалистов с 2012 года работает программа «Земский доктор». Но вот сведения о количестве медицинских работников, получивших «подъемный миллион», и, как видим, из года в год оно уменьшается.

2012 год	75 человек
2013 год	59 человек
2014 год	49 человек
2015 год	31 человек

Это, конечно, не потому что желающих стало меньше. На получение «подъемного миллиона» тоже образовалась очередь¹⁰. Но это лишь одна сторона дела. Те, кто деньги всё же получил, отнюдь не «выбирают деревню на жительство», а чаще всего используют их для строительства или покупки

⁹Обеспеченность населения врачами в Астраханской области на сегодня превышает средний показатель по России. На конец 2014 года в медицинских организациях региона работали 14550 врачей и среднего медперсонала, из них врачей 5300 (36%) и 9250 (64%) - средние медработники. В 2014 году обеспеченность населения врачами снизилась на 2% (с 52,6 до 51,7 на 10 тыс. населения), но в целом превышает показатель по России (41,0 на 10 тыс. населения). То же самое по среднему медперсоналу: хотя численность снизилась с 93,4 до 91,0 на 10 тыс. населения, но выше среднего показателя по России.

¹⁰ До 2015 года финансовое обеспечение данной меры осуществлялось в равных долях за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджету территориального фонда ОМС из бюджета Федерального фонда и средств бюджетов субъектов Российской Федерации. С 2015 года финансовое обеспечение данной программы возложено в равных долях на территориальные фонды ОМС и бюджеты субъектов РФ.

жилья *в городе*, ведь в законодательстве ограничений нет. Почти 90% врачей вовсе не скрывают, что по прошествии пятилетнего срока обязательной отработки, уволятся и уедут. По их признанию, даже приобретение жилья в селе не является «якорем», способным удержать их от переезда в город. Причины этого вполне очевидны: отсутствие перспектив профессионального роста, несопоставимые, по сравнению с городскими, материально-бытовые условия, качество сервиса, возможности для досуга. Судя по всему, молодых специалистов не смущает даже перспектива возврата полученных денежных средств, в случае нарушения условий контракта.

Ещё хуже ситуация с кадровой наполняемостью медицинских учреждений средними и младшими медицинскими работниками. Как известно, в Астраханской области имела место попытка наладить практику предоставления этим категориям медработников компенсационной выплаты (500 тыс. руб.), однако это произошло только однажды – в 2012 году (выплату получили 182 человека), а затем финансовые трудности заставили отказаться от этой меры.

Считаю необходимым также отметить, что «подъемные» для медиков желательно распространить также на небольшие населенные пункты, являющиеся городами регионального подчинения – ведь, зачастую города они только по названию.

К сожалению, приходится констатировать, что действующая система вознаграждения за труд медицинских работников также не стимулирует к качественной работе, в особенности — в сельской местности. Реальное выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части повышения заработной платы медработников — отдельная тема, но многие из них (на условиях анонимности) сетуют, что размер их денежного содержания снижается. Не говоря уже о снижении реальных доходов.

Один из медицинских работников, который просил не озвучивать его фамилию, заявил, что ранее его оклад составлял – 6600 рублей, теперь – 10305 рублей. Однако надбавка за работу на участке снижена – на 20%, надбавка за стаж снижена – на 10%, надбавка за категорию снижена – на 10%, стимулирующие выплаты не производятся. В итоге *до* повышения оклада его заработная плата составляла 23630 руб., а *после* повышения оклада – 15475,5 руб.

В прошедшем году имели место и случаи невыплаты работников медицинских учреждений заработной платы. Так, по результатам рассмотрения обращений работников ФГБУ «Научно-исследовательский институт по изучению Лепры» Минздрава России (т.е. финансируется за счет федерального бюджета) установлены факты несвоевременной оплаты труда, в связи с чем прокуратурой внесены соответствующие представления, 1 должностное лицо привлечено к административной ответственности. Как выяснилось, заработная плата была задержана 81 работнику на общую сумму 1222 млн. рублей. В настоящее время задолженность погашена.

Вместе с тем, судя по высказываниям медработников, повсеместно распространена практика, когда людям предлагают подписать документ, подтверждающий их согласие на уменьшение размера зарплаты на 10%. Не менее распространена практика, когда платежные документы либо не содержат информации о составных частях зарплаты, либо не предоставляются вообще. В 2015 году в ходе проверки прокуратурой ГБУЗ АО «Знаменская городская больница» были выявлены нарушения в сфере оплаты труда, в т.ч. – было обращено внимание на отсутствие прозрачности в расчете заработной платы. Всё это позволяет сделать вывод о том, что в региональной системе здравоохранения *нет открытого и доступного информирования работников о размерах заработной платы.*

Конечно, об «успешной реализации» майских указов можно будет рапортовать до тех пор, пока повышение окладов будет «компенсироваться» одновременным снижением процентных надбавок за стаж, за работу на участке, за категорию, снижением и даже полным прекращением стимулирующих выплат. Но рано или поздно это упрётся в тупик. И это особенно печально на фоне того, что в сельских районах врачи бьют тревогу — они предупреждают, что большинство медработников находится в пенсионном и предпенсионном возрасте, и через несколько лет ситуация обернётся *острейшим кадровым кризисом.*

Проблемы обеспечения права на медицинскую помощь в местах принудительного содержания (специальные учреждения МВД и пенитенциарные учреждения)

Проблема обеспечения защиты права на медицинскую помощь в местах принудительного содержания, подведомственных органам внутренних дел и уголовно-исполнительной системе, заслуживает особо пристального внимания. Это логично вытекает хотя бы из факта регулярности жалоб, адресованных Уполномоченному по правам человека.

Само нахождение человека в ИВС, колонии или СИЗО, естественно, не делает его более здоровым. Не лучшим образом влияют на физическое самочувствие любого, кто имел несчастье угодить за решётку, такие неизбежные факторы, как скученность, отсутствие полноценного питания, повседневное стрессовое состояние.

Усугубляет положение и то, что качество медицины в тюремной камере или «на зоне» по определению хуже, чем «на воле», причём обыденным сознанием это воспринимается как явление не только нормальное, но и вполне справедливое, а профессиональная деформация врачей, имеющих дело с т.н. «спецконтингентом», неизбежно происходит гораздо чаще и быстрее.

К тому же, следует признать, что проверка обоснованности жалоб на состояние медицины в местах принудительного содержания всегда объективно сопряжена с известными трудностями. С одной стороны, сама по себе медицина — удел лиц, обладающих специальными профессиональными

познаниями. С другой стороны, здесь имеет место, как правило, ведомственный контроль, объективность которого часто вызывает вопросы.

Изоляторы временного содержания

В 2015 году Уполномоченный по правам человека и сотрудники его аппарата подвергли обстоятельной проверке расположенные на территории региона помещения для административно-задержанных (ПЗЛ) и изоляторы временного содержания. Об их состоянии будет сказано ниже. Здесь остановимся лишь на вопросе обеспечения права на медицинскую помощь.

Прежде всего, отметим такой факт, что на сегодняшний день *ни один* изолятор временного содержания, действующий на территории области, не имеет лицензию на осуществление медицинской деятельности.

Осмотр поступающих в ИВС граждан, а также приём людей в случае их жалоб на плохое самочувствие, недомогание фельдшер ведёт исключительно в течение своего рабочего дня. В другие часы (в том числе – ночные) осмотр больных производят сотрудники из числа дежурной смены. Период, когда медработник находится в отпуске, становится для руководства ИВС неразрешимой проблемой.

Состояние помещений, предназначенных для оказания медпомощи, как правило, производит крайне убогое впечатление.

Так, кабинет фельдшера в ИВС отдела полиции Лиманского района представляет собой одну комнату площадью 15 м², разделенную аркой, за которой установлена кушетка. Процедурного кабинета и дезинфекционной камеры — нет. Отсутствуют даже столики для медицинского инструментария и стерильного материала. В ИВС отдела полиции Лиманского района в кабинете фельдшера, площадь которого менее 12 м², нет горячей воды. Как таковой комнаты приёма больных и процедурной нет. Изолятор временного содержания в отделе полиции Володарского района вообще не имеет медпункта. Осмотр производится в кабинете на втором здании отдела полиции, которое постоянно используется в качестве рабочего кабинета.

В большинстве медпунктов ИВС отсутствует элементарное медицинское оборудование и инструменты: устройства для искусственного дыхания, тонометры, фонендоскопы, перевязочные материалы (бинты, вата, лейкопластыри, жгуты), ножницы. Во многих медпунктах ИВС отсутствуют самые необходимые лекарства (валидол, обезболивающие), а имеющиеся препараты зачастую имеют просроченный срок годности.

Следственные изоляторы и исправительные колонии

В истекшем году имелось достаточно много обращений с жалобами на недостатки в организации медицинской помощи в следственных изоляторах и исправительных колониях, причём основное количество жалоб – более 60% – поступило из СИЗО-2.

2015 год был ознаменован внешне неприметным событием, которое имеет, однако весьма существенные и, по мнению правозащитников, негативные последствия — согласно распоряжению Федеральной службы исполнения наказаний от 02.04.2015 года №44-р медико-санитарные части вновь переданы в подчинение территориальных органов ФСИН. «Независимыми» они пробыли чуть более года. Мощное лобби региональных Управлений ФСИН взяло вверх.

Суть большинства жалоб из следственных изоляторов и исправительных колоний сводятся к тому, что их авторы утверждают — несмотря на неоднократные личные просьбы, ходатайства защитников и родственников, вопреки медицинским заключениям «гражданских» врачей, игнорируя явные болезненные проявления, сотрудники медчастей фактически отказывают в необходимой лечебной помощи, равнодушно относятся к физическим страданиям, а подчас проявляют намеренную жестокость либо циничное отношение.

Виду отсутствия иных альтернатив, Уполномоченный по правам человека вынужден был направлять жалобы в территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Астраханской области. Нужно отметить, что из ответов ТО Росздравнадзора невозможно понять — что же в итоге выявлено? какие нарушения конкретно установлены, в чём конкретно они проявлялись? Присылаемые ответы предельно кратки, содержат обтекаемые фразы и самые общие формулировки. Более того, «проверки» ТО Росздравнадзора чаще всего сводятся к тому, что в МСЧ-30 направляется копия жалобы, а дело «берётся на контроль». Тем самым формально проводится как бы *собственная проверка* — ведь перенаправлена копия, а не оригинал. Но, при этом в уведомлении Уполномоченному неизменно указывается, что итоговый ответ будет дан МСЧ-30, и в этой связи напрашивается вопрос: зачем вообще нужен «контроль», если будущая информация из МСЧ-30 контролерами из Росздравнадзора заведомо признаётся правдивой и обоснованной?

Что касается МСЧ-30, то у этой структуры, особенно после переподчинения её региональным Управлениям ФСИН, судя по всему, вообще всё обстоит благополучно. Ответы, поступающие из МСЧ-30 до унылости стандартны (такое впечатление, что вставляются только новые фамилии и инициалы) и содержат «отработанные» штампы:

«На Ваш исходящий номер...установлено, что (имярек) при поступлении в... согласно требованиям регламентирующих приказов, проведен медицинский осмотр врачами медицинской части... По результатам установлено, что показаний к экстренному оперативному вмешательству нет...В настоящее время состояние здоровья (имярек) расценивается как удовлетворительное, находится под наблюдением медицинского персонала учреждения...Случаев неоказания медицинской помощи (имярек) допущено не было, на всех этапах лечение проводилось своевременно и адекватно, *в соответствии с требованиями регламентирующих приказов*». Последняя фраза весьма примечательна: не в соответствии с выставленным диагнозом,

клинической картиной или реакцией организма человека проводится лечение, а в соответствии с регламентирующими приказами.

Гр-н У., содержащийся в СИЗО-2 в своей жалобе писал (*стиль, пунктуация и орфография сохранены*): «В течение трёх месяцев я неоднократно в письменной форме обращаюсь на имя начальника МСЧ-30 майора внутренней службы Сафарова М.Ю., а также начальника СИЗО-2 Галиева Р.Р. о приёме меня к врачу-терапевту, так как моё самочувствие резко ухудшилось... Не предпринималось никаких действий до тех пор, пока я не написал обращение на Ваше (т.е. Уполномоченного по правам человека) имя. После этого меня вызвали к терапевту, но когда я говорил о своих проблемах терапевту Зубрицкой Н.А., она стояла и улыбалась. То есть моя головная боль, давление 160 на 120, просьба провести обследование головного мозга, так как у меня было три сотрясения, её рассмешили».

Гр-н Б., отбывающий наказание в ИК-2, и состоящий на учёте в ФКУЗ МСЧ-30 УФСИН России по Астраханской области в связи с наличием у него ряда тяжелых хронических заболеваний, жаловался, в числе прочего, на применение лекарственных препаратов с просроченным сроком годности и хранения. В ответе, данном осужденному врио начальника МСЧ-30 Сергеевым Д.А., утверждается, что «препараты с истекшим сроком не применяются», однако Б. утверждал, что предоставлял проверяющим коробки от лекарств, которые ему выдавались в 2015 году, на которых обозначен предельный срок хранения – «2013».

* * *

Обращение гр-на К. выявило следующую проблему, связанную с обеспечением права граждан на жизнь. Как известно, при решении вопросов о смягчении уголовного наказания либо освобождения от уголовной ответственности должно учитываться такое обстоятельство, как состояние здоровья человека. В отношении гр-на К. было возбуждено уголовное дело, но в связи с наличием у него заболевания, исключающего возможность содержания в СИЗО (тяжелая форма сахарного диабета)¹¹, ему была назначена мера пресечения в виде подписки о невыезде. Данное заболевание было диагностировано у К. задолго до привлечения его к уголовной ответственности. Тем не менее, предшествующие заключения «гражданских» клиник во внимание никак не берутся. Подследственный проходит медицинское освидетельствование, которое осуществляет специально созданная врачебная комиссия, и только затем (если подтвердится наличие у

¹¹ Его заболевание входит в список, предусмотренный постановлением Правительства РФ от 14.01.2011 года № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений».

него соответствующего тяжёлого заболевания) возможно изменение меры пресечения.

Более того — впоследствии суд может назначить гражданину наказание *в виде реального лишения свободы*. Так произошло и в данном случае — гр-н К. получил несколько месяцев колонии-поселения. В принципе, его заболевание входит и в перечень, который устанавливает болезни, освобождающие от отбывания наказания¹². Однако человека не освобождают из зала суда автоматически сразу после оглашения приговора. Лишь после того, как *приговор вступит в законную силу* вновь создаётся специальная комиссия, которая должна вынести медицинское заключение о наличии или отсутствии у осужденного соответствующего заболевания.

Между тем, бывают случаи, когда человек находится на пороге жизни и смерти, его недуг находится в «последней стадии», счёт идёт на дни. В этой связи показателен случай с гр-м У., также обратившемуся к Уполномоченному по правам человека, которому диагностировали онкологическое заболевание *уже после вынесения приговора* судом первой инстанции. При этом медики открыто говорили, что жить больному остаются считанные недели. В данном случае, суд апелляционной инстанции внял ходатайству Уполномоченного по правам человека и, указав на состояние здоровья гр-на У. в качестве смягчающего обстоятельства, назначил ему условное наказание, немедленно освободив из под стражи в зале суда.

В этой связи, возможно, следует подумать о корректировке действующего законодательства в том направлении, чтобы освобождение осужденных, у которых имеются определённые заболевания, производилось *в момент постановления приговора*.

Целесообразно предусмотреть такую процедуру, чтобы суд, имея информацию о наличии у гражданина в период предварительного следствия соответствующей болезни, незамедлительно после начала рассмотрения дела по существу назначал медицинское освидетельствование на предмет возможности нахождения гражданина в колонии. Полученное медицинское заключение могло бы повлиять на выбор вида наказания или освобождение от наказания.

Все вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о том, что вопрос об обеспечении прав граждан на охрану здоровья в местах принудительного содержания требует особого внимания, и станет одним из приоритетных направлений в деятельности Уполномоченного по правам человека.

Маловодье — экологическая проблема № 1 региона

¹²Постановление Правительства РФ от 06.02.2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью»

Переходя к вопросу обеспечения права на благоприятную окружающую среду, нужно, прежде всего, акцентировать внимание на проблеме *маловодья*. Без преувеличения можно сказать, что в 2015 году маловодье в Нижнем Поволжье приобрело ранее невиданные, *катастрофические масштабы*.

Достаточно было проехать по территории области, чтобы перед глазами встала картина полностью высохших ериков и ильменей, которые десятилетиями были источниками воды для населенных пунктов. Общественность региона высказывала по этому поводу обоснованную тревогу. Социальные сети были заполнены фотоснимками растрескавшейся почвы на месте бывших водоемов, гниющей молодежи рыбы, сопровождаемых негодующими комментариями.

Управление Росприроднадзора констатирует, что маловодье 2015 года, прежде всего — следствие недостаточности сбросов Волжской ГЭС. Сообщается, что весенний спуск воды в 2015 году был значительно ниже, чем в предыдущие два года — он составил 64,46 км³. Для сравнения — в 2014 году было спущено 86,30 км³, а в 2013 году — 125,47 км³ воды.

Кроме того, по информации Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства, подача воды в низовья Волги была осуществлена с большим опозданием, вследствие чего почти на месяц сдвинулись сроки завершения рыбохозяйственного половодья.

В условиях экстремально низкой водности не были обеспечены даже минимальные требования для организации эффективного нереста рыб. Вместо естественных мест нереста – полоев, пересохших в этом году, рыба была вынуждена нереститься в речной системе. В ряде случаев это спровоцировало массовую гибель рыбных ресурсов.

Прямым следствием низкого уровня воды стало возникновение и распространение пожаров. Начиная с августа и по ноябрь включительно жители областного центра и ближайших населенных пунктов буквально задыхались от невыносимого запаха гари. Одной из вызвавших его причин послужило возгорание растительности (тростника) вблизи пересохших водоемов. Так, в августе Главным управлением Министерства чрезвычайных ситуаций по Астраханской области было зарегистрировано 152 пожара. В сентябре их стало ещё больше — 174. С середины августа по конец ноября в региональное Управление Роспотребнадзора поступило 652 письменных обращения по вопросу распространения в атмосферном воздухе запаха гари. В аппарат Уполномоченного по правам человека, как и в другие инстанции, люди звонили по телефону, выражая крайнее возмущение, беспокойство и требуя принять экстренные меры.

Нужно отметить, что стремление чиновников представить ситуацию в «смягченном» виде поистине неистребима. Два года назад, когда из кранов текла водопроводная вода с явно гнилостным запахом, ТО Роспотребнадзора уверял, помнится, астраханцев, что вода вполне пригодна для питья. Теперь же, совершив в течение 4-х месяцев 1482 контрольных выезда для забора

проб атмосферного воздуха, специалисты этого надзорного органа обнаружили превышение предельно допустимой концентрации вредных веществ только в 63 случаях (в 4%).

Кстати, эти «обнадёживающие» данные по сравнению с запахами, которые вдыхали люди, настолько разительно «били в нос», что Астраханская межрайонная природоохранная прокуратура внесла представление о необходимости надлежащего исполнения сотрудниками ТО Роспотребнадзора и ФГБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Астраханской области» своих обязанностей по контролю за состоянием окружающей среды. Это косвенно подтверждает сколь «доверчиво» отнеслась природоохранная прокуратура к официально обнародованным данным.

По большому счёту жители региона так и остаются в неведении о подлинных масштабах происшедшего, что, само собой, порождает у людей сомнения в официальных разъяснениях относительно причин, а также последствий загазованности воздуха. Внятных и убедительных объяснений произошедшего, по всеобщему мнению, не последовало. В любом случае, здоровья астраханцам всё это не прибавило.

Пожары, задымление поставили во весь рост и ещё одну серьёзную проблему, характерную для нашего региона — *многочисленные несанкционированные свалки*, а, стало быть, недостатки системы утилизации мусора, отработанного сырья и отходов производства. Вероятно, есть повод задуматься и об активизации работы по внедрению среди жителей региона экологического сознания.

В 2015 году незаконные мусорные свалки были выявлены в городе Астрахани, Приволжском, Икрянинском, Наримановском, Красноярском районах. Как правило, это не ликвидированные полигоны твердых бытовых отходов (ТБО). Пагубным последствием длительной не рекультивации почвы на месте мусорных свалок является полная потеря ею репродуктивных свойств. Астраханским межрайонным природоохранным прокурором в адрес глав соответствующих муниципалитетов были внесены представления об устранении нарушений природоохранного законодательства. Однако, деятельность по ликвидации свалок, рекультивации земель движется крайне медленно.

Администрация муниципального образования «Икрянинский район» лишь тогда, когда «гром грянул», удосужилась обратиться в Арбитражный суд Астраханской области с соответствующим иском к эксплуатирующей полигон организации — ООО «ТСП Вектор».

А вот МБУ «Дирекция ЖКХ Приволжского района» рекультивировать территорию полигона ТБО не спешит, несмотря на наличие судебного решения, вынесенного в июле 2014 года. Не помогло неоднократное привлечение должностных лиц учреждения к административной ответственности, и даже возбуждение в отношении руководства учреждения уголовное дело по статье 315 Уголовного кодекса РФ (злостное неисполнение вступившего в законную силу решения суда). Неизвестна пока и дальнейшая

судьба горевшего в ноябре 2015 года полигона ТБО в селе Рассвет Наримановского района. Остается надеяться, что меры, принятые региональным Управлением Росприроднадзора к эксплуатирующей полигон организации – ЗАО «АПЭК» – побудят ее к рекультивации свалки. Пока речь идет только о привлечении к административной ответственности по статье 8.5 КоАП РФ (сокрытие или искажение экологической информации) и части 1 статьи 8.21 КоАП РФ (выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения).

Следует отметить, что невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель — составляет административное нарушение, предусмотренное частью 2 статьи 8.7 КоАП РФ. Его совершение юридическим лицом влечет наложение административного штрафа в размере от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей.

Однако, привлечение к ответственности органов местного самоуправления и различных организаций по данной статье случается довольно редко, хотя поводов более чем достаточно. Да и наказания, как правило, весьма «щадящие», хотя речь идёт, в сущности, об экологическом благополучии, а, стало быть, — здоровье и жизни людей. Так, к примеру, в ноябре 2015 года по указанной статье была привлечена к административной ответственности администрация МО «Икрянинский район». Основанием послужило захламление бытовым мусором земельных участков площадью 2000 м², расположенных в районе бугров «Долгий» и «Жилой» МО «Икрянинский сельсовет», а также земельного участка площадью 810 м² в районе сельского кладбища МО «Мумринский сельсовет». Перечисленные участки использовались для организации свалок без наличия разрешительной документации. Кроме того, часть одной из них площадью 1000 м² пытались незаконно сжечь, что привело к выбросу в атмосферный воздух вредных веществ. И, несмотря на это, Икрянинский районный суд проявил великодушие, и по своей инициативе снизил наказание «ниже нижнего» — оштрафовал орган местного самоуправления всего на сто тысяч рублей.

Возвращаясь к проблеме маловодья, как основному системному угрожающему для региональной экологии фактору, следует отметить следующее. Негативные его последствия для обеспечения права жителей Астраханской области на благоприятную окружающую среду носят двоякий характер — они в равной степени бьют и по благосостоянию, и по здоровью людей.

Из-за беспрецедентного обмеления на Волге по существу было парализовано крупнотоннажное судоходство. Прежнее рыбохозяйственное значение региона снизилось, но даже 211 оставшихся предприятий рыбного комплекса бьются в конвульсиях; сокращаются рабочие места, снижаются заработки. Люди не могут поливать огороды. Терпят убытки фермеры.

По подсчётам учёных, Волга должна приносить в Каспийское море более 8000 м³ воды в год. В последние годы эта цифра сократилась почти на четверть — до 6240 м³. Средний уровень воды в районе Астрахани на 60 см ниже нормы. По оценкам некоторых специалистов, объем притока *до 2029 года* будет только снижаться. Объемов воды не хватает на то, чтобы промыть все протоки волжской поймы, они зарастают илом и заболачиваются, становясь источником ядовитых газов — неизбежного продукта гниения растений.

По оценкам специалистов, произрастающие в Волго-Ахтубинской пойме и в дельте на 1 гектаре травы и кустарники поглощают в день более тонны углекислого газа и выделяют в атмосферу около 750 килограммов кислорода, однако в последние годы они являются, помимо этого, источником метана.

Дефицит пресной воды приводит к прогрессирующему увеличению минеральных солей в почвах, засолению грунтовых вод. Онкологические заболевания и туберкулёз, ставшие в своё время печальной «визитной карточкой» пересыхавшего Арала, теперь всё больше распространяются в нашем регионе.

Специалисты и экологи с сожалением констатируют, что водохранилища Волжско-Камского каскада работают, в первую очередь, в интересах энергетического комплекса. Сохранение биологического разнообразия уникальной флоры и фауны Астраханской области — наша общая тревога и общая задача. Но решить проблему такого масштаба можно только с участием и при помощи федеральных органов государственной власти.

II. ДОСТОИНСТВО, СВОБОДА И НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ — БАЗОВЫЕ ПРАВА ЛИЧНОСТИ

Уважение *достоинства личности* — в конечном счёте, это тот фундамент, на котором строится вся система базовых прав и свобод человека

и гражданина. «Ничто не может быть основанием для его (т.е. личного достоинства) умаления», — гласит часть 1 статьи 21 Конституции Российской Федерации.

Не случайно, достоинство личности означает запрет физического и морального насилия, лишение и ограничение свободы, неприкосновенность частной жизни, защиту репутации. Однако культивирование такого отношения государства, представителей власти к простому человеку — задача чрезвычайно сложная, так как соответствующие традиции, к сожалению, укоренены в нашем обществе пока слабо.

Проблемы обеспечения личных прав, связанных со свободой, неприкосновенностью, достоинством, наиболее остро ощущаются в сфере, связанной с уголовным преследованием и исполнением наказаний. При этом обычно речь идёт об ущемлении прав людей, которые выступают в качестве подозреваемых либо уже осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы. Однако с явно пренебрежительным отношением со стороны представителей государственных структур нередко сталкиваются и те наши сограждане, которые, напротив, являются жертвами, потерпевшими. В этой связи приведём типичный пример.

Гр-ка Г., жительница одного из сёл Наримановского района, не нашла никакого отклика со стороны тех, кто по долгу службы обязан был внимательно отнестись к её доводам. Длительное время заявительница тщетно добивалась от главы администрации села и местных депутатов рассмотрения своих заявлений. Как утверждает гр-ка Г., в ответ указанные лица стали распространять о ней различные сведения; по мнению, самой женщины — заведомо ложные и позорящие её честь и доброе имя.

Казалось бы, органы полиции должны были разобраться и принять решение в зависимости от ситуации. Но, похоже, отношение к гр-ке Г. с самого начала было предвзятое. Это ясно следует из тех документов, связанных с проверками, которые она представила. Несколько стандартных отказных постановлений, и везде один и тот же дознаватель упорно отказывается совершить элементарные действия — опросить тех, чьи действия обжаловала заявительница.

Что уже говорить о тех, в отношении кого возбуждено уголовное дело — они и вовсе не застрахованы от незаконного морально-психологического и даже физического воздействия, вынуждены терпеть унижение личного достоинства. Гр-н Л., в отношении которого сотрудниками регионального управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (РУ ФСКН) возбуждено уголовное дело по статье 228 УК РФ, в своей жалобе Уполномоченному по правам человека сообщил, что 13 января 2015 года сотрудники указанной правоохранительной структуры, осуществляя задержание, «без всякой на то причины нанесли вред моему здоровью и [произвели] порчу имущества, разбив стекла машины, взятой мною в аренду». Далее заявителя повезли домой, по пути, как он утверждает, «оскорбляя, угрожая и избивая».

Из СИЗО-1, куда был направлен запрос, поступил ответ, что 15 января 2015 года гр-н Д. был доставлен в следственный изолятор с «ушибами грудной клетки, ушибами и ссадинами головы, ссадинами обеих ног. Со слов Л., телесные повреждения были нанесены ему сотрудниками РУ ФСКН при задержании». Данная информация объективно говорит в пользу правдивости утверждений заявителя.

Гр-н Л. заявил, что готов опознать тех, кто наносил ему побои и оскорблял. Были установлены фамилии пятерых сотрудников, которые участвовали в его задержании. Тем не менее, в марте следственный отдел по Кировскому району Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. По настоянию Уполномоченного по правам человека прокуратура Кировского района г. Астрахани проверила его обоснованность, и, как отмечается в письме данного органа, «установлено, что указанное решение (...) принято незаконно, без выяснения всех обстоятельств». Далее в письме отмечалось, что 10 апреля отказное постановление прокуратурой было отменено.

Но из письма руководителя следственного отдела по Кировскому р-ну СУ СК РФ по Астраханской области, поступившего в июне, выяснилось, что «все обстоятельства» были выяснены весьма оперативно и уже 20 апреля – спустя 10 дней – вновь было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников РУ ФСКН.

Тактика некоторых представителей правоохранительных органов при проверках жалоб на незаконное применение физического воздействия давно отработана. Сначала происходит бесконечный изматывающий «марафон», когда отказные постановления выносятся, отменяются, а затем снова выносятся вновь, и вновь отменяются. В конце концов, следует стандартный ответ: следствие закончено, дело передано в суд, и всем вопросам, связанным с незаконными действиями в период предварительного следствия, оценку даст суд, который будет рассматривать дело по существу. Судьи же задают подсудимым встречный вопрос, суть которого: где вы были раньше?

Следующие два примера демонстрируют наличие проблемы, которая, по мнению Уполномоченного по правам человека, нуждается в пристальном внимании органов, надзирающих над законностью. Речь идёт о случаях, когда подозреваемых вывозят в здание следственного органа либо в суд, где они вынуждены находиться во внутренних камерах и конвойных помещениях на протяжении долгих томительных часов. Понятно, что на протяжении всего этого времени люди не получают никакого питания, они ограничены даже в том, что могут предпринять, находясь в камере следственного изолятора¹³.

¹³Здесь следует обратить внимание на условия камер временного содержания подсудимых (КВС) при судебных органах. Всего по области их 16 и везде отсутствуют туалет и водоснабжение.

Гр-н А., обвиняемый по статье 158 УК РФ, но категорически отрицающий свою причастность к совершению преступления, в своей жалобе писал Уполномоченному по правам человека: «следователь ОП-4 Сулейманов Р.М.(...) каждый день вывозит меня из следственного изолятора в Кировский районный суд г. Астрахани, где я нахожусь целый день, причина мне не известна, в судебном заседании я ни разу не участвовал». Сам заявитель дал следующие объяснение действиям следователя: «считаю, что (он) издевается таким образом надо мною».

Из официальной справки, полученной из СИЗО-1, следовало, что гр-н А., находившийся в следственном изоляторе с 20 сентября 2014 года, вывозился в январе 2015 года в суд 7 раз.

Формально поводом для этого была необходимость решения вопроса о продлении срока содержания под стражей. При этом официально подтверждено, что, как минимум трижды следователь сам же отзывал свои ходатайства. Например, 16 января гр-на А. вывезли из СИЗО в 10.00 ч., а обратно доставили в 18.00 ч., то есть — как минимум 7 часов он «бесцельно» находился в здании суда. В другой раз, 22 января следователь вновь отозвал своё ходатайство — на этот раз время выезда из СИЗО точно не известно¹⁴, но вновь прибыл гр-н А. в следственный изолятор только в 17.35 часов. Другие случаи вывоза гр-на А. свидетельствуют о том, что в иные дни он находился вне стен СИЗО до 8 часов.

Другой заявитель – гр-н Ш., содержащийся в СИЗО-2, писал в своей жалобе, адресованной Уполномоченному по правам человека, следующее: «Следователи, как предыдущий, так и нынешний оказывают на меня морально-психологическое давление,...хотят, чтобы я сознался в преступлении, которого я не совершал». Далее он утверждает: «с 12 января по 31 января 2015 года (без выходных) и с 9 по 27 февраля (без выходных) меня вывозили в СК (*следственный комитет*) якобы для следственных действий, но дальше, чем пребывание в камере (для задержанных) дело не доходило».

Заявитель указывал далее, что в камере были антисанитарные условия, а находившиеся там люди оказывали на него «давление, не знаю по чьей подсказке, чтоб я сознался». Заявитель жаловался, что «неоднократно возвращался в СИЗО-2 после 22.00 физически истощенный». Как и гр-н А., он усматривал в такого рода действиях должностных лиц стремление добиться от него признательные показания.

Согласно официальной справке из СИЗО-2, из 18 дней в январе (с 13.01.2015 по 30.01.2015) гр-н Ш. вывозился «на следственные действия» 14

¹⁴Вообще обращает на себя внимание тот факт, что часто время выбытия гражданина из СИЗО точно не фиксируется, что само по себе является грубейшим нарушением, поскольку это создаёт возможность сокрытия произвола.

дней (т.е. практически ежедневно). Из 17 дней в феврале (с 09.02.2015 по 25.02.2015) — соответственно 11 дней.

Причём вывозился гр-н Ш. всегда утром (в среднем в 9.00 ч.), а обратно в следственный изолятор доставлялся всегда поздно вечером — в 19.50 ч., 20.30 ч., 21.45 ч. и даже в 23.40 ч.

Прокуратура Ленинского района г. Астрахани, которая по просьбе Уполномоченного по правам человека провела проверку, официально констатировала, что «в январе – феврале 2015 года обвиняемый 22 *раза* доставлялся в следственный отдел по Ленинскому району СУ СК РФ, однако следственные действия с его участием проводились *только дважды*»¹⁵.

Какова возможная реакция на вышеприведённые факты непредвзятого наблюдателя? В принципе, с пониманием можно воспринять мнение тех, кто скажет, что речь идёт о весьма изощрённых «методиках» морального воздействия.

Однако даже если допустить, что речь идёт не о злонамеренности, не о целенаправленном стремлении «измором» заполучить признание вины, а об элементарном равнодушии, то и после этого можно говорить о попрании человеческого достоинства и прав. В этой связи Уполномоченный по правам человека стоит и впредь считает вновь высказать свою принципиальную позицию: даже если человек совершил преступление, – *унижать его человеческое достоинство* в любой форме — категорически недопустимо.

* * *

Тем не менее, в ряде случаев удаётся добиться хотя бы частичного успеха в отстаивании прав обвиняемых. Так, гр-н А. в своей жалобе на имя Уполномоченного по правам человека писал, что в отношении него следователь Трусовского районного следственного отдела Банников Д.В. «неоднократно использовал нецензурные выражения, тем самым унижая [мой] честь и достоинство». Кроме того, по утверждению заявителя, со стороны следователя «неоднократно поступали угрозы в адрес родственников (обещал с торгов распродать имущество родителей, лишить их свободы)».

Мать гр-на А. в обращении к Уполномоченному сообщила некоторые дополнительные детали. Поскольку её сын ранее взял потребительский кредит, ей потребовалось получить от следователя справку для предъявления в банк, подтверждающую, что гр-н А. находится в следственном изоляторе. Свою встречу со следователем она описала так: «Придя в кабинет, повторила

15 Следственные органы объяснили это особенностями «порядка этапирования конвойной службой следственно-арестованных», тем, что Ш. якобы сам «противодействовал при расследовании уголовного дела, неоднократно срывал запланированные следственные действия, что приводило к повторному (его) этапированию в следственный отдел».

свою просьбу [о выдаче справки]. Со стороны Банникова я услышала слова обвинения. Беседа велась без протокола, в ходе которой на меня оказывалось давление, прямые угрозы... он необоснованно обвинял меня в соучастии преступления... затем в грубой форме он обещал заключить меня под стражу, угрожал наложить арест на квартиру... Моя просьба о выдаче справки осталась не выполнена».

Направляя указанные жалобы руководителю Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области, Уполномоченный по правам человека просил провести по ним тщательную проверку. К сожалению, подробной информации о её результатах получено не было (правоохранительные органы, чья пресловутую «честь мундира» вообще крайне неохотно сообщают о нарушениях своих сотрудников).

Можно предположить, что непосредственное начальство следователя пыталось даже выгородить его, поскольку первоначально сообщалось, что «оснований для принятия мер к должностным лицам следственного отдела по Трусовскому району г. Астрахани не усмотрено». Однако спустя некоторое время поступил дополнительный ответ. В нём, хоть и в обтекаемой, но не оставляющей сомнений форме признавалось, что утверждения заявителей явно небезосновательными. Сообщалось, что «в связи с допущенным следователем Банниковым Д.В. отступлением от принципов служебного поведения государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации к нему применены меры материального воздействия».

Для Уполномоченного по правам человека это официальное признание того, что действия следователя явная «аномалия» — весьма отрадный факт, ведь гораздо чаще следуют ответы, что никаких нарушений не выявлено. Остаётся надеяться, что хотя бы такие меры, которые имели место в приведённом случае, будут способствовать тому, что тенденция нетерпимого отношения к ущемлению достоинства и прав любого человека, пусть с трудом, но постепенно будет пробивать себе дорогу.

* * *

Снятие с человека необоснованных подозрений, — означает восстановление его доброго имени и репутации. Уполномоченному по правам человека в 2015 году удавалось оказывать гражданам реальную помощь в прекращении в отношении них уголовного преследования, когда выявлялись явные факты нарушения процессуальных гарантий и прав. Примером тому может служить ситуация с гр-м К.

Заявитель в своей жалобе сообщил, что ещё в сентябре 2014 года Приволжским межрайонным следственным отделом Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области в отношении него было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 286 («Превышение должностных полномочий») и части 2 статьи 292 («Служебный подлог») Уголовного кодекса Российской Федерации.

Основанием для этого послужило то, что в августе 2014 года К., будучи заместителем руководителя Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства подписал ходатайство об отзыве из районного суда дела об административном правонарушении в отношении ФГБУ «Севкаспрыбвод» по статье 17.7 КоАП РФ. После этого он прекратил производство по делу.

Обращало на себя внимание уже то обстоятельство, что хотя все вышеописанные действия были совершены на территории Ленинского района г. Астрахани (там, где располагаются помещения управления Росрыболовства), уголовное дело было возбуждено следственным органом, имеющим иную территориальную юрисдикцию.

Внимательно проанализировав все обстоятельства, Уполномоченный по правам человека в своих заключениях, направленных в СУ СК РФ по Астраханской области и Астраханскую природоохранную прокуратуру, акцентировал внимание на следующих обстоятельствах.

Во-первых, само по себе никакое ходатайство, подписанное К., никак не могло повлечь за собой отзыв дела об административном правонарушении из суда – пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым суд может возвратить дело в орган, составивший протокол. Был проигнорирован тот факт, что Советский районный суд г. Астрахани вынес определение о возврате протокола об административном правонарушении в Волго-Каспийское территориальное управление Росрыболовства намного раньше, чем было направлено «преступное» ходатайство. Во-вторых, никоим образом нельзя было понять – в чём признаки уголовно-наказуемых деяний в действиях К.? Например, в чём именно выразилось наступление последствий, предусмотренных частью 1 статьи 286 УК РФ. В результате, следственные органы, в т.ч. указанных доводов, приняли решение о прекращении уголовного преследования заявителя.

* * *

Лишение человека свободы — уже само по себе ущемление его достоинства. Именно поэтому, в тех исключительных случаях, когда закон допускает временное ограничение свободы, иные права человека должны быть обеспечены в максимально возможной степени.

Данное обстоятельство предопределило повышенное внимание, которое Уполномоченный по правам человека в течение 2015 года уделял мониторингу обеспечения прав граждан при их задержании, отбывании ими административных и уголовных наказаний, связанных с лишением свободы, а также — к ситуации в учреждениях, подведомственных органам внутренних дел и ФСИН.

Внимательный анализ практики использования таких обеспечительных мер, как «привод» и «задержание» в делах по

административным правонарушениям, раскрывает многочисленные факты неоправданного ограничения свободы граждан.

Иногда людей доставляют в отделы полиции и затем часами «маринуют» их в отнюдь не комфортных условиях помещений для задержанных лиц (ПЗЛ) только для того, чтобы затем отпустить под обязательство добровольной явки в суд. Так, абсурдом выглядит ситуация с гр-ном В., которого сотрудники полиции за пять минут до полуночи доставили в один из районных отделов г. Астрахани, продержали в ПЗЛ без еды и постельных принадлежностей всю ночь, а на следующий день в 10 часов утра отпустили — чтобы он самостоятельно добрался до участка мирового судьи. Абсолютно не понятно — что препятствовало отпустить человека домой сразу после составления протокола?

Имеют место случаи, когда административное доставление и задержание вообще не имеют под собой никаких законных оснований.

Так, гр-н Д. сообщил, что его доставили и свыше трех часов держали в помещении районного отдела полиции. При проверке выяснилось, что основанием послужило якобы совершение им административного правонарушения. В журнале доставленных лиц в качестве основания задержания указано «часть 3 статьи 12.28 КоАП РФ («нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах»)). Между тем, данная статья состоит только из двух частей, и обе они в качестве санкции не предусматривают административный арест.

Другой пример. Гр-н Г. 20 января 2015 года был задержан сотрудниками отдела полиции Камызякского района якобы за неповиновение законным требованиям стражей порядка. Сам заявитель указал, что всё его «неповиновение» выражалось в том, что он сам потребовал от сотрудников полиции действовать в рамках закона — представиться, предъявить документы, объяснить суть претензий. Тем не менее, в отношении него был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.3 КоАП РФ. На другой день состоялся суд, который посчитал, что в действиях гр-на Г. начисто отсутствует состав административного правонарушения; производство дела было прекращено. Но, несмотря на то, что Г. более 24-х часов необоснованно находился в помещении для административно-задержанных лиц, ему так и не были принесены официальные извинения и никто не понёс никакой ответственности.

В своей жалобе гр-н Л. указал, что 6 марта 2015 года был доставлен в отдел полиции Икрянинского района. В течение 48 часов административный материал не был рассмотрен судом и, в конце концов, заявителя отпустили с нарушением максимально возможного срока задержания лишь 8 марта.

Граждане сообщают также о том, что протоколы задержания оформляются сотрудниками полиции подчас спустя несколько часов после доставления и задержания. Так, например, житель города Астрахани Т. сообщил, что 10 апреля 2015 года примерно в 19.45 ч. он был доставлен в

отдел полиции № 3 (Трусовский р-н г. Астрахани), а протокол задержания был оформлен лишь на следующий день.

Подчас записи ведутся столь небрежно, что невозможно установить – сколько времени в действительности находятся граждане в условиях ограничения свободы. К примеру, в ходе проверки, проведенной специалистами аппарата Уполномоченного по правам человека, в журнале одного из районных отделов полиции обнаружена такая запись: «гр-н М. доставлен 21.02.2015 года в 22.00 часов, освобожден – 21.02.2015 года в 11.00 (как указано «по состоянию здоровья»)». Эта запись внесена взамен ранее имевшейся, затушёванной корректором, причём кто-то так торопился задним числом внести исправления, что не заметил курьёза — получилось, что гр-на М. освободили раньше, чем задержали.

Такого рода нарушения фиксации срока и времени доставления и задержания имеют место также при уголовном производстве.

Показательна в этом отношении жалоба гр-на Т. на действия сотрудников отдела полиции № 3 УМВД России по г. Астрахани. Один из следователей указанного отдела полиции 11 апреля 2015 года в 13.10 часов возбудил уголовное дело в отношении гр-на Т. по факту причинения тяжкого вреда здоровью, а задержание его было произведено накануне — 10 апреля в 19.45 часов. Протокол же задержания был составлен на следующий день — спустя почти сутки. Кажется «мелочь», однако, как известно, дата и время имеют правоустанавливающее значение, как для эффективного расследования, установления истины, так и для исчисления срока задержания под стражей. Любые расхождения в документах создают угрозу грубого нарушения прав задержанных, в том числе на информирование, защиту, а также на обеспечение их местом для сна, постельными принадлежностями, питанием. Кроме того, общеизвестно, что именно в такие вот «неучтённые часы» как раз и происходит «обработка людей», применение неправомерных следственных действий с целью выбить т.н. явку с повинной.

Как следует из жалобы гр-на П., имеют место случаи систематического несоблюдения максимально возможного срока нахождения подозреваемых в изоляторах временного содержания (ИВС). Согласно статье 13 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», человек может находиться в ИВС не более 10 суток в течение одного месяца. В результате проверки доводов П. выяснилось, что в течение трёх месяцев его несколько раз переводили из СИЗО-2 (г. Нариманов) в ИВС Ахтубинского районного отдела полиции, и обратно. При этом всякий раз его пребывания в ИВС превышал 10 суток. В частности, в декабре 2014 года данный период составлял 13 суток, в январе и феврале 2015 года — 16 суток, в марте 2015 года — 19 суток.

Достаточно много обращений поступает от граждан, их адвокатов и родственников в связи с избранной мерой пресечения в виде заключения под стражу. Уполномоченный по правам человека в рамках действующего уголовно-процессуального законодательства не имеет возможности оказать людям реальную помощь в изменении меры пресечения, однако анализ

конкретных обстоятельств, изложенных в жалобах, соотнесение их с нормами законодательства, позицией Верховного Суда РФ, даёт основание усматривать в требованиях следователей стремление создать «удобства» для себя — поскольку нахождение человека в СИЗО, бесспорно, даёт преимущество стороне обвинения.

* * *

Как уже отмечалось выше, в 2015 году много внимания было уделено рассмотрению условий в местах принудительного содержания, подведомственных органам внутренних дел.

На территории Астраханской области функционируют 8 ИВС, в 16-ти отделах полиции имеются помещения для задержанных лиц. В 2015 года во всех ИВС содержалось свыше 6 тыс. человек (из них, 462 женщины и 44 несовершеннолетних). Наибольшая нагрузка «легла» на изоляторы временного содержания УМВД по г. Астрахани и отдела полиции Ахтубинского района.

Следует отметить, что резко возросла среднесуточная наполняемость изоляторов: так, если в 2013 – 2014 гг. она была в среднем на уровне 104 человека, то в 2015 году — уже 182 человека. Кстати, аналогичная картина и по помещениям для задержанных лиц: если за весь 2014 году количество доставленных и задержанных составило 47,5 тыс. человек, то только за девять месяцев 2015 года — свыше 52,2 тыс. человек.

На какие же проблемы хотелось бы акцентировать внимание в первую очередь? Прежде всего, следует отметить, что далеко не во всех изоляторах временного содержания соблюдается требование о санитарной норме площади на одного человека — 4 м².

Так, в ИВС УМВД г. Астрахани из проверенных шести камер *ни в одной* не соблюден указанный норматив: в среднем на одного подследственного приходится 3,3 м².

В ИВС отдела полиции Лиманского района при общей площади шести камер 64,3 м², количество спальных мест — 20, и, таким образом, на каждого подследственного приходится — 3,2 м². Причём санитарная норма, как в первом, так и во втором случае, *не соблюдается во всех камерах*.

Некоторые камеры не оборудованы необходимым инвентарем. Ни в одном из ИВС не установлена кнопка для вызова дежурного. «Нормой» является то, что, вопреки требованиям, бачки с водой, как правило, находятся в общем коридоре, а не в камерах¹⁶. Часто в камерах отсутствует хозяйственное мыло и туалетная бумага.

¹⁶Обеспечение свободного доступа к питьевой воде признано обязательным. Решением Европейского Суда по правам человека от 31.07.2008 года по делу «Старокадомский против России», предоставление питьевой воды дежурным охранником признано неприемлемой формой общения.

До сих пор в некоторых ИВС и ПЗЛ вместо индивидуальных спальных мест используются так называемые «подиумы», занимающие от 1/3 до 2/3 площади соответствующих помещений. Люди на них вынуждены спать вповалку. При этом подчас должностные лица полиции не учитывают необходимость соответствия количества задержанных имеющейся площади. Так, в апреле 2015 года в одном из ПЗЛ имел место факт, когда при лимите 6 человек в нём содержалось 28 человек.

Превышение лимита наполняемости приводит к нарушению санитарно-гигиенических требований, нарушению норм санитарной площади на одного человека, что негативно отражается на состоянии здоровья граждан. При этом содержащиеся в учреждениях граждане ещё не признаны правонарушителями или преступниками. Во всех международных конвенциях, касающихся прав человека, такое положение считается пыткой.

Подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в изоляторах временного содержания, должны обеспечиваться ежедневным бесплатным трехразовым горячим питанием. Получать питание должны также и лица, задержанные на срок более 3 часов.

Однако проведенные сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека проверки выявили нарушения и определенные системные недостатки. Складывается впечатление, что сплошь и рядом продукты доставляются нерегулярно и несвоевременно.

К примеру, 16 октября 2015 года сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека, находился с 9.00 ч. до 13.00 ч. в ИВС УМВД г. Астрахани, и в этот день, вопреки установленному распорядку дня, никто из граждан не получил завтрак. Как заявляли подследственные, это «обычное дело».

Сама форма заключаемых договоров не позволяет проконтролировать то, как реально исполняется требование о трехразовом питании. К примеру, в договоре, подписанном между межмуниципальным отделом МВД РФ по ЗАТО «Город Знаменск» и городской больницей не упоминается сколько раз в день и в какие часы должна организовываться доставка пищи. Аналогичная ситуация в Черноярском районе; здесь пища также должна доставляться из районной больницы, но в договоре сказано: «ежедневно не позднее 12-00 часов дня следующего со дня получения разнарядки заказчика».

В современных условиях отделы полиции предпочитают иметь дело с предпринимателями, которые реализуют блюда, упакованные в пластиковые контейнеры либо полуфабрикаты (типа вермишели быстрого приготовления). Однако такая система организации питания не позволяет выдерживать установленные требования — ни по весовому выходу, ни по калорийности, ни по ассортименту продуктов.

В 2015 году прокуратура г. Астрахани внесла представление начальнику УМВД России по г. Астрахани об устранении нарушений законодательства, регулирующего порядок и условия содержания лиц под стражей, в том числе и в части организации питания.

* * *

Одна из наиболее актуальных проблем, характерных для нашего региона, *обеспечение права на свободу лиц*, подлежащих высылке, и ожидающих исполнения решения суда об административном выдворении за пределы Российской Федерации в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ) при Управлении Федеральной миграционной службы РФ по Астраханской области.

23 июля 2015 года в аппарате Уполномоченного по правам человека состоялось совещание по вопросам, связанным с обеспечением прав иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, депортации, реадмиссии из России.

Выступления, прозвучавшие на совещании, показали, что каждое ведомство (миграционная служба, пограничники, судебные приставы-исполнители), так или иначе задействованное в исполнении судебных решений о контролируемой высылке, сталкивается с определенными трудностями.

Основная нагрузка приходится на Управление ФМС России по Астраханской области. Установление гражданской принадлежности, получение необходимых документов из консульских учреждений соответствующих государств – всё это подчас занимает не один месяц. Причины этого самые разные. Часто имеются разночтения в документах¹⁷. Нельзя не отметить и то, что подчас происходят значительные задержки денежных средств, выделяемых на приобретение проездных документов. Однако наиболее часто возникающая проблема заключается в том, что сами выдворяемые лица утрачивают свои документы, а государства, откуда они прибыли, не всегда подтверждают наличие у них гражданства.

Имеет место и крайне неповоротливая работа консульских учреждений. В этой связи Уполномоченному по правам человека приходится прибегать к помощи коллег – омбудсменов стран ближнего зарубежья.

Так, один из выдворяемых мигрантов – гражданин Таджикистана – находился в СУВСИГ более 1,5 лет. Выслать его не представлялось возможным ввиду отсутствия у него документов, подтверждающих гражданство данной страны. На протяжении длительного времени оставались без ответа и неоднократные запросы миграционного органа. Человек был буквально на грани отчаяния. В связи с этим с нашей стороны было направлено обращение к Уполномоченному по правам человека в Республике Таджикистан господину Зарифу Ализоде, который весьма оперативно откликнулся и проявил активное участие в решении необходимых процедур.

¹⁷ Например, в судебном решении о выдворении указано «Руслан», а в сертификате на возвращение, выданное консульством, - «Рустам»; в судебном решении – «Чафар», а консульство присылает сертификат – «Джафар».

Благодаря его неоценимой помощи заявитель вернулся на Родину, воссоединился с семьей.

С аналогичной проблемой к Уполномоченному по правам человека обратилась З., предположительно гражданка Республики Беларусь.

В её случае ситуация осложнялась несколькими факторами: ранее имевшийся у неё советский паспорт, был ею утрачен, после распада СССР она жила в различных бывших союзных республиках, меняла фамилию, и в довершении всего, в силу возраста и перенесенных заболеваний имеет проблемы с памятью. Тем не менее, благодаря нашей настойчивости и направленным в адрес белорусских властей запросам удалось получить официально заверенную копию записи акта о заключении З. брака на территории Республики Беларусь. В этом документе указана национальная принадлежность З. – «белоруска» и приведены её паспортные данные. Поэтому появилась надежда, что З. также вернётся на родину.

Люди, месяцами ожидающие высылки, длительное время содержащиеся в СУВСИГ, поднимают вполне справедливые вопросы относительно тех ограничений естественных прав и свобод, которые они испытывают. Например, почему находясь месяцами в условиях ограничения свободы, они не вправе иметь хотя бы краткосрочные свидания с супругом (супругой), близкими родственниками и детьми?

Полагаю, что в пункте 40 Правил содержания (пребывания) иностранных граждан, лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, депортации или реадмиссии, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 года № 1306, вполне можно было бы предусмотреть такую возможность.

Безусловно, иностранные граждане, лица без гражданства, которые находятся в СУВСИГ, должны содержаться «в условиях, исключающих возможность самовольного оставления ими таких специальных учреждений» (пункт 3 Правил).

Но на практике это привело к огораживанию территории СУВСИГ забором с колючей проволокой, а также к установке видеокамер во всех жилых комнатах. Это последнее вызывает резкое неприятие людей. Они справедливо полагают, что круглосуточное наблюдение за ними в жилых помещениях является необоснованным вторжением в их частную жизнь, нарушает их права на достоинство и приватность. Как Уполномоченный по правам человека, считаю, что видеокамеры должны обеспечивать контроль за периметром территории, ограждением, местами входа/выхода, а также фиксировать передвижение по коридорам. Иное является явно излишним, и затрагивает права людей.

Наконец, в действующих нормативных правовых актах практически ничего не говорится о материально-бытовом обеспечении выдворяемых лиц при нахождении их в СУВСИГ, в связи с чем целесообразно предусмотреть перечень необходимой мебели и инвентаря в жилых помещениях.

III. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА КАК ОСНОВА ДОСТОЙНОЙ ЖИЗНИ

В основополагающем международном документе — Всеобщей Декларации прав человека (1948 г.) фактически признается, что *право на жизнь*, а равно и *право на достоинство*, лишь тогда могут считаться обеспеченными, когда любому лицу гарантирован «жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».

В данном разделе будут изложены проблемы, связанные с состоянием защиты таких прав, как право на жилище (статья 40 Конституции РФ), право на социальное обеспечение (статья 39 Конституции РФ), а также прав в сфере трудовых отношений.

Нарушения права на жилище

Обращения граждан, связанные с реализацией *права на жилище* традиционно занимают одно из центральных мест в деятельности Уполномоченного по правам человека, и, как уже неоднократно отмечалось в предыдущих докладах, ситуации, изложенные в них, как правило, весьма сложны и запутанны. Словно мины замедленного действия, многие обстоятельства «взрываются» лишь спустя годы, причём изначально они являются следствием чьей-то некомпетентности, халатности, корысти, а также — необдуманности, правовой неграмотности, элементарной житейской безвыходности.

В этом отношении весьма показательны следующие два примера: это ситуации, сложившиеся вокруг общежития Астраханского государственного университета (ул. С. Перовской) и временного посёлка СМП-633 (Ленинский р-н г. Астрахани).

Здание общежития по ул. С. Перовской до 2007 года принадлежало техническому колледжу. После присоединения колледжа к Астраханскому госуниверситету всё его имущество перешло в ведение данного высшего учебного заведения. В общежитии на тот момент проживало порядка 170 человек, в т.ч. — бывшие студенты колледжа, многие из которых уже получили диплом об окончании образовательного учреждения, обзавелись семьями, имели детей. Проживали в нём также родственники (подчас дальние и не кровные) преподавателей и работников колледжа, причём много лет, уже свыкнувшись с мыслью, что это «навсегда». Были среди проживающих также лица из числа беженцев, вынужденных переселенцев, «погорельцев» и прочих несчастных, в силу разных форс-мажорных обстоятельств оказавшихся без крова, которых «экстренно» и «временно» по указанию городских властей поселяли, чтобы предоставить людям хоть какую-то крышу над головой. Вероятно, были и просто люди, которых заселяли

сердобольные комендантши, но у которых не было вообще никаких, хотя бы формально-законных оснований для проживания. Как бы там ни было, руководство ВУЗа, решив начать наводить порядок, формально имело все основания заявить всем этим людям, что общежитие должно использоваться по назначению, в нём должны проживать студенты. Но, с другой стороны, вполне обоснован был и встречный вопрос: куда идти людям, у которых на руках маленькие дети, отсутствует жильё и нет достаточных средств для найма помещения?

В этой связи нет ничего удивительного в том, что искивые заявления ректората АГУ в суд с требованиями о выселении граждан вызвали эмоциональную волну протеста, что нашло отражение в региональных средствах массовой информации.

Уполномоченный по правам человека, к которому стали поступать обращения жильцов общежития, внимательно разбирался в каждой конкретной ситуации, и в отдельных случаях удавалось отстоять права тех, кто по закону не подлежал отселению. К примеру, гр-ка С., внучка бывшего преподавателя колледжа, являющаяся матерью-одиночкой. Она сообщила, что её семья длительное время состоит на учёте, как нуждающаяся в улучшении жилищных условий. На основе анализа действующего законодательства Уполномоченный по правам человека пришёл к выводу, что в данном случае требование о выселении было неправомерным; при тех *конкретных обстоятельствах*, которые сложились у гр-ки С., её невозможно выселить без предоставления иного жилья. Тем не менее, Кировский районный суд г. Астрахани удовлетворил искивые требования администрации университета.

В этой связи со стороны Уполномоченного по правам человека заявительнице были направлены подробные разъяснения. Её представителю была оказана помощь в формулировании обоснованной позиции при подготовке жалобы в вышестоящий суд. Бесспорно, сыграло положительную роль и заключение, которое Уполномоченный по правам человека направил в суд апелляционной инстанции. Все эти меры помогли гр-ке С., в конечном счёте, отстоять своё право на жилище. Судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда отменила решение суда первой инстанции, и вынесла новое решение — об отказе в удовлетворении требований АГУ о выселении.

В сентябре 2015 года гр-ка Н. получила от администрации АГУ требование о выселении из общежития в течение 2-х недель. Однако, внимательное изучение всех обстоятельств, как и в предыдущем случае, привело Уполномоченного по правам человека к выводу, о неправомерности действий руководства университета. Дело в том, что Н. была вселена в общежитие до 2005 года, а значит – не может быть выселена без предоставления других жилых помещений.

Спорные комнаты в общежитии были предоставлены заявительнице в 1995 году как сотруднице технического колледжа. Правда, приказ о вселении *не сохранился*, однако, как показывает многочисленная судебная практика, отсутствие архивных документальных доказательств о вселении, не является

основанием для признания такового незаконным, поскольку обязанность по правильному оформлению сделки лежала на наймодателе.

Гр-ка Н., также как и гр-ка С. была принята на учет нуждающихся в жилом помещении. Занимаемые комнаты в общежитии для заявительницы и ее семьи были единственным жильем.

Кроме того, на гр-ку Н. распространялось положение статьи 108 Жилищного кодекса РСФСР о том, что лица, проработавшие на предприятии, в учреждении, организации, предоставивших им служебное жилое помещение, не менее 10 лет, не могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения даже в случае прекращения трудовых отношений

18

Позиция Уполномоченного в защиту гр-ки Н. была изложена в заключении, направленном в адрес руководства АГУ. Тем не менее, университет настаивал на своём, неосновательно ссылаясь на то, что договор найма заключался бывшим колледжем.

В этой связи Уполномоченный по правам человека вынужден был обратиться за содействием в прокуратуру Кировского района г. Астрахани, которая поддержала доводы Уполномоченного, и направила в адрес ректора АГУ предостережение о недопустимости нарушения жилищных прав заявительницы и членов ее семьи.

Полагаю, что даже в тех случаях, когда у того или иного лица не имелось формального права для проживания, руководство АГУ должно было учитывать жизненные обстоятельства, предоставлять людям время, необходимое для решения жилищного вопроса. В этой связи показателен пример с гр-м Т., который по решению суда также обязан был покинуть комнату, где он проживал много лет. Решение Кировского районного суда г. Астрахани о взыскании с гр-на Т. задолженности по оплате жилого помещения, коммунальных услуг и выселении его без предоставления иного жилья на момент его обращения к Уполномоченному по правам человека *уже вступило в законную силу*. Сам гр-н Т. безуспешно добивался переноса даты выселения. Внимательно изучив обстоятельства дела, Уполномоченный пришёл к выводу, что имеются все основания для обжалования ранее принятого определения. Гр-ну Т. была оказана помощь в подготовке частной жалобы. В результате, судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда, приняв во внимание исключительно трудное имущественное положение и состояние здоровья пенсионера, пришла к выводу о наличии объективных препятствий для его немедленного выселения и предоставила заявителю отсрочку на несколько месяцев.

18Гр-ка Н. работает в АГПИ (правопреемником которого является АГУ) с 05.10.1993 года. При этом, трудовые отношения с указанным учреждением были прекращены 14.12.2013 года в связи с переводом на работу к другому работодателю. Таким образом, общий трудовой стаж заявительницы в университете составлял более 10 лет.

Что касается поселка СМП-633, то сложившаяся здесь ситуация была не менее тяжёлая и запутанная. Посёлок, расположенный вблизи ж/д станции Астрахань-II, представлял собой в прошлом ведомственные жилые дома, в т.ч. барачного, типа, расположенные по улицам Софийская, Днепропетровская, Краснодонская, Красногвардейская и Серафимовича. Все эти строения предполагалось снести ещё к 450-летию Астрахани. Всех прежних жильцов переселили, предоставив им новые квартиры, а дома были признаны аварийными и подлежащими сносу. Тем не менее, *почему то незамедлительно они снесены не были*, и практически сразу же стали стихийно заселяться посторонними людьми.

Сказалась привычка действовать на «авось», в надежде, что всё как-нибудь «рассосётся», что «детей не тронут». Выяснилось, что кто-то из прежних жильцов умудрился даже «продать» своё помещение, уверяя доверчивых покупателей, что «всем вам потом дадут новое жильё». Многие граждане первоначально обживали дома просто из-за того, что им нужно было хоть где-то официально закрепиться (как правило, это были приезжие из других регионов); иллюзию стабильного будущего и перспективы «закрепиться навсегда» создавало то обстоятельство, что в ряде случаев им удавалось даже зарегистрироваться по месту жительства. Полагая, что власти о них забыли, люди стали благоустраивать жилые помещения своими силами, за свои личные средства стали ремонтировать «аварийные» дома.

Однако спустя семь лет – в июне 2014 года – о поселке СМП-633 всё же вспомнили. Прокуратура Ленинского района г. Астрахани вдруг запросила информацию — как идёт демонтаж домов, и, выяснив, что «никак», подала иск *в защиту прав* неопределенного круга лиц об оспаривании бездействия администрации г. Астрахани по сносу аварийных домов, которые якобы представляют угрозу для жизни и здоровья людей. Парадокс в том, что всё это было продиктовано исключительно заботой о людях. Естественно, что Кировский районный суд г. Астрахани, действуя строго в рамках закона, обязал администрацию МО «Город Астрахань» произвести снос домов в течение шести месяцев. Уполномоченному по правам человека и сотрудникам его аппарата в этой исключительно трудной ситуации оставалось одно — в индивидуальном порядке оказывать правовую помощь каждой обратившейся семье, с тем, чтобы, по возможности, изыскать какие-либо основания для постановки людей в очередь в качестве нуждающихся в жилье.

Жилищный учёт

Прием заявлений, документов, а также постановка граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях» является одним из видов муниципальных услуг. За реализацию этого права гражданам приходится подчас бороться, преодолевая чиновничьи барьеры, обращаясь за помощью к Уполномоченному по правам человека. И в ряде случаев людям удаётся оказать помощь.

Так, гр-н К. в августе 2015 года обратился в жилищное управление администрации г. Астрахани с заявлением о принятии на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении по договору социального найма. Заявитель по состоянию здоровья имел право на внеочередное получение жилья.

Однако в удовлетворении его заявления было отказано со ссылкой на то, что представленные им документы *не подтверждают* право состоять на учете «в качестве нуждающегося в жилых помещениях». Устно гр-ну К. объяснили, что это означает — совокупный доход заявителя не позволяет отнести его к категории малоимущих. Выяснилось, однако, что размер пенсии К. примерно на 3 рубля меньше пороговой величины. Тогда чиновники нашли другой повод: ему отказали на том основании, что К. не предоставил договор соцнайма на жилое помещение. Однако такой договор К. не мог предоставить в принципе, поскольку, как и многие астраханцы, он в своё время получил «прописку» без права проживания – то есть в реальности жилье ему никогда не предоставлялось. Кстати, жилуправление города само это подтвердило, в связи с чем Уполномоченный по правам человека пришел к выводу, что отказ заявителю в постановке на жилищный учет является неправомерным. Гр-ну К. была оказана помощь в составлении административного искового заявления об оспаривании решения органа местного самоуправления. Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 25 декабря 2015 года требования заявителя были удовлетворены в полном объеме.

В этой связи хотелось бы сказать о пробелах и неопределенностях в действующем нормативном регулировании, а также тех проблемах, с которыми наверняка столкнутся отдельные граждане в связи с изменениями, внесенными в жилищное законодательство в 2015 году.

Гр-ка В. в своей жалобе к Уполномоченному по правам человека утверждала, что ранее она предоставляла в жилищное управление г. Астрахани справки о наличии у неё заболевания, при котором невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, однако впоследствии в учётном деле их не оказалось. Естественно, что установить истину в такой ситуации не представляется возможным, хотя проблема не возникла бы, при ведении органами местного самоуправления описи документов учётных дел. Другой вариант действий, который логически напрашивается сам собой — выдавать расписки гражданам не только при первичном, но и при последующем приёме документов (об изменении тех или иных сведений о гражданине и членах его семьи). Кроме того, вполне логично, чтобы все учётные дела в обязательном порядке были прошиты и пронумерованы. Ввиду полной очевидности такого рода простых процедур законодательство не регулирует подобные «мелочи», однако в условиях, когда наши чиновники буквально шагу не делают без соответствующего пункта циркуляра, фиксация таких норм целесообразна. Ведь не исключены случаи произвольного изъятия из учётных дел граждан документов, имеющих существенное значение для решения их жилищного вопроса.

Не менее актуальная проблема, требующая правового урегулирования — внесение изменений в списки очередников при изменении состава семьи. К Уполномоченному по правам человека поступила жалоба вынужденных переселенцев, нуждающихся в жилье, которые оспаривали решение районной администрации об объединении двух семей, до того отдельно стоящих на жилищном учёте, в одну. Выяснилось, что в настоящее время ни один нормативный правовой акт не устанавливает условия и порядок внесения изменений в списки очередников при изменении состава их семьи. Между тем, у людей рождаются дети, люди женятся, разводятся, умирают. Столкнувшись с неурегулированностью данной ситуации, граждане обращаются в суд, но анализ судебной практики показывает, что суды часто ссылаются на процедуры, установленные региональными властями либо указывают, что на федеральном уровне соответствующий механизм не предусмотрен. В регионах же, на уровне муниципальных образований, нет единого подхода, что также является аргументом в пользу необходимости устранения пробела в нормативном регулировании.

В связи с обращением гр-на А., инвалида II группы, приехавшего в Астраханскую область из Камчатского края, следует обратить внимание на проблему применения положений Федерального закона от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный нормативный правовой акт *запрещает* требовать от гражданина представления документов и информации, которые находятся в распоряжении государственных органов либо подведомственных им организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Кроме того, на гражданина не возложена обязанность *самому* предоставлять сведения об отсутствии у него прав на недвижимость, возникших до 1998 года¹⁹.

Однако, если территориальный орган Росреестра по запросу органа местного самоуправления предоставляет информацию относительно прав на недвижимое имущество гражданина (как в Астраханской области, так и в любом другом субъекте Федерации), то Астраханский филиал ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ», отказывается это делать. Свою позицию БТИ объясняет тем, что «не входит в систему органов власти, не относится к числу организаций, находящихся на бюджетном финансировании, а является коммерческой организацией», в связи с чем осуществляет «оказание услуг гражданам и организациям... на договорной *возмездной* основе». Таким образом, структуры БТИ присвоили себе право не осуществлять межведомственное информационное взаимодействие.

¹⁹ С 1998 года функции регистрации права собственности на недвижимость перешли от БТИ к ТО Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра).

К сожалению, по-прежнему, остается актуальной проблема ненадлежащего формирования учётных дел граждан, которые относятся к льготным категориям и имеют право на улучшение жилищных условий из средств федерального бюджета. Данная функция возложена на органы местного самоуправления, причём после 1 января 2015 года её передали с поселенческого на районный уровень. Казалось бы, что мешает готовить необходимые документы строго в соответствии с установленными требованиями? Всё что нужно от муниципальных служащих — аккуратность, внимательность, элементарное чувство внутренней ответственности, понимание того, что забракованное учётное дело будет ходить между инстанциями, а это потеря времени, и за всем этим стоят живые люди. Причём, как правило, пожилые и имеющие заслуги перед Отечеством. Однако вновь и вновь областная комиссия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан *вынуждена* возвращать дела обратно в муниципалитеты для доработки. Так, на заседании комиссии, которое состоялось 13 марта 2015 года, из 10 рассмотренных дел было возвращено — 9, а за этими документами стоят инвалиды и участники Великой Отечественной войны, их вдовы, ветераны боевых действий. Всего же, в 2015 году из 348 поступивших учётных дел, возвращено обратно в органы местного самоуправления — 148 (42%).

В качестве яркого примера ведомственной рассогласованности и неудовлетворительной работы органов власти приведём случай, имевший место с жителем села Косика Енотаевского района гр-на Б., 1927 г.р., который был поставлен на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Дело его пять раз направлялось на рассмотрение областной комиссии, и каждый раз возвращалось в сельскую администрацию. Шло время, полномочия по формированию дела перешли от сельской администрации к районной, а муниципальные чиновники всё никак не могли правильно оформить бумаги по 88-летнему ветерану. В конце концов, Уполномоченному по правам человека пришлось самому «разруливать» ситуацию, пригласив к себе представителей двух региональных министерств, областной службы и двух муниципальных образований. Элементарный вопрос, который не решался в течение полутора лет, был решён буквально в течение нескольких минут, и гр-н Б., в конце концов, был включен в список получателей мер социальной поддержки.

В этой связи следует отметить, что статьей 7 Закона Астраханской области от 04.09.2007 года № 49/2007-ОЗ «Об административных правонарушениях» предусмотрена ответственность за нарушение порядка постановки на учёт граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако фактически Закон *не работает*, хотя как видно из приведённых выше цифр нарушения имеют место, и более того — *носят массовый характер*.

Причина этого, на наш взгляд, заключается в том, что орган, уполномоченный составлять протоколы об административном правонарушении (областное министерство ЖКХ) не уполномочено проводить проверки, а орган, имеющий контрольно-надзорные функции (служба

жилищного надзора Астраханской области), напротив, не вправе составлять протоколы. Впрочем, указанная служба также работает не очень результативно — в истекшем 2015 году в министерство ЖКХ ею были направлены проверочные материалы всего лишь по трём жалобам. Очевидно, нужно как то отрегулировать данный вопрос.

Наконец, следует отметить, что ухудшается положение граждан, страдающими заразными формами туберкулеза и вставшими на жилищный учёт *после 13 мая 2015 года*. Дело в том, что в середине года был принят Федеральный закон²⁰, который установил, что лица, относящиеся данной категории обеспечиваются жильем в соответствии с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации. За этой формулировкой скрывается то, что отныне порядок и условия предоставления жилья этим людям – прерогатива региональных властей: они вправе оставить за собой эти обязательства либо снять их с себя. В ноябре 2015 года был принят Закон Астраханской области, фактический смысл которого в том, что эти граждане обеспечиваются жильём в общем порядке, то есть только при условии признания их малоимущими. Таким образом, сделан очевидный шаг назад в обеспечении жилищных прав тех, кто по состоянию здоровья нуждается в помощи — нетрудно предположить, что часть инвалидов из-за размера их пенсии будут сняты с жилищного учета.

От «ветхого» к «аварийному».

Главная причина трудностей в реализации жилищных прав граждан заключается в значительном количестве аварийного жилья.

В настоящее время органы власти всех уровней пытаются решить жилищный вопрос более 5 тысяч человек, которые проживают в домах, признанных аварийными *до 1 января 2012 года* и включенных в адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учётом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства в Астраханской области, в 2013 – 2017 годах»²¹. Реализация указанной Программы протекает с большим трудом. В 2015 году

²⁰Федеральный от 02.05.2015 года № 124-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации».

²¹К таковым отнесено, 386 домов общей площадью 72,9 тыс. м². В настоящий момент муниципальными образованиями в реестр аварийных домов дополнительно включены объекты общей площадью более 86 тыс. м².

планировалось расселить 2110 человек из 32,6 тыс. м², фактически же удалось отселить всего — 346 человек (5,4 тыс. м²).

В условиях наличия в Астрахани значительного массива строений, возведенных в XIX–сер. XX вв., и приходящих в ветхость в силу естественных причин, строительство новых зданий в историческом центре подчас приводит к негативным последствиям с точки зрения жилищных прав граждан, проживающих в ветхом фонде.

В феврале 2015 года жильцами домов, расположенных на ул. Бабёфа в городе Астрахани был проведен сход, на котором обсуждалась ситуация, связанная с возведением поблизости жилого комплекса «Паруса». Люди отмечали, что строительные работы ведут к разрушению старых зданий. Позднее к Уполномоченному по правам человека поступило и соответствующее обращение.

Анализ ситуации высветил следующую картину. Согласно «Положению о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», утвержденному постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 года № 87, в проекте возведения здания должен быть предусмотрен мониторинг состояния зданий и сооружений, расположенных в непосредственной близости от строящегося объекта. Однако проведение такого мониторинга обязательно только в случае, если строительство осуществляется с привлечением бюджетных средств²².

Проблема ещё больше усугубляется, когда жилое здание является памятником истории и культуры, и требует проведения ремонтно-реставрационных работ. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Х., которая проживает в доме–объекте культурного наследия «Усадьба Богдановых, кон. XIX века». В непосредственной близи от этого весьма ветхого деревянного дома быстрыми темпами в 2015 году возводился новый многоэтажный дом. При этом в техническом заключении, заказанном заявительницей, и составленным специализированной организацией, в качестве одной из причин возникновения дефектов конструкций фундаментов, стен, кирпичных столбов под балкой перекрытий, названо именно влияние близлежащей стройки.

Однако, как показывает практика, это не открывает перед гражданами возможности на деле добиться ремонта исключительно за счёт средств от застройщика (заказчика). Фактически надзорные органы занимают такую уклончивую и выгодную строительным фирмам позицию: поскольку дом-памятник, по сути, приходит в упадок вследствие самой его длительной эксплуатации, а находящаяся поблизости стройка лишь ускоряет процесс разрушения, то обязанность по проведению ремонтных работ *не может* быть

²² Причём данный порядок применяется к проектам, разработанным после 1 июля 2008 года, а проектная документация на строительство жилого комплекса «Паруса» была разработана ранее, а именно 22 апреля 2008 года.

возложена исключительно на застройщика. Таким образом, жильцы дома-памятника оказываются в своеобразной «ловушке»: здание разрушается, на ремонт средств нет, а признать его аварийным и снести — нельзя до тех пор, пока он не исключен из реестра памятников истории и культуры.

Поступает значительное количество жалоб, связанных с переселением из жилья, которое не соответствует требованиям, предъявляемых к жилым помещениям.

Следует отметить, что речь идет как о многоквартирных домах, так и об индивидуальных домовладениях. При этом часть жилых помещений в установленном порядке признана аварийной, другая фактически находится в непригодном для проживания состоянии, но по тем или иным причинам официально таковой не признана. Жалуются как собственники жилых помещений, так и наниматели. В отношении граждан-собственников нарушения проявляются чаще всего в непредставлении им жилья при том, что соответствующие дома включены в программы переселения, финансируемые за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Уполномоченным было оказано содействие в подготовке материалов для самостоятельного обращения в суд ветерану труда П., проживающей в аварийной квартире по ул. Московская. В своем письме женщина поведала, что городские власти предлагают ей, как собственнику жилого помещения, получить выкупную стоимость за жилье и самостоятельно решать вопрос с приобретением новой квартиры. Однако размер выкупа однозначно не позволит пенсионерке купить благоустроенное жилое помещение. Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 06.08.2015 года на администрацию г. Астрахани возложена обязанность по внеочередному обеспечению заявительницы жильем по договору социального найма.

К Уполномоченному обратилась жительницы г. Астрахани в интересах своей матери гр-ки К., состоящей на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении. Квартира, принадлежащая К. на праве собственности, повреждена пожаром в 2013 году и официально признана непригодной для проживания. В тексте заключения городской межведомственной комиссии указано, что основные строительные конструкции квартиры, как и здание в целом, имеют значительный износ и их ремонт является нецелесообразным. В марте 2015 года администрацией г. Астрахани было издано распоряжение о дальнейшем использовании квартиры, согласно которому она подлежала изъятию для муниципальных нужд. Несмотря на то, что К. еще в 90-х гг. была признана нуждающейся в улучшении жилищных условий, органы местного самоуправления отказали ей в предоставлении жилья взамен выплаты возмещения за квартиру.

Уполномоченный по правам человека обратился за содействием к прокурору г. Астрахани, который признав аргументы обоснованными, предъявил иск в суд в интересах заявительницы. Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 8 декабря 2015 года на администрацию МО «Город Астрахань» возложена обязанность предоставить гр-ке К. по договору социального найма равнозначное благоустроенное жилое помещение.

Некачественное предоставление жилищно-коммунальных услуг

В 2015 году многие жители Астраханской области столкнулись с проблемой отсутствия отопления. На территории поселка Трусово (МО «Старокучергановский сельсовет» Наримановского района) несколько лет назад началась реконструкция системы теплоснабжения, однако до начала отопительного сезона 2015/2016 гг. работы не были завершены. Районная администрация уведомила людей, что ранее 25 декабря газоснабжение и, соответственно отопление, жилых помещений организовано не будет. Причиной этого было названо неисполнение муниципального контракта о техническом перевооружении системы газоснабжения, заключенного муниципальным образованием «Старокучергановский сельсовет». Вместе с тем, с 1 января 2015 года полномочия по организации теплоснабжения населения были переданы муниципальному району. Выяснилось, однако, что аукцион на выбор подрядной организации на реализацию вышеуказанного проекта был объявлен незадолго до начала осени — во второй половине августа 2015 года.

Между тем, наступили холода, но вплоть до середины ноября местные власти не предпринимали никаких мер для поддержания требуемой комнатной температуры. Желаящим предлагали электрообогревательные приборы; впрочем, не все согласились с таким вариантом, считая его неэкономичным. А вот что реально видели сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека собственными глазами, так это нагретые на газовых плитах кирпичи.

Уполномоченный по правам человека обратился к прокурору Наримановского района, и лишь внесенное представление отчасти сдвинуло ситуацию с мертвой точки.

В аналогичной ситуации оказались жители 12-квартирного дома в селе Золотуха Ахтубинского района, хотя причина здесь иная. Указанный дом был возведён в 1987 году. При этом согласно документации, в нём предусмотрено наличие центрального отопления от ТЭЦ. Фактически дом на протяжении многих лет отапливался от котельной местной школы, пока в августе 2015 года по инициативе органов местного самоуправления не было произведено отсоединение системы теплоснабжения дома от котельной. Объяснение было дано простое – образовательная организация не вправе оказывать гражданам услуги по теплоснабжению.

Но, при этом со стороны районной администрации, в нарушение требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не было принято никаких мер по техническому перевооружению системы отопления дома с использованием альтернативных источников тепла. Более того, несмотря на требования части 4 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации,

не были предприняты действия по выбору и реализации способа управления домом.

Уполномоченным по правам человека в адрес главы муниципального образования «Ахтубинский район» направлено заключение, содержащее рекомендации об устранении нарушений права людей на благоприятные условия проживания. Кроме того, было подготовлено ходатайство на имя прокурора Ахтубинской городской прокуратуры с просьбой принять все необходимые меры по защите интересов неопределённого круга лиц.

Отдельно следует сказать об обслуживании бесхозных тепловых сетей. В производстве Уполномоченного находились коллективные обращения граждан, проживающих в доме № 6/51 по ул. Крупской/Дарвина г. Астрахани по вопросу о ненадлежащем теплоснабжении в отопительный период 2014-2015 гг.

Причиной являлось аварийное состояние инженерных сетей (их износ составляет 70%), требующих капитального ремонта. Региональная служба жилищного надзора многократно выдавала Астраханскому филиалу ООО «Лукойл-ТТК» предписания об устранении нарушений. Однако препятствием для решения проблемы, является то, что администрация муниципального образования «Город Астрахань» не исполняет судебные решения, которыми ей предписывалось постановить тепловые сети на учёт в качестве бесхозного объекта в Управлении Росреестра по Астраханской области. Данное обстоятельство лишает ООО «Лукойл-ТТК» возможности компенсировать затраты на ремонт путём включения их в тариф на тепловую энергию.

Об уплате взносов на капитальный ремонт

В 2015 году проблема капитального ремонта многоквартирных домов наиболее ярко проявлялась в связи с попытками граждан произвести замену лифта в своём доме. В своей жалобе Уполномоченному по правам человека гр-ка Ч. сообщила, что в 2007 году из-за неисправности конструкций лифта, он был отключен и с тех пор не работает²³. При этом людей из года в год «кормили» обещаниями. В настоящее время – в связи с действием нового законодательства о капремонте – никаких перспектив добиться замены лифта за счёт муниципальных средств у людей не осталось, поскольку это дело полностью переложено на плечи собственников жилья.

Разбираясь в обстоятельствах дела, сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека выяснили, что согласно региональной программе, ремонт дома, в котором проживает заявительница, намечен на 2020 год. Причём, согласно информации НО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области», жильцами дома собрано

²³ Неисправность лифта стала причиной смерти ребёнка.

примерно 43,5 тыс. рублей, а только замена лифта оценивается в 1,6 млн. рублей²⁴. При этом собранные взносы должны быть направлены и на другие работы: замену систем водо-, электро-, газоснабжения и т.д.

И аналогичная ситуация *по всем другим многоквартирным домам*. Достаточно взглянуть на информацию, размещённую на сайте «Реформа ЖКХ», чтобы сделать однозначный вывод: жители *ни одного из домов никогда* не смогут самостоятельно собрать требуемую сумму не только на капремонт, но и на замену лифтов. При взгляде на механизм реализации программы капремонта невольно напрашивается аналогия с гигантской «пирамидой», в которой стоящие в очереди далее платят за тех, кто стоит впереди них.

Первые дома должны были ремонтироваться уже в 2014 году, но о том, как сегодня реализуется программа капремонта наглядно иллюстрирует ситуация вокруг дома № 59/3 по ул. 8-я Железнодорожная, в котором ремонт должен был быть произведён в 2015 году. Жители дома в апреле передали в НО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области» соответствующий протокол общего собрания. В июле с грехом пополам необходимые документы для изготовления проектно-сметной документации были переданы проектной организации, но наступил ноябрь, а она так и не была разработана.

Ответы Фонда на письма Уполномоченного — образчик поговорки «про Фому и Ерему»; ни по одному вопросу так и не был получен ответ по существу. В этой связи необходимую информацию пришлось выяснять в Службе жилищного надзора и региональном министерстве ЖКХ, хотя само по себе это имело положительный эффект — придало импульс, и дело сдвинулось с мёртвой точки (проектно-сметная документация была завершена, получено положительное заключение государственной экспертизы). На момент подготовки доклада готовится документация для проведения открытого конкурса, в ходе которого должен быть определён подрядчик на выполнение работ по капремонту. Тем не менее, фактическое выполнение ремонтных работ, к сожалению, под большим вопросом, и причина всё та же: реальное отсутствие средств (сами жильцы собрали 180 тыс. рублей, а для ремонта требуется более 5 млн. рублей).

Не только мизерные средства, собираемые людьми, но и законодательно установленный лимит средств, которые НО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области» вправе ежегодно расходовать на финансирование региональной программы, делает плановые сроки капремонта домов иллюзорными.

В этой связи граждане, которые достигли 70 – 80-летнего возраста настаивают на том, чтобы их освободили от уплаты взносов на капремонт.

²⁴В связи с этим небезинтересно привести следующие данные. Срок максимальной эксплуатации лифта — 25 лет. В Астраханской области у более 1000 лифтов превышен нормативный срок эксплуатации, при этом более 60% этих лифтов в г. Астрахани.

Такого рода обращения в течение всего года поступали в адрес Уполномоченного по правам человека. В конце 2015 года вступил в силу Федеральный закон, согласно которому региональные власти *могут* освобождать от платы за капитальный ремонт россиян старше 80 лет, а также снижать на 50% взносы для пенсионеров, перешагнувших 70-летний рубеж. Однако, вопреки ожиданиям, реализация данных преференций зависит от возможностей субъектов Российской Федерации, и поэтому, вероятно, астраханских пожилых людей вскоре постигнет разочарование.

Право на социальное обеспечение

Переходя к характеристике обеспечения социальных прав граждан на территории Астраханской области, следует отметить, что в 2015 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения по вопросам перерасчета размера пенсии, установления льготного пенсионного стажа.

Наибольшие трудности гр-не испытывают в изыскании архивных документов, подтверждающих стаж работы и размер заработной платы. Обычно, имеющиеся на руках у людей документы, не удовлетворяют органы пенсионного фонда (придирки следуют вплоть до того, что оттиск печати слишком «бледный» и не позволяет прочесть текст).

Типичный в этом отношении пример – ситуация с гр-м Б., который обратился с просьбой об оказании содействия в назначении досрочной трудовой пенсии по старости. В 1982 – 2003 гг. он работал в колхозе «Рассвет» Наримановского района Астраханской области, причем с 1989 года — капитаном-звеньевым на рыболовецком судне. Для положительного решения вопроса о назначении пенсии заявителю необходимо было доказать именно факт работы в плавсоставе на судах морского, речного флота или флота рыбной промышленности.

К сожалению, прямых свидетельств не сохранилось, но имелось ряд документов, совокупность которых однозначно говорила в пользу обоснованности утверждений гр-на Б. Ввиду того, что Пенсионный фонд категорически отказывался признать их в качестве основания к назначению пенсии, Уполномоченный по правам человека оказал Б. содействие в составлении обращения в суд. В результате факт работы Б. был установлен в судебном порядке, и впоследствии его право на пенсионное обеспечение восстановлено.

Проблема, с которой столкнулся гр-н Г., представляет значительный интерес и требует выработки общепринятого подхода, поскольку потенциально может затронуть пенсионные права многих граждан. Заявитель родился и ранее проживал в Республике Дагестан. В силу специфики национальных обычаев в ряде республик (как в бывшем СССР, так и позднее – в Российской Федерации) в документах (свидетельство и рождении, паспорт) иногда указывались только имя и фамилия. Заявитель являлся получателем трудовой пенсии по инвалидности, причём ему был назначен

повышенный фиксированный базовый размер пенсии в связи с наличием на иждивении нетрудоспособных членов семьи (трех дочерей). Но после переезда гр-на Г. в Астрахань, его пенсионное дело было истребовано отделом пенсионного фонда по Советскому району. Поскольку в свидетельствах о рождении его дочерей не было указано отчество отца, районное отделение ПФ России расценило это как отсутствие доказательства отцовства Г., сняло повышенный базовый размер пенсии. Полагаю, что отсутствие в свидетельствах о рождении детей отчества кого-либо из родителей не должно являться основанием для перерасчета пенсии. Так, согласно действующим правовым нормам, гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем, включающим фамилию и собственно имя, а также отчество, если иное не вытекает из закона или национального обычая. Вполне вероятно, что в недавнем прошлом в национальных республиках, в том числе в Дагестанской АССР, отчества не указывались именно ввиду национального обычая. К сожалению, поскольку какая-либо практика по аналогичным делам отсутствует. Управление ЗАГС и министерство юстиции Республики Дагестан сообщили, что отсутствие отчества в свидетельствах не являлось национальной традицией, а связано с технической ошибкой. Дополнительно гр-ну Г. было разъяснено о необходимости решения сложившейся ситуации в судебном порядке.

Неоднократно поступали обращения, содержащие в себе просьбу о получении гражданами мер социальной поддержки. Так, по сравнению с предыдущими года значительно увеличилось количество обращений от лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с просьбой предоставить им материальную помощь. В настоящее время они могут рассчитывать только на помощи в виде продуктового набора. Однако этого явно не достаточно, и отсутствие у этих людей возможности получения социальной помощи лишает их перспектив социальной адаптации. Это, в свою очередь, может толкнуть указанных граждан на совершение новых преступлений.

Отдельного внимания заслуживают жалобы о наложении ареста на «льготные счета», на которые начисляются социальные выплаты и пенсии. Статья 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве» устанавливает исчерпывающий перечень видов доходов, на которые не может быть обращено взыскание. Ещё в 2011 году Верховный Суд Российской Федерации указал, что в целях предотвращения обращения взыскания на виды денежных средств, указанных в законе, судебному приставу-исполнителю необходимо по собственной инициативе предпринимать такие шаги, как истребование и проверка информации об источниках формирования денежных средств на счетах должника (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.10.2011 № 49-В11-11).

Однако на практике наблюдается иная картина. Так в 2015 году к Уполномоченному по правам человека несколько раз обращалась гр-ка К., на льготную пенсию, которой один и тот же судебный пристав-исполнитель накладывал арест в рамках различных исполнительных производств. Тем самым, наблюдается не только невнимательность должностного лица к

производимым им действиям, но и нежелание проверять информацию об источниках формирования счёта гражданина.

О ПОЛОЖЕНИИ С ПРАВАМИ ДЕТЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2015 ГОДУ

«Сбережение нации и воспитание детей –

*это то, что определяет силу и будущее
страны»*

Президент России В.В.Путин.

Из Послания Федеральному Собранию

Российской Федерации 2015 года

I. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

В целях реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 №761, в последнее время принят ряд важнейших законодательных актов, направленных на предупреждение наиболее серьезных угроз осуществления прав детей.

Созданы новые государственные и общественные институты. Увеличился объем финансирования социальных расходов из бюджетов всех уровней, предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки семей с детьми. Российская Федерация становится на путь активного сбережения и защиты детей в соответствии с современными международными стандартами и с учётом национальных традиций.

Предлагаемый доклад «О соблюдении прав ребенка в Астраханской области и деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Астраханской

области в 2015 году» подготовлен в соответствии со статьей 5 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области».

Его главная цель – привлечение внимания органов власти всех уровней, депутатского корпуса, судейского сообщества, правоохранительных структур, институтов гражданского общества к причинам, порождающим нарушение прав ребенка на территории региона.

Доклад является способом реагирования Уполномоченного по правам ребёнка на конкретные факты нарушений прав несовершеннолетних. Именно гласное, открытое обращение к общественному мнению является главным инструментом Уполномоченного в деле защиты и восстановления нарушенных прав ребенка.

Выражаю признательность всем, кто в течение года содействовал Уполномоченному в защите и восстановлении нарушенных прав детей.

Доклад подготовлен, прежде всего, на основе обращений жителей области, поступивших к Уполномоченному в 2015 году в письменной форме, на личных и выездных приемах, при посещении учреждений, предприятий и организаций, а также в результате мониторинга официальных данных государственных органов, материалов средств массовой информации.

Анализ обращений граждан в адрес Уполномоченного показал, что их количество возросло. Много внимания уделялось Уполномоченным защите жилищных и имущественных прав детей, прав ребенка на общение с родителями и другими родственниками, на образование и медицинскую помощь, а также восстановлению нарушенных прав в сфере социального обеспечения, алиментных обязательств и др.

В практике работы Уполномоченного по правам ребенка – обязательные регулярные встречи с населением. Особое внимание уделялось семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Во время выездных приемов Уполномоченный проводил беседы с жителями, в ходе которых обсуждались проблемы граждан, имеющих детей, жители выходили с предложениями о совершенствовании областного законодательства в сфере обеспечения прав детей. В целях правового просвещения и правового информирования распространялись информационные материалы – тематические брошюры и памятки.

На приемах в ЗАТО «Город Знаменск», Ахтубинском районе, Камызякском районе принимали непосредственное участие главы муниципальных образований, сотрудники районных прокуратур, центров социальной поддержки населения, отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Астраханской области, что позволяло оперативно решать возникающие вопросы.

Уполномоченный совместно с сотрудниками отдела посещали районные больницы, детские сады, детские социальные учреждения. Так, в Икрянинском районе Уполномоченный посетила районную больницу, где пообщалась с заместителем главного врача, ознакомилась с условиями оказания медицинской помощи в стационарных (родильном, детском)

отделениях. В Харабалинском районе Астраханской области Уполномоченный посетил социально-реабилитационный центр «Вера», а также образовательное учреждение для детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей «Гармония».

Совместно с представителями территориальных отделов ГУ «МЧС России по Астраханской области» провели в районах области мероприятия, направленные на профилактику гибели детей на пожарах.

Уполномоченный регулярно участвовал в заседаниях регионального Правительства Астраханской области, межведомственной комиссии по профилактике и борьбе с туберкулезом, СПИДом и заболеваниями, передающимися половым путем, областной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области и др.

Уполномоченный принимал участие в работе круглых столов по актуальным темам. Так, в ходе круглого стола «Диалог с прокурором» обсуждалась антиалкогольная инициатива астраханской молодежи, вопросы продажи энергетических напитков, распространение «спайсов» несовершеннолетним, а также реализация Закона Астраханской области «О защите нравственности и здоровья детей в Астраханской области» (о так называемом «Комендантском часе»).

Уполномоченный принял участие в работе межрегионального «круглого стола» на тему: «Практика оказания бесплатной юридической помощи в регионах: опыт Южного федерального округа», в ходе которого выступила с докладом об особенностях реализации законодательства о бесплатной юридической помощи в Астраханской области.

В рамках Всероссийского дня правовой помощи детям Уполномоченный и сотрудники отдела посетили ряд образовательных организаций, детских домах, ФКУ ИЗ-30/2 УФСИН России по Астраханской области. На указанных мероприятиях, а также в ходе летней оздоровительной компании при посещении детских оздоровительных лагерей в Астраханской области детям рассказали об их основных правах и обязанностях, о правилах поведения, а также о едином детском «телефоне доверия».

Совместно с ЗАГС в рамках реализации проекта «Азбука семейного воспитания» проведено ряд мероприятий, направленных на повышение роли семьи в жизни общества, пропаганду семейных ценностей.

Отельным направлением выступает работа с подростками, попавшими в трудную жизненную ситуацию. Для ребят были организованы интересные художественные выставки, посещение музеев. Не остались без внимания их родители, которых консультировали по правовым аспектам детско-родительских отношений, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Продолжил работу в обновленном составе Общественный совет при Уполномоченном по правам ребенка, на заседаниях которого рассматривались вопросы развития творческого потенциала детей, предотвращения

самовольных уходов из семьи и учреждений профилактики детской преступности.

В 2015 году был создан Детский общественный Совет при Уполномоченном по правам человека, в который входят дети, подростки и молодые люди в возрасте до 18 лет. Среди них — лидеры и активисты детских и молодёжных организаций, волонтеры, с целью обеспечения взаимодействия с детьми в сфере защиты их прав, свобод и законных интересов, создания сетевой воспитательной системы (партнерской сети) по правовому просвещению детей и молодежи, поддержки инноваций, распространения лучшего опыта и расширения сфер сотрудничества.

Члены Детского совета активно участвовали в заседаниях, вносили предложения по вопросам, затрагивающим права и законные интересы детей. Юные общественники вышли с предложением к главам районов поддержать акции «Не паркуй ребенка» и «Засветись», направленные на профилактику гибели и травматизма детей.

В 2015 году Уполномоченный по правам ребенка принял участие в акциях «Пришло время читать», «День знаний в Новороссию», «Министерский портфель», «Подари детям праздник» и др.

Большую роль в повышении профессионального уровня регионального правозащитника сыграло участие в XII съезде Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации на тему: «Талантливые дети России: поддержка и защита». Обмен опытом и поиск новых решений текущих проблем проводились на шести тематических секциях. Представители всех регионов России и стран СНГ активно обсуждали вопросы по раннему выявлению способностей у несовершеннолетних, делились методами выстраивания межведомственного взаимодействия среди образовательных спортивных организаций и учреждений культуры, направленных на раскрытие талантов у детей и молодежи. Лучший региональный опыт межведомственного взаимодействия среди учреждений культуры Астраханской области, профильных органов власти Астраханской области, направленный на раскрытие способностей и талантов у детей и молодежи, был представлен на съезде.

Важнейшее значение в 2015 году имела декабрьская встреча региональных Уполномоченных в семинаре-совещании по вопросам внутренней политики. В рамках мероприятия обсуждались следующие темы: система обеспечения прав человека в России, взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам ребенка, человека и предпринимателей, актуальные направления обеспечения прав граждан в сфере здравоохранения, защита жилищных прав граждан и т.д.

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 и отдела, а также изменения законодательства Российской Федерации о правах детей.

II. СОДЕЙСТВИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ

Права детей на жизнь, безопасность и личную неприкосновенность

Нарушение основополагающих личных прав несовершеннолетних проявляется в различных аспектах. Это и преступления жертвами которых становятся малолетние граждане, это и насилие в отношении детей, это и неблагоприятные экологические факторы, отрицательно сказывающиеся на жизнедеятельности подрастающего поколения. Со всеми этими проявлениями Уполномоченный по правам ребенка столкнулся в практике своей работы в 2015 году.

* * *

Любое насилие над ребенком – физическое либо психологическое – является нарушением его прав и категорически неприемлемо. Следует отметить, что жестокое обращение в отношении детей допускается подчас преподавателями и воспитателями образовательных организаций.

К примеру, к Уполномоченному по правам ребенка обратились родители воспитанников МБДОУ г. Астрахани «Детский сад комбинированного вида № 31» о противоправных действиях в отношении детей со стороны администрации образовательного учреждения. Проверка, проведенная совместно с прокуратурой Советского района г. Астрахани, показала, что факты, изложенные родителями, частично нашли свое подтверждение. В результате, некоторые дети были переведены в другие дошкольные образовательные учреждения, а лица, допустившие жестокое обращение с детьми, уволены с работы.

Сам по себе этот инцидент, получивший общественный резонанс, является поводом для более серьезного анализа и выводов. Необходимо уделить более пристальное внимание на имеющиеся проблемы в детских

садах, наладить более строгий и систематический контроль со стороны соответствующих муниципальных структур.

Более широко насилие распространено в семьях, хотя это явление носит латентный характер. Как правило, жестокое обращение родителей с детьми имеет место в неблагополучных семьях²⁵, хотя не всегда здесь имеет место прямая взаимосвязь.

К Уполномоченному по правам ребенка обратилась соседка женщины, которая жестоко избивала свою годовалую дочь. Реакция последовала незамедлительно. В результате проверки факт подтвердился. Женщина была лишена родительских прав, в отношении неё Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 111 УК РФ, ст. 156 УК РФ. Суд вынес в отношении неё обвинительный приговор, назначив наказание в виде 5-ти лет лишения свободы. Однако в августе малолетняя девочка скончалась — жестокие побои, нанесенные ей, оказались роковыми для маленького хрупкого организма.

Между тем, не всегда правоохранительные органы должным образом реагируют на сигналы о насилии в отношении детей. Некоторые заявители указывали на то, что отдельные представители органов полиции не предпринимают меры по защите прав несовершеннолетних (таких обращений достаточно много: около 7 % от общего количества). При этом со стороны «силовики» имеет место не только равнодушие и формализм, но подчас откровенные грубость и хамство.

Так, в адрес Уполномоченного по правам ребенка обратилась гр-ка П. с жалобой на бездействие органов полиции и службы ПДН Кировского района г. Астрахани. Заявительница указала, что в октябре 2015 года ее несовершеннолетний сын, 2003 г.р., во дворе дома подвергся избиению со стороны соседки. В результате мальчик находился на лечении в больнице с диагнозом: «Сотрясение головного мозга». Участковый уполномоченный полиции, к которому обратилась П., отказался принять у нее заявление, направив её в службу ПДН Кировского района г. Астрахани. Однако указанная структура также действовала крайне не оперативно. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам ребенка было возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 116 УК РФ. В отношении сотрудника полиции, допустившего нарушения законодательства при рассмотрении обращения заявительницы назначена служебная проверка.

С жалобой на бездействие органов полиции обратилась гр-ка Т., у которой на воспитании находится трое детей, которых бывший её муж систематически избивал. Неоднократные обращения за помощью в полицию ни к чему не приводили. Лишь вмешательство Уполномоченного по правам

²⁵Подробнее о состоянии внутрисемейного неблагополучия будет сказано ниже.

ребенка помогло сдвинуть дело с «мёртвой точки»: в отношении бывшего супруга заявительницы материал по факту причинения телесных повреждений был направлен в суд, а по факту его незаконного проникновения в жилое помещение, материал направлен в следственные органы.

* * *

Причиной нарушений базовых прав детей является часто неблагоприятная среда, сбои в системе жизнеобеспечения.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка поступило коллективное обращение жителей микрорайона Семиковка г. Астрахани с жалобой на неудовлетворительное качество питьевой воды. Установленные фильтры не помогают: в воде присутствуют грязь, ил, ржавчина, а крайне низкое давление фактически означает полное отсутствие подачи воды. Люди, с возмущением, писали, что страдают в первую очередь дети.

Проведенное Управлением Роспотребнадзора по Астраханской области, по просьбе Уполномоченного по правам ребенка, исследование проб водопроводной воды показало, что её качество действительно не соответствует гигиеническим требованиям.

В связи с рекомендацией Уполномоченного по правам ребенка МУП г. Астрахани «Астрводоканал» предпринял меры по ремонту разводящей внутридомовой сети, однако это не решает проблемы в целом. Согласно заключению специалистов, для полной нормализации качества воды, снижения риска повторного бактериального загрязнения воды и её нормальной подачи требуется – замена водопровода. Естественно, что для этого необходимы значительные денежные средства, и администрация МО «Город Астрахань» сообщает, что «в настоящее время осуществление данных мер не планируется».

Маловодье, проблемы с водой в сочетании с ветхостью жилого фонда является причиной увеличения числа пожаров. С сожалением нужно констатировать, что в 2015 году отмечается рост числа детей, погибших в огне. Вместе с тем, нужно отметить, что в большинстве случаев в гибели детей виноваты их родители. В целях предупреждения трагедий Уполномоченным совместно с представителями районных служб МЧС России по Астраханской области в текущем году проведены лекции с гражданами, находящимся в «зоне риска» в Приволжском, Черноярском, Енотаевском, Икрянинском, Камызякском, Харабалинском, Ахтубинском районах и ЗАТО «Знаменск».

Вышеизложенное говорит о необходимости жесткого контроля и ответственности за нарушение права на благоприятную окружающую среду.

* * *

Наконец, ещё об одном «факторе риска», негативно влияющего на личную безопасность детей — безнадзорности. Для начала приведём некоторые цифры. Сотрудниками правоохранительных органов во взаимодействии с заинтересованными учреждениями, в 2015 году было выявлено 1256 фактов нахождения несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста, в общественных местах в ночное время без сопровождения законных представителей. И ещё – в 2015 году в розыск было объявлено 265 несовершеннолетних, из которых 89 самовольно покинули государственные учреждения.

Самовольный уход подростка из семьи или государственного учреждения — это чрезвычайное происшествие. Приведённые цифры свидетельствуют не только о проблемах в семье, но и о существующих недостатках в организации взаимодействия субъектов профилактики в рамках реализации требований Федерального закона от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Вопросам взаимодействия органов власти и общественных организаций по предотвращению самовольных уходов несовершеннолетних было посвящено специальное заседание Общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка.

Конечно, главная причина самовольного ухода несовершеннолетних кроется в желании подростков показать взрослым свою самостоятельность, стремлении проводить время без какого-либо контроля со стороны родителей (опекунов, попечителей, воспитателей и т.д.). Однако, сам по себе самовольный уход – есть следствие и недостаточного контроля, будь то со стороны родителей или должностных лиц детских домов и интернатов. Последние подчас даже несвоевременно сообщают о побегах детей из учреждений в правоохранительные органы, боясь ответственности, но тем самым, лишь усугубляя свою вину, а главное – подвергая риску жизнь детей.

По итогам состоявшегося обмена мнениями, члены Общественного совета приняли решение о необходимости совершенствования алгоритма совместных действий представителей учреждений субъектов профилактики (системы образования, правоохранительных органов, волонтеров) при получении информации о пропаже ребенка, обеспечению комплексного подхода к раннему выявлению семейного неблагополучия. Одним из пунктов рекомендаций Общественного совета стало предложение о создании единого центра данных по данной проблематике при Уполномоченном по правам ребенка и проведении постоянного мониторинга. С интересом было воспринято предложение об использовании SMM-технологий для распространения популярных разъяснительных материалов по профилактике самовольных уходов несовершеннолетних из воспитательных и образовательных учреждений среди населения.

Отдельного подхода потребует вопрос размещения детей с девиантным поведением в центр для несовершеннолетних, его психологические особенности и негативное влияние на других

воспитанников. Для этого в перспективе потребуется создание специализированного учреждения для реабилитации таких детей.

Жилищные права детей

В 2015 году в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило 93 обращения, связанных с реализацией права на жилище, что составляет 17,4% от общего числа обращений.

Как известно, на предоставление жилого помещения по договору социального найма из муниципального жилищного фонда могут претендовать только те граждане, которые признаны малоимущими. Однако ввиду острого дефицита свободных площадей очереди движутся крайне медленно, и люди, состоящие на учёте в качестве нуждающихся, десятилетиями ожидают получения жилья.

Жилищные права детей часто нарушаются в результате недобросовестных действий родителей. Приведём два типичных примера.

Гр-ка Ж. до развода проживала с детьми в доме, где общедолевыми собственниками выступали бывший супруг заявительницы и его мать. После развода бывший супруг подарил свою долю матери, а та подала в суд исковое заявление о выселении гр-ки Ж. и её детей, как лиц утративших право пользования жилым помещением. Суд удовлетворил данные требования.

Гр-ка П., будучи женой военнослужащего, проживала в служебном помещении в ЗАТО «Город Знаменск». В браке у них родился ребёнок. После развода бывший супруг сменил место службы и выехал за пределы Астраханской области, а командование воинской части потребовало от заявительницы освободить служебную квартиру. Впоследствии последовало обращение в суд, который посчитал, что у гр-ки П. нет правовых оснований проживать в квартире, и постановил выселить её и ребёнка без предоставления иного жилья.

Конечно, в таких случаях Уполномоченный по правам ребенка старается оказать людям с детьми, оставшимся без крыши над головой, экстренную помощь, в частности, оказывает содействие в размещении их в ГКУ Астраханской области «Кризисный центр помощи женщинам»²⁶.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка В., оказавшаяся в трудной жизненной ситуации. Супруг заявительницы ушел из семьи, оставив её с тремя малолетними детьми. При этом на момент обращения к Уполномоченному заявительница находилась на 9-м месяце беременности. В связи с отсутствием собственного жилья, гр-ка В. некоторое время проживала на съемной квартире, но вскоре деньги закончились, и она

²⁶ В нём для беременных и женщин с младенцами, попавшим в трудную жизненную ситуацию, есть все необходимое для жизни, труда и отдыха – жилые комнаты, санузлы, кухня со столовой, игровая комната, швейная мастерская.

оказалась с детьми на улице. Уполномоченным по правам ребенка ей было оказано содействие во временном размещении в вышеупомянутом кризисном центре, а затем в приобретении жилья на средства материнского капитала.

Как показывает анализ обращений, на фоне дефицита муниципального жилья имеют место случаи бесхозяйственного отношения и отсутствия должного контроля органов местного самоуправления за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, что нередко приводит к нарушению жилищных прав детей.

Так, к примеру, на основании решения Кировского районного суда г. Астрахани от 29 января 2015 года гр-ке было И., имеющей несовершеннолетнего сына, было предоставлено по договору социального найма жилое помещение. Однако при заселении выяснилось, что его состояние не соответствовало санитарным нормам. Уполномоченным по правам ребенка в адрес главы администрации города было направлено заключение с рекомендацией выделить заявительнице иное жилое помещение, которое было удовлетворено – гр-ке И. и её сыну предоставлена благоустроенная квартира.

Аналогичного содержания было и обращение матери троих несовершеннолетних детей – жительницы Икрянинского района. Ей также на основании решения суда по договору соцнайма было предоставлено жилое помещение. Однако оно оказалось непригодно для проживания (на стене комнаты образовались трещины, появилась плесень). Обращения в местную администрацию с просьбой провести ремонт оказались тщетными. Лишь в результате вмешательства Уполномоченного по правам ребенка орган местного самоуправления обязался выполнить необходимые работы, установил контроль за конструкциями, обязавшись в случае ухудшения ситуации принять дополнительные меры. Кроме того, семье заявительницы был предложен вариант переселения в другое жилое помещение.

* * *

За последние годы ситуация с обеспечением жильём детей-сирот в Астраханской области заметно улучшилась, особенно после того, как в 2013 году Губернатором А.А. Жилкиным было принято принципиальное решение о строительстве в Астрахани и райцентрах *новых жилых домов специально для данной категории граждан*, в то время, как ранее для детей-сирот приобреталось в основном вторичное жильё.

Ежегодно объём денежных средств, выделяемых из бюджета региона, на приобретение благоустроенного жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, растёт. В 2015 году, по сравнению с 2010 годом количество предоставленных им квартир увеличилось почти в 9 раз. Несмотря на это, определённые проблемы здесь сохраняются.

Темпы строительства жилья для детей-сирот, к сожалению, весьма медленны и не успевают за потребностью. Обеспечивать квартирами приходится не только детей-сирот, у которых вообще нет никакого жилья, но

и тех из них, чье жилье признаётся аварийным, не пригодным для проживания. Некоторые граждане, из числа детей-сирот (то есть – достигшие уже совершеннолетия), не поставленные в своё время на жилищный учёт, обращаются в суд, и довольно часто добиваются признания их нуждающимися в жилье с обязательством регионального правительства предоставить им таковое.

Так, гр-ка Г. в детстве осталась без родителей, воспитывалась в различных учреждениях, находилась на полном гособеспечении. Однако администрации этих учреждений, зная, что у неё нет жилья, не озаботились о том, чтобы поставить её на жилищный учёт в список детей-сирот. Будучи уже совершеннолетней, в 2015 году гр-ка Г. обратилась в орган опеки и попечительства Советского района г. Астрахани с заявлением о постановке её на учёт в качестве нуждающейся в предоставлении жилого помещения по льготной категории граждан. Однако ей было отказано со ссылкой на отсутствие у неё статуса ребенка-сироты. Тем не менее, в судебном порядке она сначала добилась включения в первичный список лиц, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, а затем вновь обратилась в суд с иском, в котором требовала обязать Правительство Астраханской области предоставить ей жилое помещение. Последнее обстоятельство весьма существенно, поскольку также является тем фактором, который усложняет ситуацию с разрешением проблемы жилья для детей-сирот. Дело в том, что в Астраханской области сложилась ситуация «двух списков» детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жильем. В первом – те, кто в принципе обладает указанным статусом. Во втором – те, кто, помимо статуса, имеет на руках судебное решение, обязывающее органы власти, предоставить им жилье.

Последние *de facto* оказываются в «привилегированном положении», так как жилье им предоставляется приоритетном порядке. Этому способствуют и органы прокуратуры, которым нужно отчитаться не только о том, что они стоят на страже прав детей-сирот, но борются за исполнение судебных решений. На деле это оборачивается нарушением прав других детей-сирот, подчас поставленных на жилищный учёт раньше, но которые не идут в суд, терпеливо ожидая своей очереди. Между тем в некоторых субъектах РФ (например, в Краснодарском крае) при рассмотрении аналогичных исков, в решениях судов указывается на необходимость предоставления жилья детям-сиротам, *но с соблюдением порядка очередности* предоставления жилья лиц равной категории по сформированному списку.

Актуальными остаются проблемы нарушения жилищных прав детей-сирот в части включения их в список, подлежащих обеспечению жилыми помещениями. Не во всех случаях принимаются исчерпывающие меры к сохранению закрепленных жилых помещений. Такие нарушения выявлены органами прокуратуры в 2015 году в ГСКУ АО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Юность», ГБОУ Астраханской

области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Специальная (коррекционная) школа-интернат № 2 для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья VIII вида», ГБОУ «Травинская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Следует также отметить, что жилые помещения детям-сиротам по общему правилу предоставляются из специализированного жилищного фонда сроком на 5 лет, после чего эти жилые помещения закрепляются за нанимателями на условиях бессрочного договора социального найма.

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2004 № 189-ФЗ (ред. 28.02.2015) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» бесплатная приватизация жилых помещений с 1 марта 2016 года прекращается. В связи с этим, многие дети-сироты лишаются права бесплатно оформить в собственность занимаемые квартиры и, соответственно, в будущем распорядиться ими в целях самостоятельного улучшения жилищных условий.

* * *

Защита прав и законных интересов детей-сирот, оказание им правовой помощи – прямая обязанность органов опеки и попечительства. Однако нередко именно их неправомерные действия или бездействие служат причиной нарушения жилищных прав данной категории детей.

Частью 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения, либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

В ходе личного приема к Уполномоченному обратилась заявительница, которая является опекуном несовершеннолетней П. с жалобой на действия органов опеки и попечительства Приволжского района Астраханской области. П. зарегистрирована и имеет право пользования жилым домом, принадлежащем на праве собственности ее отцу, лишенному родительских прав. Со слов заявительницы, в июле 2015 года ей стало известно, что вышеуказанный жилой дом был дважды продан, при этом орган опеки и попечительства Приволжского района Астраханской области не проверили факт наличия права несовершеннолетнего ребенка на имущество. По данным фактам Уполномоченным инициирована ведомственная проверка, в ходе которой доводы заявительницы подтвердились. Однако данный дом в настоящее время принадлежит на праве собственности третьим лицам, являющимися добросовестными приобретателями. В связи с этим заявительнице рекомендовано обратиться в суд в интересах малолетней П. за восстановлением ее нарушенных прав. Следует отметить, что судебная

практика показывает, что перспектива удовлетворения таких исковых требований не велика²⁷.

Важным является надзор за соблюдением прав и законных интересов детей со стороны замещающих родителей, так как имеют место нарушения жилищных прав подопечных на заботу, воспитание и образование, общение с родственниками, защиту прав и законных интересов.

К Уполномоченному обратилась Б. По утверждению заявительницы, ее бывший опекун С. неправоммерно распорядились принадлежавшей Б. квартирой и денежными средствами. В частности, были изложены обстоятельства продажи жилого помещения (трехкомнатной квартиры по улице Савушкина за 1 750 000 рублей, а взамен приобретённой квартиры меньшей площади на улице Ветошникова за 2 000 000 рублей) и растраты С. денежных средств, полученных заявителем в порядке наследования и в связи с потерей кормильца. Немаловажное значение имеет и проверка обстоятельств получения доверенности на осуществление действий по распоряжению имуществом заявительницы от 27.11.2013, удостоверенной нотариусом, а также законность и обоснованность требования опекуна - соблюдение условия оплаты 13% налога от стоимости квартиры заявительницей для оформления права ее собственности на квартиру по улице Ветошникова. Уполномоченным направлено обращение в следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области с просьбой провести проверку обстоятельств, изложенных в жалобе Б. и при наличии оснований принять соответствующие меры по защите прав заявительницы.

Права ребенка в сфере образования

Право на образование закреплено в статье 43 Конституции Российской Федерации. Создание условий для полноценной реализации каждым ребенком своего права на образование способствует развитию его умственных и физических способностей, культурному росту, формированию моральных и социальных качеств личности, воспитанию уважения к правам и свободам человека. «Школьники независимо от того, где они живут, какой доход у их родителей, должны получить равные возможности для хорошего

²⁷Кроме того, в соответствии с частью 4 статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» признается не возможным проживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жилых помещениях с лицами лишенных родительских прав в отношении этих детей. Соответственно, воспользоваться правом пользования жилым помещением даже в случае удовлетворения судом исковых требований, не представляется возможным.

старта», — отметил Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию 2015 года.

В 2015 году в рамках реализации государственной программы «Развитие образования Астраханской области», утвержденной постановлением Правительства Астраханской области от 25.09.2014 № 402-П, из бюджета Российской Федерации привлечено 246547,7 тысяч рублей, из бюджета Астраханской области выделено 34966,5 тысяч рублей.

В целях развития системы дистанционного образования в отчетном периоде региональным профильным министерством проводилась работа по обеспечению общеобразовательных организаций доступом к сети Интернет со скоростью не менее 10 Мб/сек. и поддержание работы зон WI-FI.

Для формирования единого информационного пространства региона и создания условий для развития технологий дистанционного обучения во всех образовательных организациях Астраханской области создан Портал дистанционного образования региона, который позволяет выстраивать образовательный процесс с применением дистанционных технологий на всех уровнях образования по всем образовательным областям. Дистанционные технологии уже активно используются в Красноярском, Приволжском, Володарском районах.

В Астраханской области успешно реализуются проект по разработке электронных учебников, а также системы публикации и использования интерактивных материалов для начальной школы, а также проект «Глобальная школьная лаборатория». В 2015 году еще 30 образовательных организаций региона были оснащены несколькими видами цифровых лабораторий. На базе 14 общеобразовательных организаций созданы школьные спортивные клубы, построено 14 открытых спортивных площадок.

По представленной министерством образования и науки Астраханской области информации очереди *в детские сады* в Астраханской области для детей *от трёх до семи лет* полностью ликвидированы.

Всего в Астраханской области в 2015 году в рамках реализации комплекса мероприятий по модернизации системы дошкольного образования Астраханской области создано 3115 мест дошкольного образования для детей этого возраста.

Однако, несмотря на принимаемые меры, отсутствие необходимого количества мест в дошкольных образовательных учреждениях не дает возможности большому количеству *детей в возрасте от 1,5 до 3 лет* реализовать право на образование. Учитывая, что мамы, воспитывающие детей от 1,5 до 3 лет, не могут выйти на работу, поскольку дети не устроены в детский сад и, как правило, такие семьи имеют серьезные материальные трудности, соответственно, остро нуждаются в помощи со стороны государства. Особенно это касается одиноких родителей.

Особое беспокойство в отчетном году вызывает организация питания детей в дошкольных образовательных учреждениях, а именно перенесение ужина на более раннее время и объединение с полдником. Кроме того, из-за

отсутствия финансирования в регионе в образовательных организациях отменили бесплатные завтраки для школьников.

В последние годы в России и, в частности, в нашем регионе имеет место тенденция укрупнения образовательных организаций всех уровней.

К сожалению, лишь к концу 2015 года в Закон Астраханской области от 14.10.2013 № 51/2013-ОЗ «Об образовании в Астраханской области» были внесены изменения, согласно которым введены критерии малокомплектной образовательной организации. Таким образом, процесс реорганизации был осложнен пробелами в законодательстве. Проводимые в регионе преобразования школ вызвали волну недовольства родителей, педагогов и общественности.

Так, обращения поступали по вопросу о присоединении МКВ с ОУ «Открытая (сменная) общеобразовательная школа № 3 г. Астрахани к МБОУ г. Астрахани «СОШ № 74 им. Габдуллы Тукая», о несогласии с реорганизацией МКОО «Маковская ООШ им. Героя Советского Союза Г.С. Мыльников» и МБОУ г. Астрахани «НОШ № 19» и др.

Следует отметить, что реорганизация образовательных учреждений, безусловно, болезненный процесс, который, вместе с тем, имеет объективные предпосылки – в первую очередь, связанные с сокращением числа обучающихся, ухудшением материально-технической базы образовательных учреждений, заметным падением качества обучения ввиду дефицита высококвалифицированных учительских кадров.

На сегодняшнем этапе реорганизация образовательных учреждений, при всей сложности и неоднозначности данных мероприятий, проводится единственно с целью оптимизации учебного процесса и повышения доступности и качества образования.

Согласно письмам министерства образования и науки Астраханской области и управления по образованию и науке администрации муниципального образования «Город Астрахань», экспертной комиссией проводится оценка последствий такой реорганизации, учитываются все обстоятельства (уровень выбытия обучающихся, качества образования и условия для организации учебного процесса, место жительства учащихся с точки зрения возможности их беспрепятственного доступа в образовательное учреждение по новому адресу, а также достигаемый в результате реорганизации уровень кадрового потенциала, материально-технической и учебно-методической базы нового образовательного учреждения, и т.д.).

Каких-либо реальных обстоятельств, которые позволили бы сделать вывод о нарушении права детей на образование в результате принятия решений о реорганизации школ – по итогам проведенных проверок не усматривалось. Однако Уполномоченный считает необходимым исполнить и власти обратить внимание на то, что в 2015 году поступил ряд коллективных обращений от представителей общественности, родителей учащихся, а также сотрудников образовательных организаций по нарушению их права на информацию о причинах и целях реорганизации их организаций. Такие сложные ситуации возникают, как правило, по причине отсутствия

диалога гражданского общества и исполнительных органов государственной власти региона.

Права ребенка в сфере здравоохранения

Лекарственное обеспечение является одним из направлений в сохранении и укреплении здоровья. Однако в регионе имеют место проблемы с обеспечением лекарственными препаратами детей, больных орфанными заболеваниями.

Так, в адрес Уполномоченного обратился гр-н И. несовершеннолетний сын, которого является инвалидом-детства. Для поддержания нормального состояния здоровья, мальчику необходим препарат «Кепра», который по рецепту они получали в аптеках города. Но в последнее время лекарственный препарат исчез из аптек, другой препарат для поддержания здоровья мальчику не подходит. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что отсутствие в аптеках вышеуказанного препарата было связано с задержкой его закупки для региона министерством здравоохранения Астраханской области.

В соответствии Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 16 и 83) организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к инвалидности или сокращению продолжительности жизни гражданина, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать граждан Российской Федерации лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

Необходимо отметить, что имеется письмо Минздрава России от 08.07.2013 № 21-6/10/2-4878 «О недопустимости отказа гражданам, страдающим редкими заболеваниями, в лекарственном обеспечении за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации», которое было направлено органам власти для использования в работе в связи с подобными случаями их отказов обеспечивать лекарственными средствами граждан, страдающих редкими заболеваниями.

Из представленной прокуратурой Астраханской области информации следует, что имеют место многочисленные нарушения прав детей-инвалидов на обеспечение лекарствами. В адрес министерства здравоохранения Астраханской области вынесено 4 представления об устранении нарушений

законодательства об охране здоровья детей. По результатам их рассмотрения, нарушения закона устранены, дети обеспечены необходимыми лекарствами.

К Уполномоченному обратилась гр. М. по вопросу оказания содействия в лечении малолетней дочери А.В обращении заявительница указала, что министерством здравоохранения Астраханской области выделана квота на трансплантацию почки ребенку. Однако дорогостоящие лекарственные препараты, необходимые для лечения девочки, не вошли в предоставленную квоту, в связи с чем, семья заявительницы вынуждена самостоятельно изыскивать средства на их приобретение.

В ходе рассмотрения обращения установлено, что в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2015 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2014 № 2782-р, данные препараты не входят.

К Уполномоченному обратился Л., который указал, что в новостной программе «Вести» телеканала ГТРК «Лотос» показали обращение к астраханцам об оказании финансовой помощи для приобретения лекарств для маленькой девочки, родившейся без почек. Уполномоченным была установлена связь с родственниками девочки. Однако документы семья так и не представила. Провести комплексную проверку обстоятельств с участием компетентных органов не удалось. Со слов родственников ребенка стало известно, что лечение девочки от онкологии проводится по квоте. Однако приобрести дорогостоящие лекарственные препараты, которые назначаются врачами, не представляется возможным. Одним из вариантов решения обозначенной проблемы могло бы быть расширение перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в случаях дорогостоящего курса лечения. Также остро стоит вопрос о замене врачами-терапевтами оригинального препарата, выписанного врачом специалистом, на аналогичный.

Право на медицинскую помощь и медицинское обслуживание

Сбережение здоровья каждого ребенка, формирование дружественного к детям здравоохранения явились одними из ключевых принципов Национальной стратегии.

В Астраханской области органами государственной власти системно и последовательно реализуются основные задачи государственной политики в сфере здравоохранения, направленные на профилактику, раннее выявление и лечение заболеваний, инвалидности детей, формирование у детей и их родителей мотивации к здоровому образу жизни.

Проводимая работа дает положительные результаты: за последние годы в Астраханской области увеличилась рождаемость, что является одним из основных критериев оценки деятельности органов здравоохранения.

Следует отметить, что в почте Уполномоченного были зафиксированы жалобы в сфере оказания медицинской помощи.

Так, поступила жалоба гражданки З. с жалобой на несвоевременно оказанную и некачественную медицинскую помощь, полученную в ГБУЗ АО «ОДКБ им. Н.Н. Селищевой» ее несовершеннолетним сыном. В частности, в мае 2015 года после падения с велосипеда несовершеннолетний сын заявительницы был доставлен бригадой скорой помощи в вышеуказанную больницу. Сотрудники больницы на протяжении нескольких часов бездействовали и не предпринимали никаких мер по обследованию ребенка и выявлению диагноза, что повлекло ухудшение состояния его здоровья (мальчик впал в кому), и в дальнейшем скончался. По данному факту следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области возбуждено уголовное дело по статье «Халатность». Расследование уголовного дела по ходатайству Уполномоченного находится на личном контроле руководителя Следственного комитета по Астраханской области.

К Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области обратилась гр. П., с жалобой на действия врачей, повлекших смерть ее малолетней внучки В. 2012 г.р. По результатам инициированных Уполномоченным и проведенных компетентными органами власти проверок, а также комплексных судебно-медицинских экспертиз подтвердился факт неправильно поставленного диагноза, соответственно, лечения малолетнего. Виновные лица привлечены к ответственности.

Обращают на себя внимание жалобы на имеющиеся трудности попасть на прием к врачам – узким специалистам. В ходе выездного приема к Уполномоченному обратились жители ЗАТО «Город Знаменск» с жалобой на отсутствие в детской городской поликлинике профильных врачей-специалистов. В связи с чем родители детей вынуждены обращаться за медицинской помощью к специалистам, которые находятся за несколько сотен километров в г. Астрахани либо в г. Волгограде. При этом граждане указали, что в больнице, в которой обслуживаются военнослужащие, есть необходимые врачи, но детей они не обслуживают.

Вышеуказанные факты, свидетельствуют о нарушении прав ребенка на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Права в сфере социального обеспечения Государственная социальная помощь

На сегодняшний день нередки случаи, когда семьи с несовершеннолетними детьми попадают в сложную жизненную ситуацию, и ей нужна государственная помощь. Получателями государственной социальной помощи, оказываемой за счет средств областного бюджета,

являются, в том числе, малоимущие семьи, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Астраханской области.

К Уполномоченному поступает достаточно много таких обращений – 14% от общего количества поступивших обращений. Необходимо отметить и высказать благодарность министерству социальной защиты и труда Астраханской области за положительное и оперативное решение вопросов, поставленных в обращениях Уполномоченного по правам ребенка по оказанию социальной помощи гражданам.

В 2015 году поступило большое количество обращений, которые вызваны тем, что ранее в Закон Астраханской области от 10.04.2012 № 12/2012-ОЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Астраханской области» были внесены изменения, суть которых – семья не считается многодетной при наличии в ней пасынков и падчериц одного из супругов.

Граждане попытались оспорить данное положение в судебном порядке, но безуспешно (решение Астраханского областного суда от 27.07.2015 по делу № 3-17/2015).

Необходимо отметить, что вновь установленное правовое регулирование, направлено на стимулирование процесса усыновления детей отчимами (мачехами) в случае отсутствия у них второго родителя, что положительно влияет на внутрисемейные отношения и социальную обстановку в обществе. Однако многодетным семьям необходима поддержка со стороны государства, поскольку именно экономическое положение таких семей влияет на устойчивую тенденцию к обострению всех процессов жизнедеятельности семьи.

Ряд обращений по данной тематике свидетельствуют о нарушениях, связанных с предоставлением регионального семейного капитала. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка К. по вопросу получения средств регионального семейного капитала. Удостоверение многодетной семьи ей было выдано в 2013 году. В своем обращении заявительница указала, что обратилась в районный Центр социальной поддержки с просьбой выдать гарантийное письмо на получение средств регионального семейного капитала, однако затем она была уведомлена, что её семья утратила статус многодетной. Учитывая, что согласно законодательству, Астраханской области заявительнице выдано удостоверение, подтверждающее статус многодетной семьи, а также гарантийное письмо на получение средств регионального семейного капитала, она полагала, что имеет право на получение мер социальной поддержки, предусмотренных Законом Астраханской области от 10.04.2012 № 12/2012-ОЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Астраханской области», так как закон обратной силы не имеет. В результате рассмотрения обращения установлено, что районные Центры социальной поддержки населения выдавали гарантийные письма на предоставление регионального семейного капитала уже после вступления в силу «новых» положений закона тем лицам, которые такой статус утратили в силу изменений, внесенных в

законодательство. Данные обстоятельства свидетельствуют о нарушениях областного законодательства, допущенных сотрудниками районных Центров социальной поддержки.

В этой связи считаю необходимым довести до власти, мнение широкой общественности. Так, председатель правления Астраханской областной общественной организации многодетных семей Н.М. Тихвинский пишет: «Множество поправок в отношении многодетных семей направлены не на то, как помочь, а как грамотно отказать. Нарушая права многодетных семей, преследуется одна цель – экономить на будущем».

К Уполномоченному по правам человека поступали обращения женщин о невыплате пособий по беременности и родам в связи с тем, что организация - ООО «ЕРИЦ» не ликвидирована, но где находится неизвестно. Их обращения в Фонд социального страхования, в государственную инспекцию по труду в Астраханской области результатов не дали. Уполномоченным оказано содействие гражданам в подготовке искового заявления в суд о взыскании пособия по беременности и родам, а также рекомендовано затем обратиться в Фонд социального страхования за получением пособия по беременности и родам, представив вышеуказанное решение суда и постановление судебного пристава, которое подтвердит, что отсутствует возможность установления места нахождения работодателя и его имущества.

Не удовлетворяются потребности семей, имеющих детей-инвалидов, в бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства в границах сельских населенных пунктов Астраханской области, для ведения садоводства, огородничества, ведения личного подсобного хозяйства. Так, к Уполномоченному по правам ребенка обратилась гр-ка А. по вопросу бесплатного предоставления в собственность земельного участка. В своем обращении заявительница выразила обеспокоенность медленным продвижением очередности. В ходе проверки было установлено, что с момента постановки заявительницы в реестр учета граждан, нуждающихся в бесплатном предоставлении земельных участков, её очередность продвинулась всего на 21 порядковый номер для индивидуального жилищного строительства, и на 10 для садоводства. По информации, представленной администрацией муниципального образования «Город Астрахань», в указанном реестре состоит 820 семей, имеющих детей-инвалидов, однако реализовали свое право только 10 семей из указанной категории.

В связи с нарушением прав семей, имеющих детей-инвалидов, прокурором г. Астрахани в адрес главы администрации муниципального образования «Город Астрахань» внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. В настоящее время городской администрацией проводятся работы по предоставлению 189 земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов в микрорайоне «Интернациональный» и 150

земельных участков для садоводства и огородничества в микрорайоне «Станция Новолесная» на территории Трусовского района г. Астрахани.

В производстве Уполномоченного по правам ребенка находились жалобы о взыскании денежных средств, на которые в соответствии со статьей 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве» они не могут быть взысканы.

Так, гр-ка П. обратилась с жалобой на действия службы судебных приставов-исполнителей Кировского РОСП г. Астрахани об удержании социальных пособий по уходу за ребенком в счет ее долговых обязательств. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что на основании исполнительных производств от 11.03.2015, о которых заявительница не была оповещена судебными приставами – исполнителями, осуществлены удержания пособий по уходу за малолетним ребенком на общую сумму 28215,27 руб. в пользу отдела УФМС России по Астраханской области в Кировском районе г. Астрахани и ОАО АКБ «Авангард».

В апреле 2015 года заявительнице стало известно, что на её счет в Сбербанке России наложен арест. При обращении в службу судебных приставов П. было предложено представить документы, подтверждающие получение на банковский счет социальных пособий на ребенка. Со слов заявительницы, необходимые документы ею были представлены. Судебный пристав – исполнитель отказалась принять соответствующие меры, в связи с тем, что обязанность по проверке источника поступления денежных средств на счет должника возложена на сотрудника банка. При обращении заявительницы к руководителю отдела службы судебных приставов по данному вопросу, последняя пообещала снять арест. Однако, при поступлении последующих пособий 18.05.2015, 19.05.2015 на ребенка на банковский счет, денежные средства удерживались банком. Когда гр-ка П. обратилась за разъяснениями в Сбербанк России, то получила ответ, что судебными приставами арест не снят. Это было сделано только три дня спустя.

Попытки гр-ки П. обжаловать бездействие судебных приставов оказались безрезультатными. Кировского РОСП г. Астрахани в УФССП России по Астраханской области заявительницей были поданы жалобы, на которые она своевременно ответ не получила. Как выяснилось позже, со слов заявительницы, ее жалобы были утеряны. 09.06.2015 года П. подала заявление в суд о признании действий службы судебных приставов незаконными. Однако дело суд не рассмотрел, сослался на упущенные сроки подачи такого заявления и отказал заявительнице в удовлетворении ее требований.

Следует отметить, что при возбуждении исполнительного производства и обращении взыскания на денежные средства, находящиеся на счете в кредитном учреждении, у судебного пристава-исполнителя отсутствует информация, позволяющая установить статус (пособие, компенсационные либо алиментные выплаты, пенсионные отчисления и т.д.) денежных средств, либо источник их перечисления.

В связи с этим в постановлении о возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель обязывает должника сообщить сведения о счетах, находящихся в банке или иной кредитной организации, в том числе о счетах, на которые работодателем производится начисление заработной платы, а также представить сведения о поступлении на указанные счета денежных средств, на которые в соответствии с законодательство не может быть обращено взыскание, указать виды доходов, на которые согласно статье 101 Федерального закона от 20.10.2007 № 299-ФЗ «Об исполнительном производстве» не может быть обращено взыскание.

В постановлении об обращении взыскания на денежные средства должника, находящиеся в банке или иной кредитной организации, в резолютивной части указывается на необходимость сообщения банком судебному приставу-исполнителю о невозможности исполнить постановление при наличии сведений о поступлении на счет должника денежных средств, на которые согласно указанным положениям закона взыскание обращено быть не может.

В адрес Управления ФССП по Астраханской области направлено обращение с просьбой вернуться к рассмотрению данного дела. В представленном ответе сообщалось, что проверкой материалов исполнительного производства установлено, что взысканные с должника (с заявительницы) денежные средства были перечислены взыскателю, в связи с чем их возврат должнику невозможен. В постановлении об обращении взыскания на данные денежные средства должника банку предписывалось произвести взыскание в пределах суммы долга, за исключением денежных средств, на которые в соответствии с законодательством не может быть обращено взыскание. Поэтому вина должностных лиц УФССП России по Астраханской области не установлена. При этом нарушение порядка делопроизводства судебным приставом исполнителем имело место, но привлечь к дисциплинарной ответственности должностного лица не представляется возможным в виду его увольнения с государственной гражданской службы. На момент обращения заявительницы к Уполномоченному был пропущен срок подачи заявления в суд об обжаловании действия сотрудников банка. В связи с этим заявительнице рекомендовано восстановить его в судебном порядке.

Право ребенка воспитываться в семье

В соответствии со статьей 38 Конституции Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Наилучший путь развития ребёнка — это создание для него доброжелательной и комфортной среды, необходимой ребёнку для полноценной жизни. Такая среда в максимальной степени возможна, конечно, в крепкой и дружной семье.

С 2015 года, по инициативе Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и Министерства труда и социальной защиты

Российской Федерации, Астраханская область является пилотной площадкой по социальному сопровождению семей с детьми, в том числе, замещающих семей. Данный проект осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Согласно информации, представленной министерством социального развития и труда Астраханской области, реализация проекта позволила дополнительно выявить семьи, нуждающихся в социальном сопровождении, на ранней стадии²⁸. В рамках созданной системы создана соответствующая инфраструктура²⁹, с главами районов заключены межведомственные соглашения, согласно которым ведущая роль в профилактике семейного неблагополучия отведена комиссиям по делам несовершеннолетних, а координаторами социального сопровождения семей являются межведомственные рабочие группы, созданные при центрах социальной поддержки населения.

В каждом индивидуальном случае для профилактической работы с семьей, находящейся в социально опасном положении, разрабатывается отдельный план, предусматривающий различные меры медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи по выходу семьи и ее членов из кризисной ситуации. И эта работа ведётся до тех пор, пока не устранены причины, которые привели к ухудшению жизненной ситуации. Адресный подход к семье позволяет обеспечить персональный куратор.

Для семей с детьми, в том числе состоящими на профилактическом учёте в подразделениях по делам несовершеннолетних (ПДН), на территории региона введен институт наставничества, цель которого – формирование у членов данных семей законопослушного поведения, закрепление общепринятых норм и навыков общественного поведения, создание позитивных жизненных установок. На конец 2015 года за указанной категорией семей и детей закреплены 165 наставников. Кроме того, в каждом

²⁸Так, по состоянию на 01.10.2015 на учете служб социального сопровождения состояло 1230 семей, за этот же период в 2014 году – 1034. Снято с сопровождения семей в связи с улучшением семейного положения 522 семьи, что на 26% выше показателей 2014 года (414 семей).

²⁹ В каждом муниципальном районе служба социального сопровождения семей (при центрах социальной поддержки населения), а в городе Астрахани – ГАУ «Многопрофильный социальный центр «Семья». Кроме того, имеется 12 отделений по работе с семьей и детьми на базе комплексных центров социального обслуживания населения, 6 социально-реабилитационных учреждений для несовершеннолетних и 3 центра помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

районе созданы советы старейшин многодетных семей, советы отцов, волонтерские отряды.

Для обеспечения доступности семей, проживающих в отдаленных населенных пунктах, к получению необходимых услуг и оказанию консультативной помощи организована работа мобильных бригад «Здоровая семья» с участием сотрудников различных органов и учреждений³⁰.

Бесспорно, имеются здесь и проблемы, что откровенно признаёт региональный минсоцразвития. В частности, вышеуказанные индивидуальные планы профилактической работы с семьей, не всегда рассматриваются и утверждаются с должной оперативностью (это особенно характерно для г. Астрахани, Ахтубинского, Икрянинского, Наримановского районов). Комиссиями по делам несовершеннолетних подчас несвоевременно осуществляется сверка семей, состоящих на учете в органах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что приводит к отсутствию единого учета семей, нуждающихся в социальном сопровождении. Наконец, приходится констатировать, что органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ответственные за предоставление помощи семье в рамках реализации утвержденного плана индивидуально-профилактической работы, в ряде случаев попросту бездействуют.

Это приводит к случаям, наподобие того, который попал в хронику происшествий Астраханской области в сентябре 2015 года. Сообщение о постановке на учет по беременности 14-летней девушки поступило в прокуратуру Трусовского района г. Астрахани из медучреждения, после чего в ходе проверки было установлено, что в связь с несовершеннолетней вступил 28-летний житель города Нариманова. Однако впоследствии выяснилось, что семья у девочки неблагополучная, оба родителя злоупотребляют алкоголем, жизнью дочери не интересуются.

В декабре 2015 года Ахтубинским межрайонным следственным отделом следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области было возбуждено уголовное дело по факту совершения насильственных действий сексуального характера в отношении малолетней, и опять-таки в ходе проверки всех обстоятельств было установлено, что семья девочки — из категории неблагополучных. Родители не работают, характеризуются отрицательно, систематически употребляют спиртные напитки, воспитанием детей фактически не занимаются. Им глубоко было безразлично, что девочка осталась на второй год в первом классе из-за неуспеваемости. Поэтому то, что она, в конечном счёте, стала жертвой преступления – вполне закономерно. Здесь, однако, не только вина родителей, но и неудовлетворительная работа тех органов,

³⁰В 2015 году состоялось более 254 выездов мобильных бригад «Здоровая семья», которыми охвачены 2597 взрослых и 3429 детей.

которые по долгу службы обязаны были своевременно реагировать на неблагоприятную ситуацию в данной семье.

Определение места жительства ребенка. Порядок общения детей с родителями

В 2015 году возросло число обращений к Уполномоченному по вопросам осуществления родительских прав, споров родителей и других родственников о порядке общения с детьми, определении места жительства детей – 21,5% от общего количества обращений.

Как правило, во всех случаях речь идет о бывших супругах, причем зачастую отношения между ними носят крайне неприязненный характер. В такого рода ситуациях Уполномоченному всякий раз приходится выступать своего рода медиатором, занимающегося поиском оптимального решения проблемы. Зачастую взрослые руководствуются своими желаниями, а не правами и интересами детей.

В условиях конфликта родителей, родственников, при невозможности прийти к соглашению, споры, связанные с воспитанием детей, разрешаются исключительно в судебном порядке. Гр. Н. обратился в суд с иском о признании недействительным постановления об определении порядка общения с ребенком. Представитель Уполномоченного был привлечен по ходатайству гр. Н. в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований. В обоснование своих исковых требований истец указал, что между ним и ответчиком - бывшей супругой, сложились неприязненные семейные отношения, и бывшая супруга стала препятствовать общению отца с малолетним. Представитель предоставил в суд заключение рекомендательного характера о соблюдении прав и законных интересов малолетнего ребенка. Суд удовлетворил требования истца.

К Уполномоченному обратился гр-н Б. – с просьбой оказать содействие в налаживании общения с ребенком. С его слов, мать на протяжении нескольких месяцев препятствовала общению с ребенком. Договориться между собой у бывших супругов не получилось. Для разрешения данной ситуации, и восстановления права ребенка на общение с близкими родственниками, на комиссию, созданную по инициативе Уполномоченного, были приглашены бывшие супруги, сотрудник районного Центра социальной поддержки, психолог. В ходе проведения беседы, родителям были разъяснены их права и обязанности, а также указано на недопустимость создания родителями конфликтных ситуаций в присутствии малолетнего ребенка. В результате стороны заключили соглашение о порядке общения с ребенком в районном органе опеки и попечительства.

Для организации работы Уполномоченного по такого рода случаям внесены дополнения в Положение об Общественном совете при Уполномоченном, предусматривающие формирование рабочих групп примирения для оказания помощи гражданам в решении споров в досудебном порядке, связанных с участием в воспитании детей.

О распространении внутрисемейного неблагополучия можно судить по данным, представленным Управлением МВД России по Астраханской области. На профилактическом учёте состоят 910 неблагополучных семей, выявлено и поставлено на учет 563 родителя, не исполняющих обязанности по воспитанию детей, в 2015 году выявлено 6 фактов ненадлежащего исполнения родительских обязанностей в отношении несовершеннолетнего, соединенного с жестоким обращением.

Ограничение граждан в родительских правах. Лишение родительских прав

В 2015 году в Астраханской области были лишены родительских прав 205 граждан, ограничены в родительских правах — 57 граждан. Анализ обращений показывает, что территориальные структурные подразделения по опеке и попечительству часто действуют по своему усмотрению, а в ряде случаев, наоборот, — бездействуют.

Уполномоченный по правам ребенка в Краснодарском крае Т.Ф. Ковалева обратилась в интересах гр-ки М., отбывающей наказание в ФКУ ИК-3 по Краснодарскому краю, с просьбой оказать содействие в восстановлении её общения с ребенком, находящимся под опекой. Несмотря на то, что мать не была лишена родительских прав, в течение длительного периода времени опекуны препятствовали общению матери с ребенком, ссылаясь на то, что такое общение может отрицательно повлиять на психоэмоциональное состояние мальчика. В ходе выяснения обстоятельств, установлено, что органы опеки и попечительства не проводили беседы с опекунами, не разъясняли им права и законные интересы матери и ребенка, а также право на воссоединения семьи после освобождения матери. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам ребенка общение матери с ребенком было восстановлено.

Как субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних органы опеки не всегда реализуют в полной мере свои полномочия: в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями, запрашивать информацию у государственных органов и учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей.

К Уполномоченному обратился гр. Г. с жалобой на действия органа опеки и попечительства Трусовского района г. Астрахани. Заявитель полагал, что его вместе с супругой неправомерно хотят ограничить в родительских правах. Дело рассматривалось в суде, в качестве третьего лица был привлечен представитель Уполномоченного по правам ребенка, который заявил ходатайство о проведении обследования на предмет психолого-эмоционального отношения детей к родителям. В результате было установлено, что имеет место взаимное позитивное восприятие, отношения

строятся на основе доверия, расположения, уважения между членами семьи. Другое дело, что семья не имеет жилья, отец не имеет постоянной работы, дети не посещали долгое время школу.

Решением суда данные родители ограничены на 6 месяцев в родительских правах. Однако здесь возникает резонный вопрос – почему в отношении данной семьи, которая в силу объективных факторов находится в трудной жизненной ситуации, не осуществлялось социальное сопровождение? Почему не был разработан и не осуществлялся план индивидуально-профилактической работы с семьей?

К сожалению, следует констатировать, что зачастую с вынесением решения суда об ограничении, лишении родительских прав работа с семьей практически заканчивается. В этой связи, органам опеки и попечительства следует обратить внимание на необходимость использования индивидуальных методов работы с родителями, ограниченными или лишенными родительских прав, по восстановлению родительских прав и возврату ребенка в кровную семью. В этих случаях предусматривать различные формы взаимодействия с кровной и приемной семьей.

Сложным с практической точки зрения является вопрос применения статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации в части *отобрания* ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. Дело в том, что законодательно не установлены критерии и случаи угрозы жизни и здоровью ребенка. Есть и иные проблемы процедурного характера. Например, семидневный срок, установленный для подготовки и направления материалов в суд на лишение или ограничение в родительских правах, не позволяет собрать объективный и полный материал для судебного иска.

В этой связи представляется обоснованными и целесообразными предложения относительно нормативного совершенствования института «отобрания ребенка», которые, в частности, предусматривают: *унификацию оснований* отобрания ребенка и ограничения родителей в родительских правах; разрешение отбирать ребенка и ограничивать родителей в родительских правах *только при непосредственной* угрозе жизни или здоровью ребенка; введение судебного порядка отобрания.

Ненадлежащее выполнение родителями алиментных обязательств

Проблема невыплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей стоит в регионе достаточно остро. К административной ответственности за уклонение от выполнения родительских обязанностей в 2015 году привлечено 4358 человек, к уголовной – 765 человек.

Следует отметить, что большая часть обращений поступает от малообеспеченных семей, не имеющих достаточных средств для содержания детей. Однако наиболее злостные «алиментщики», зачастую являются людьми вполне обеспеченными. Причины их уклонения от содержания

собственных детей кроются не столько в финансовых проблемах, сколько в моральной несостоятельности. Нередки случаи, когда алиментные обязательства не исполняются в течение нескольких лет.

Так, в ходе личного приема граждан к Уполномоченному по правам ребенка обратилась жительница г. Астрахани по вопросу взыскания алиментов с бывшего мужа, отца детей. В связи с необходимостью ухода за ними, заявительница не имеет возможности работать. Неоднократные обращения в Ленинский районный отдел судебных приставов положительных результатов не дали. После вмешательства Уполномоченного по правам ребенка судебному приставу-исполнителю были даны указания по активизации действий, направленных на фактическое исполнение исполнительного документа.

Другой случай. Гр-ка Н. сообщила, что отец их ребенка в течение нескольких лет уклонялся от исполнения судебного приказа, имеет задолженность по алиментам более 200 тысяч рублей. При этом должник ни разу даже не предупреждался о возможности привлечения к уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов.

Приведенный пример обращения свидетельствует о недостаточной эффективности мер, предпринимаемых подразделениями Федеральной службы судебных приставов, которые, в частности, не имеют единого подхода к практике привлечения «алиментщиков» к уголовной ответственности. Так, для возбуждения уголовного дела в отношении лица, уклоняющегося от уплаты алиментов, в некоторых муниципальных районах достаточно одного предупреждения (Камызякский, Икрянинский, Володарский, Красноярский, Енотаевский), а в других необходимо несколько (например, в Харабалинском – четыре). Дарение разовых подарков детям и покупка им вещей, по мнению некоторых судебных приставов, исключает возможность привлечения лица к уголовной ответственности. В этой связи было бы целесообразно внести изменения в законодательство, установив единый срок уклонения от исполнения обязательства по выплате алиментов после предупреждения об уголовной ответственности.

В 2015 году были допущены нарушения прав детей на получение алиментов учреждениями, где воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Прокуратурой Астраханской области в ходе проверок было установлено, что в ГСКУ Астраханской области «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Улитка» дубликат исполнительного листа о взыскании алиментов на содержание воспитанницы, был получен и направлен для принудительного исполнения спустя год с момента поступления ребенка.

Администрацией ГБОУ Астраханской области «Травинская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», вопреки очевидным фактам, не было инициировано привлечение родителей к уголовной ответственности по факту злостного уклонения от уплаты алиментов. Подобные нарушения выявлены в ГБОУ Астраханской области «Школа-интернат им. С.И. Здорова».

Несовершеннолетние, находящиеся в этих учреждениях, самостоятельно не могут реализовать свое права на получение содержания от родителей. При этом администрациями не в полной мере исполняются обязанности по контролю за поступлением денежных средств на счета детей. Органы опеки и попечительства недостаточно контролируют вопрос взыскания алиментов на подопечных детей, недостаточно взаимодействуют со службой судебных приставов. Обобщенный анализ положения дел в сфере взыскания алиментных обязательств свидетельствует о недостаточно эффективной деятельности Управления ФССП России по Астраханской области в сфере исполнения федерального законодательства, недостаточный контроль органов власти за подведомственными учреждениями, где воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также несовершенство федерального законодательства в рассматриваемой сфере правового регулирования.

Проблемы реализации прав детей-инвалидов

Особое внимание Уполномоченный по правам ребенка уделял защите прав детей с ограниченной жизнедеятельностью. Следует отметить, что официальные данные о количестве детей-инвалидов на территории региона несколько разнятся, но в целом можно говорить, что их порядка 4,5 тысяч человек³¹.

Обращения семей, имеющих детей-инвалидов, в адрес Уполномоченного по правам ребенка составляют 9% от общего количества обращений. Их анализ показывает, что система реализации и защиты прав детей-инвалидов нуждается в совершенствовании как на региональном, так и на федеральном уровне.

Так, например, до конца 2015 года функция координации мероприятий по реализации индивидуальной программы реабилитации инвалидов, в т.ч. детей-инвалидов, возлагалась на органы социальной защиты населения³². Однако, как показала проверка, проведенная прокуратурой, данная работа осуществлялась только в отношении тех детей-инвалидов, которые находились на стационарном обслуживании в учреждениях, подведомственных министерству социального развития и труда Астраханской области.

³¹По данным Управления Пенсионного фонда России по Астраханской области, на 1 января 2015 года на территории области проживает 4601 детей-инвалидов, получающих пенсию. Вместе с тем, органами здравоохранения региона на ту же дату учтено 4280 человек.

³²Согласно Порядку разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации инвалида (ребенка-инвалида), утвержденному приказом Минздравсоцразвития России от 04.08.2008 №379н (действовавшего до 01.01.2016),

* * *

Прежде всего, следует сказать, что имели место жалобы на решения бюро медико-социальной экспертизы (МСЭ) о снятии инвалидности.

По данным ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области» в 2015 году произошло сокращение повторного подтверждения инвалидности среди детей. Так, если в 2014 году при переосвидетельствовании повторно признано инвалидами 1933 детей, то в 2015 году — 1909 детей. О масштабах проблемы свидетельствует также статистика обжалований родителями детей-инвалидов решений бюро МСЭ: если в 2014 году было 43 жалобы, то в 2015 году — уже 160 (т.е. рост в 3,5 раза). При этом, трудно понять логику экспертов: неужели у ребёнка, имевшего на протяжении ряда лет серьезные проблемы с состоянием здоровья, оно вдруг улучшилось настолько, что отпали основания считать его инвалидом?

Тем не менее, следует отметить, что если в 2014 году удалось изменить только 1 «отказное» решение бюро МСЭ, то в 2015 году таковых было уже девять. В ряде случаев это стало возможным благодаря содействию Уполномоченного по правам ребенка. Так, удалось повторно подтвердить инвалидность малолетней В., 2006 года рождения, хотя существовала реальная перспектива лишения её инвалидности ввиду якобы того, что состояние жизненных функций настолько улучшилось, что «не приводит к ограничению основных категорий жизни». Гр-ка С. обратилась в связи с необоснованным снятием с её несовершеннолетнего ребенка инвалидности по зрению. Заявительница указала, что в реальности состояние зрения мальчика ухудшилось, один глаз полностью не видит, а для восстановления зрения необходимо операция. Уполномоченным по правам ребенка было гр-ке С. Было оказано содействие по обжалованию решения МСЭ, и при повторном освидетельствовании инвалидность ребенка была восстановлена.

* * *

В 2015 году закончилось действие программы «Доступная среда», утвержденная постановлением Правительства Астраханской области от 20.07.2011 №255-П. На реализацию мероприятий программы из всех источников финансирования были затрачены денежные средства в размере более 36,6 млн. рублей. Многие дома-интернаты, поликлиники, больницы, школы, библиотеки, музеи были оборудованы системами активной звуковой помощи, пространственной ориентации, специализированным оборудованием для санитарных узлов, душевых и ванных комнат, пандусами и поручнями, специализированными лифтами и подъемниками, тактильными обозначениями.

К сожалению, начавшая действовать с 1 января 2015 года на территории региона подпрограмма «Доступная среда»³³, не предусматривает мероприятия, направленные на повышение уровня доступности приоритетных объектов для инвалидов. При этом из представленной прокуратурой Астраханской области информации следует, что в 2015 году исполнительные органы государственной власти Астраханской области не принимали участия в реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» ввиду отсутствия необходимых бюджетных ассигнований.

Нужно прямо сказать, что органами власти всех уровней на территории региона не предпринимаются достаточные меры по созданию условий доступности социально-значимых объектов. Общественный транспорт не оборудован специальными приспособлениями и устройствами в целях создания условий инвалидам в передвижении. Не в полной мере обеспечивается дублирование звуковыми сигналами световых сигналов светофоров и устройств, регулирующих движение пешеходов.

Что же касается жилых домов, то здесь ситуация не менее трудная.

В адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило обращение председателя Знаменской городской общественной организации Всероссийского общества инвалидов в интересах несовершеннолетнего ребенка-инвалида. В доме, в котором проживает ребенок, необходимо восстановление лифтового оборудования и установить пандус. Администрацией ЗАТО «Город Знаменск» утверждает, что не возражает против того, чтобы осуществить необходимые меры, но ссылается на отсутствие положительного решения собрания собственников жилья. Данная позиция никак не может быть признана обоснованной. Совокупность положений Жилищного кодекса РФ и Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривает публичную обязанность органов власти обеспечивать доступность инвалидов к общему имуществу в многоквартирных домах. В связи с этим Уполномоченный по правам ребенка направил обращения в администрацию ЗАТО «Город Знаменск» и министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области, рекомендовав им принять меры по корректировке региональной программы «Проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Астраханской

³³государственной программы «Социальная защита, поддержка и социальное обслуживание населения Астраханской области», утвержденная постановлением Правительства Астраханской области от 12.09.2014 № 399-П

области на 2014 – 2043 годы»³⁴ — в части включения в перечень работ по капитальному ремонту установку пандуса в указанном доме.

Гр-ка Т. в своей жалобе поведала, что на протяжении ряда лет она тщетно добивается установки пандуса в подъезде многоквартирного дома, где проживают два её несовершеннолетних ребенка-инвалида. Передвигаются они на коляске. Однако различные органы, куда обращается заявительница, уведомляют её о *технической невозможности устройства пандуса*, поскольку это повлечёт нарушение требований СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений».

В этой связи следует отметить, что невозможность возведения пандуса по техническим причинам *не исключает установку иного подъемного устройства*. Однако его самостоятельное приобретение для малообеспеченных семей – непреодолимая проблема. В этой связи полагаю целесообразным рассмотреть возможность дополнить Федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалидам³⁵, такими техническими средствами реабилитации, как – мобильный лестничный гусеничный подъемник для инвалидных колясок, подъемная платформа наклонного перемещения.

* * *

По информации, представленной министерством образования и науки Астраханской области, численность обучающихся детей-инвалидов составляет 1594 человека, соответственно численность детей с ограниченными возможностями здоровья — 3721.

В 2014 – 2015 гг. в регионе была проведена определенная работа по созданию безбарьерной среды, внедрены инклюзивные формы образования. Здания 90 базовых общеобразовательных организаций отчасти приспособлены с точки зрения «доступности»: расширены дверные проемы, установлены пандусы или подъемники, модернизированы туалетные комнаты. Оборудовано 220 рабочих мест для педагогов в целях организации дистанционного обучения.

Вместе с тем, из 176 образовательных организаций, расположенных на территории МО «Город Астрахань», лишь 137 (78%) оснащены

³⁴Утверждена постановлением Правительства Астраханской области от 06.02.2014 №27-П

³⁵Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2005 № 2347-р.

приспособлениями для доступа детей с ограниченными возможностями здоровья. Аналогичная ситуация и в других муниципальных образованиях³⁶.

Реализация права на образование детей-инвалидов требует со стороны должностных лиц очень внимательного, продуманного, деликатного отношения. К большому сожалению, так бывает не всегда. Так, к Уполномоченному по правам ребенка поступило обращение от Астраханского областного фонда инвалидов с эндокринными заболеваниями с жалобой на заместителя директора одной из школ г. Астрахани, который в присутствии других учеников, высмеивал ребенка из-за имеющегося у него заболевания, требовал, чтобы родители перевели его в другую школу, заявляя, что «нам инвалиды не нужны». По итогам служебной проверки указанные факты подтвердились. Заместитель директора школы была привлечена к дисциплинарной ответственности, и принесла мальчику и его маме официальные извинения.

К сожалению, приходится констатировать, что у детей-инвалидов, особенно имеющих задержки интеллектуального развития, возникают иногда проблемы в реализации права на получение профессионального образования. Так, в адрес Уполномоченного по правам ребенка обратился гр-н М. с просьбой оказать содействие в получении образования. Со слов заявителя, он неоднократно обращался по данному вопросу в различные инстанции. Камень преткновения заключается в том, что, поскольку М. не получил основное общее образование, определить его на обучение в учреждение профессионального образования формально не представляется возможным. В течение последнего года обучения М. в Астраханском губернском техникуме, администрацией прилагались усилия по направлению его «Калужский реабилитационно-образовательный комплекс». Однако ввиду отсутствия у данной образовательной организации общежития для иногородних данный вариант оказался неисполнимым. Тем не менее, вопрос остается на контроле Уполномоченного по правам ребёнка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

³⁶ Прокуратурой Советского района г. Астрахани, прокуратурой Ахтубинского района в связи с отсутствием пандусов в образовательных организациях в адрес их руководителей в 2015 году было внесено 4 представления. Прокурором Икрянинского района в интересах детей-инвалидов в суд было направлено 14 исковых заявлений, по которым приняты решения об установке пандусов.

Подводя итоги 2015 года, можно констатировать, что ситуация с правами человека в Астраханской области, несмотря на негативные факты, приводимые в настоящем докладе, остается стабильной.

Однако она и впредь требует постоянного внимания со стороны органов власти, их должностных лиц, а также гражданских активистов, общественных организаций, средств массовой информации. Только совместными усилиями государства и гражданского общества возможно преодоление трудностей.

В условиях новой экономической реальности необходимо, прежде всего, не допустить социального напряжения в обществе, минимизировать негативные проявления кризиса, которые, к сожалению, в ближайшей перспективе неизбежно будут затрагивать всё новые категории населения.

Прежде всего, это касается сферы труда и занятости. Уже в 2015 году проявилась тенденция роста безработицы, увеличения фактов сокращения штатов и увольнения работников, направления их в отпуск без содержания. Можно не сомневаться, что в 2016 году будет продолжена оптимизация государственных и муниципальных бюджетных учреждений и организаций, что приведёт к высвобождению определенного количества работников, а также, в ряде случаев, к существенным изменениям условий труда сотрудников. В ряде случаев работники, восстановившие свои права с помощью обращений в суд или Государственную инспекцию труда, наталкиваются на противодействие работодателей – их не допускают к работе, создают невыносимые условия, вынуждают уволиться «по собственному желанию».

Многие граждане, как показывают обращения, в этой ситуации просто не знают – что делать, как действовать. В этой связи Уполномоченный по правам человека считает необходимым более тесно сотрудничать с Астраханским областным объединением организаций профсоюзов, с отраслевыми профсоюзами. Главная цель – помочь людям знать свои права при сокращении, длительной невыплате заработной платы, в случае неправомерного давления со стороны работодателя. В условиях жесткой экономии, как никогда приобретает значение контроль за точным исполнением установленного порядка назначения различных стимулирующих выплат в бюджетных учреждениях, с тем, чтобы администрация решала эти вопросы на паритетных началах с представителями профсоюзных организаций. Люди понимают объективную природу нынешних трудностей, часто проявляют терпение, уважение к собственному профессиональному долгу, но не приемлют келейности и несправедливости.

В этой связи ещё одним направлением деятельности Уполномоченного по правам человека станет взаимодействие с Астраханским региональным отделением Общероссийского народного фронта и Общественной палатой Астраханской области. Возможность участия региональных омбудсменов в общественном контроле становится всё более актуальным аспектом их деятельности.

Одна из наиболее трудных и болезненных проблем, которую часто ставят в своих обращениях астраханцы, — это оплата коммунальных услуг на общедомовые нужды. Сегодня, при наличии громоздкого нормативного регулирования, противоречивой и быстро теряющей актуальность судебной практики, необходимо упорядочить правоприменение в этой сфере, что во многом зависит от региональных органов государственной власти, в частности Службы жилищного надзора Астраханской области. Опять-таки, в условиях неизбежного продолжения роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, необходимость правильного исполнения нормативных правовых актов, полное исключение произвола и несправедливости приобретает весьма важное значение для сохранения социальной стабильности в регионе.

Тот обстоятельство, что граждане в период отбывания наказания в виде лишения свободы, часто не получают полноценное лечение и лекарственное обеспечение, приводит к возникновению у них тяжелых формы инфекционных заболеваний, ведёт подчас фактически к утрате трудоспособности (при отсутствии шансов реально получить инвалидность). Это также весьма серьезный фактор, способный негативно повлиять на ситуацию в регионе. Поэтому в 2016 году Уполномоченный по правам человека намерен сосредоточить свое внимание на проблемах качества медицинского обеспечения граждан в местах принудительного содержания.

Нуждается, как указывалось в докладе, в корректировке законодательство, регулирующее права мигрантов, подлежащих выдворению, а главное — членов их семей, являющихся часто гражданами Российской Федерации.

Что касается Уполномоченного по правам ребенка, то в качестве приоритетной задачи видится создание единого центра данных по побегам несовершеннолетних, проведение постоянного мониторинга в этой сфере. Будет продолжена работа по формированию института уполномоченного по защите прав ребенка в образовательной организации, ориентированного на правовую социализацию обучающихся. Предполагается предпринять ряд мер, направленных на повышение роли Общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области.

Что касается совершенствования законодательства Российской Федерации, то в первую очередь Уполномоченный по правам ребенка рассчитывает на поддержку субъектов законодательной инициативы в решении следующих проблем:

- внесение изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части предоставления права детям-инвалидам с детства поступать в средние специальные учебные заведения на льготных основаниях;

- внесение изменений в пенсионное законодательство в части получения ребенком-инвалидом при смерти одного из родителей двух пенсий по инвалидности и по потере кормильца;

- внесение изменений в семейное законодательство, в части регламентации процедуры отобрания детей, лишения родительских прав, ограничения родителей в правах;

- введения понятия «злостное уклонение от алиментных обязательств» и установление единообразной практики возбуждения уголовных дел в отношении «злостных алиментщиков»;

- предоставление детям-сиротам, по окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения, права однократно оформить занимаемое ими жилое помещение в собственность бесплатно;

- принятие федерального законодательного акта, предусматривающего денежную компенсацию неполным семьям, воспитывающим детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, которые не имеют возможности устроить ребенка в детское дошкольное учреждение;

- дополнение перечня технических средств реабилитации и услуг такими ТСР, как мобильный лестничный гусеничный подъемник для инвалидных колясок, подъемные платформы наклонного перемещения

Уполномоченный
по правам человека
в Астраханской области

А.В. СПИЦЫН

Уполномоченный
по правам ребенка
в Астраханской области

А.А. КУРМАЕВА