1717
1997
2017

300-летие основания
Астраханской губернии

20-летие института
Уполномоченного
по правам человека
в Астраханской области

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2017 ГОДУ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ

Доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области

Астрахань
2018

Доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области подготовлен с соответствии со статьей 20 Закона Астраханской области от 6 ноября 2015 года № 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».

В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 5 Закона Астраханской области от 2 марта 2010 года № 4/2010-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области» доклад содержит специальный раздел о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в Астраханской области.

Права и свободы человека и гражданина в Астраханской области в 2017 году: состояние, проблемы реализации и защиты. Доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области. – г. Астрахань: ООО ПКФ «Триада», 2018.- 238 с., цв. ил.

© Уполномоченный по правам человека
в Астраханской области, 2018

РАЗДЕЛ I

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

«Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Статья 18 Конституции РФ

«Крайне важно знать, какова реальная ситуация с защитой прав человека на местах, где в этой сфере чаще всего и возникают проблемы».

В.В. Путин

Истекший 2017 год прошел под знаком трехсотлетия Астраханской губернии. Выступая с докладом об его итогах, Губернатор Астраханской области А.А. Жилкин отметил, что сегодня наш регион стал «мощным экономическим центром на Юге России».

«По динамике развития,- констатировал в своем выступлении глава региона, - мы постоянно находимся в регионах-лидерах. Так, в этом году темпы роста валового регионального продукта – основного показателя развития территории, превышают 110% при общероссийских показателях на уровне в 102%.Индекс промышленного производства превысил 30% при 2-процентном значении по России».

Губернатор перечислил конкретные положительные результаты, которые были достигнуты в таких сферах, как медицина, образование, наука, культура, спорт, туризм, строительство, транспорт, аграрный сектор, формирование кадрового потенциала.

Успехи в социально-экономическом развитии региона важны, прежде всего, с позиции «человеческого измерения».

Новые инвестиции, развитие предпринимательства, внедрение инновационных технологий, создание новых отраслей — все это, в конечном счете, направлено на создание новых рабочих мест, повышение жизненного уровня населения. А значит — на обеспечение таких основополагающих прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации, как – право на жизнь (статья 20), трудовые права (статья 37), право на социальное обеспечение (статья 39), право на жилище (статья 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41).

На 2017 год пришлась и еще одна дата. В 1997 году – 20 лет назад – в Астраханской области была учреждена должность Уполномоченного по правам человека. Нелишним будет отметить, что наш регион стал одним из первых субъектов Российской Федерации, где был создан этот правозащитный институт.

Для сообщества российских омбудсменов Астраханская область примечательна и тем, что именно на астраханской земле зародилась традиция проведения координационных встреч федерального уполномоченного со своими региональными коллегами. Первая такая встреча состоялась в Астрахани 5 октября 2000 года.

Официально должность Уполномоченного по правам человека была закреплена в статье 2 Устава Астраханской области, принятом в марте 1997 года, и уже спустя месяц исполняющим обязанности Уполномоченного по правам человека был назначен *Феликс Дмитриевич Голиков*, а в мае — для обеспечения его деятельности был учрежден аппарат. Тем самым руководством области было принято во внимание пожелание общественности о необходимости скорейшей организации работы по защите прав человека. Главным итогом

на данном этапе стало принятие Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам человека».

В соответствии с ним — 25 ноября 1999 года депутаты Областного Представительного Собрания избрали Уполномоченным по правам человека *Владислава Владимировича Виноградова*. В течение 2000 – 2005 гг. были закреплены организационные основы нового института. Заметно возросло количество обращений. Началась всесторонняя работа по повышению правовой культуры населения, в том числе благодаря помощи региональных средств массовой информации.

Избрание в мае 2005 года на должность Уполномоченного по правам человека *Юрия Николаевича Салтыкова* совпало с новым этапом развития данного института. Активизировалось его взаимодействие с государственными органами и учреждениями. Астраханская область была включена в качестве пилотного региона в международные проекты, направленные на повышение осведомленности общественности о российской правовой системе.

На каждом этапе формирования института Уполномоченного по правам человека на протяжении прошедших 20 лет жизнь ставила разные проблемы; менялись задачи и приоритеты. Но неизменным оставалось главное — в центре работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата *находился и находится конкретный человек*, вне зависимости от того, в каких отношениях он пребывает с государством в лице органов власти и должностных лиц.

Для института омбудсмена, являющегося одновременно и государственной структурой и элементом гражданского общества, в дихотомии, где сосуществуют два важнейших компонента – публичная власть и индивидуум – именно последний является мерилом и смыслом его повседневной деятельности.

Следует также отметить, что в основе работы Уполномоченного по правам человека и его аппарата в самого начала был заложен системный подход при восстановлении нарушенных прав людей, предполагающий стремление по возможности устранить сами предпосылки, ведущие к

ущемлению прав личности, а также стремление максимально полно и, по возможности, оперативно разрешить те вопросы, с которыми обращались люди. Этим принципам аппарат астраханского омбудсмена стремился следовать на всем протяжении своего развития.

Только за последние семь лет рассмотрено свыше 7,3 тысяч письменных и порядка 10,5 тысяч устных обращений. При этом многим сотням людей оказано реальное содействие в предоставлении благоустроенного жилья, присвоении льготного статуса для получения заслуженных преференций, правильном расчете пенсии, восстановлении на работе. Благодаря помощи коллег из органов прокуратуры, следственного комитета, других надзорных органов удавалось помочь в восстановлении честного имени, компенсации морального вреда, обеспечении процессуальных гарантий в ходе судебной защиты.

Защита и восстановление прав человека — это, во многом, вопрос совершенствования законодательства и административных процедур. Вот почему выявление пробелов и противоречий в действующих нормативных правовых актах, участие Уполномоченного по правам человека в совершенствовании законодательства – представляется весьма важной и актуальной задачей.

Следует отметить, что за последние годы аппарат Уполномоченного по правам человека при поддержке Губернатора и областных депутатов способствовал внесению в ряд нормативных правовых актов Астраханской области изменений, направленных на более полную реализацию отдельными категориями граждан своих прав.

К примеру, в соответствующие региональные и муниципальные акты были включены положения, гарантирующие права приемных родителей и опекунов при реализации мер социальной защиты многодетных семей, заложены более справедливые принципы в процедуру постановки на учёт граждан, имеющих право на жилищный субсидию из областного бюджета, а также на бесплатное предоставление в собственность земельных участков.

Конструктивно взаимодействуя с органами исполнительной власти региона, Уполномоченный по правам

человека стремился к тому, чтобы и повседневная правоприменительная практика строилась, прежде всего, под углом неукоснительного обеспечения прав людей, с учётом их интересов.

Ряд социально-значимых проблем, которые Уполномоченный по правам человека в Астраханской области, совместно со своими коллегами из других регионов, ставил на федеральном уровне, также нашли положительное разрешение. К их числу относится, в частности, прекращение практики привлечения военнослужащих срочной службы к работам по утилизации боеприпасов с истекшим сроком годности; вызволение из плена членов экипажа российского танкера «Механик Чеботарев», захваченного в 2015 году у берегов Ливии.

Одним из наиболее значимых направлений деятельности Уполномоченного по правам человека было и остается — *правовое просвещение*. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин неоднократно подчеркивал важность формирования у граждан ответственного правового сознания, необходимость обучения людей навыкам отстаивания своих прав и законных интересов. При этом он выразил уверенность, что «прививать правовую культуру нужно с самого детства».

«Если уровень правовой грамотности у нас еще не очень высокий, то в этом виноваты не граждане, а само государство: значит, мы не уделяли должного внимания этой стороне деятельности, и это наша недоработка, наши ошибки», – отметил В.В. Путин.

В течение 20 лет в регионе выстраивались основы межведомственного взаимодействия в сфере правового просвещения населения. Издавались буклеты, памятки и брошюры; социальные ролики транслируются на телеканалах и размещаются на сайтах государственных органов, органов местного самоуправления. Стали систематичными выступления представителей аппарата Уполномоченного по правам человека в СМИ, налажена практика проведения регулярных онлайн-приемов для населения.

Благодаря поддержке, оказанной Губернатором Астраханской области А.А. Жилкиным, удалось добиться положительного решения вопроса о финансировании деятельности по правовому просвещению. Это позволит возобновить с 2018 года издание ежемесячного информационного бюллетеня «Ваше право», а также выпуск в эфир еженедельной радиопередачи «Просто о правах».

Аппарат Уполномоченного по правам человека осуществляет деятельность по выполнению плана мероприятий по реализации концепции государственной национальной политики в Астраханской области, реализации программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России на территории Астраханской области»

Налажено сотрудничество аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области с омбудсменами государств ближнего зарубежья (Азербайджан, Казахстан, Таджикистан),что позволяет весьма оперативно решать различные вопросы, связанные с восстановлением прав россиян, ранее проживавших, учившихся либо работавших в бывших республиках Союза ССР. Это также способствует более эффективной защите прав иностранных граждан, находящихся на территории Астраханской области, что в целом положительно сказывается на укреплении интересов России на постсоветском пространстве.

Аппарат Уполномоченного по правам человека сотрудничает с различными некоммерческими организациями, национально-культурными обществами, традиционными конфессиями, волонтерами, средствами массовой информации.

Особое внимание уделяется взаимодействию с граждански-активной и созидательно настроенной, целеустремленной молодежью, а также контактам с ВУЗами и научными учреждениями. Все вышеперечисленные структуры гражданского общества не только механизм «обратной связи», но и мощное экспертное сообщество, в котором институт омбудсмена черпает свою силу.

Двадцатилетие института не основание для «юбилейных» подведений итогов, хотя, разумеется, повод для

того, взглянув на пройденный путь, наметить ориентиры на будущее.

Конечно, некоторые проблемы, которые 20 лет тому назад волновали значительную часть населения, как например, хроническое недофинансирование социальных учреждений или многомесячные задержки по выплате пособий по уходу за ребенком, ушли в прошлое. Но это не означает, что все негативные моменты сняты. Проблемы остаются. Самые трудноразрешимые из них касаются жилищно-коммунальной сферы. Люди по-прежнему жалуются на нарушения, которые допускают отдельные органы и должностные лица при рассмотрении их обращений. Жалобы граждан на нарушения их прав и свобод в связи с деятельностью отдельных представителей правоохранительных структур также носят перманентный характер.

Таким образом, признавая ситуацию с правами человека в Астраханской области *в целом удовлетворительной*, Уполномоченный по правам человека выражает надежду, что изложенные в настоящем докладе факты нарушений прав и свобод, будут рассмотрены соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, а высказанные в нём рекомендации будут использованы для дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы, а также для устранения недостатков в работе, предупреждения нарушений прав и свобод человека и гражданина.

I. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ОБРАЩЕНИЯХ, ПОСТУПИВШИХ В 2017 ГОДУ: АНАЛИЗ СОДЕРЖАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ

Всего в 2017 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило **2578** письменных и устных обращений. Среди письменных обращений **695** жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также учреждений и организаций, выполняющих публичные функции. Доля жалоб составляет более половины письменных обращений (54,5% от общего количества обращений).

Непосредственно в адрес Уполномоченного по правам человека поступило 940 письменных и 870 устных обращений. Среди авторов письменных обращений доля мужчин и женщин примерно одинаковая: 498 и 435 человек соответственно (7 письменных обращений являются коллективными).

Как и в предыдущие годы, наибольшая часть обращений поступает от людей, проживающих в городе Астрахани.

Из приведенной ниже таблицы видно, что доля жителей областного центра, направивших жалобы либо пришедших со своими вопросами в приемные дни, составила более половины (порядка 54%) от общего количества заявителей. Что касается только письменных обращений, то доля жителей г. Астрахани составляет 57% (для сравнения в 2016 году она составляла 64%).

Следует отметить, что в 2017 году по сравнению с 2016 годом выросло количество письменных обращений из Володарского (+3), Енотаевского (+8), Икрянинского (+13), Камызякского (+4), Красноярского (+6), Приволжского (+16), Харабалинского (+6) районов.

Вместе с тем уменьшилось количество письменных обращений из Ахтубинского (-3) и Черноярского (-10) районов. Количество письменных обращений из Лиманского и Наримановского районов осталось примерно на прежнем уровне.

При этом количество обращений из муниципальных районов никоим образом не может служить индикатором состояния ситуации с правами человека на данной территории либо каким-то образом характеризовать деятельность муниципальных властей. Скорее это зависит от возникновения конкретных вопросов и степени информированности населения.

Как и в 2016 году значительное количество обращений поступило от лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы: подследственных, находящихся по стражей, а также осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. Доля устных и письменных обращений от лиц, находящихся из пенитенциарных учреждениях составляет 16% от общего количества обращений, адресованных Уполномоченному по правам человека.

	Письменные	Устные[1]
г. Астрахань	540	432
Ахтубинский район	9	4
Володарский район	18	32
Енотаевский район	17	26
Икрянинский район	23	40
Камызяксий район	13	27
Красноярский район	7	29
Лиманский район	7	14
Наримановский район	20	42
Приволжский район	41	61
Харабалинский район	20	11
Черноярский район	1	2
ЗАТО г. Знаменск	-	-
ФКУ ИК № 2 УФСИН России по Астраханской области	46	39
ФКУ ИК № 6 УФСИН России по Астраханской области	11	9
ФКУ ИК № 8 УФСИН России по Астраханской области	6	7
ФКУ ИК № 10 УФСИН России по Астраханской области	8	8
ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Астраханской области	2	5
ФКУ СИЗО№ 1 УФСИН России по Астраханской области	36	15
ФКУ СИЗО№ 2 УФСИН России по Астраханской области	79	26
Центр временного содержания иностранных граждан	12	16
Учреждения социального обслуживания	5	10
Зарубежные государства	2	2
Другие субъекты РФ	14	11
Обращения от лиц, без определенного места жительства	3	2
ИТОГО	**940**	**870**

[1] Сюда входят также устные обращения, поступившие к Уполномоченному по правам человека либо к сотрудникам его аппарата, в ходе выездных приемов.

Подавляющее большинство заявителей – 95,6% – граждане Российской Федерации.

Гражданство страны	Кол-во заявителей
Российская Федерация	1731
Республика Узбекистан	14
Азербайджанская Республика	12
Республика Таджикистан	11
Украина	10
Республика Казахстан	9
Республика Армения	5
Киргизская Республика	3
Лицо без гражданства	2
Гражданство не определено	13
ИТОГО	**1810**

Значительная часть заявителей из числа граждан Узбекистана, Таджикистана и Азербайджана – это те, кто прибывшие в Россию на заработки в качестве трудовых мигрантов. При этом, как правило, у многих из них возникли проблемы с действующим миграционным законодательством в части «легализации» или продления пребывания. Вместе с тем, они часто сталкиваются с неправомерными действиями работодателей (отказ в выплате заработной платы, изъятие паспортов и т.д.) либо беспределом со стороны всякого рода посредников, которые, возможно, действуют под надежной «крышей».

Заявители – лица без гражданства, а также те, принадлежность которых к гражданству того или иного государства установить невозможно, на момент обращения к Уполномоченному по правам человека находились в Центре временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ) УМВД России по Астраханской области. К ним относятся также граждане Армении и Киргизии. Основные вопросы, которые поднимали заявители данной категории – претензии к питанию в ЦВСИГ, несогласие с решением об административном выдворении либо о «нежелательности пребывания в России», а также длительное ожидание из дипломатических представительств стран, где они родились и проживали, соответствующих подтверждающих документов. Не имея на

руках эти документы, указанные лица не могут пересечь границу, а, следовательно, вынуждены месяцами находится в ЦВСИГ.

Граждане Казахстана, обращавшиеся в 2017 году к Уполномоченному по правам человека, это – в основном жители сопредельных областей Республики Казахстан, которые имеют на территории нашей области родственников. Как правило, их обращения связаны с сугубо житейскими, бытовыми вопросами.

Отдельная тема – граждане Украины. Подавляющее большинство из них (девять человек) это люди, прибывшие в Россию из Донецкой и Луганской областей и проживающие в Центре временного размещения вынужденных переселенцев и беженцев «Волжанка» (с. Икряное). Принадлежность их к украинскому гражданству сегодня чисто формальная; и суть их обращений в основном как раз и сводилась к просьбе оказать содействие в поиске и истребовании документов, позволяющих в упрощенном порядке оформить вид на жительство, а затем принять гражданство России. Кроме того среди указанных лиц преобладают пожилые люди, обремененные естественными для их возраста проблемами со здоровьем. Однако отсутствие у них российского гражданства является препятствием в назначении им пенсии, что, в свою очередь не позволяет им приобрести самые элементарные лекарства. В этой связи аппарат Уполномоченного по правам человека выступил с инициативой провести благотворительную акцию в помощь этим людям. Откликнулись представители традиционных религиозных конфессий, казачества, национально-культурных обществ, благотворительных фондов, молодежь. В начале декабря 2017 г. омбудсменом и представителями общественности для указанных граждан Украины были переданы одежда, сладкие наборы и фрукты, книги, настольные игры, медикаменты.

Один гражданин Украины, обратившийся к Уполномоченному по права человека, на момент подачи жалобы отбывал наказание в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Астраханской области по статье 228.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Что касается тематики обращений, то она вполне традиционна. Основные вопросы, поднимаемые заявителями,

касаются самых насущных житейских потребностей, отражают заботы повседневной жизни.

Так, преобладающей темой в обращениях остаются различные аспекты права на жилище и вопросы предоставления коммунальных услуг (29,5%). На втором месте (23%)– вопросы реализации социальных прав. Третья тема (15%), которая часто звучит в обращениях, деятельность различных правоохранительных структур, чаще всего – органов внутренних дел. Здесь претензии людей самые разнообразные: они касаются методов дознания и следствия (применение мер физического и морального воздействия с целью получения признательных показаний, длительное не проведение следственных действий и т.д.); необоснованных, с точки зрения заявителей, решений об отказе в возбуждении уголовных дел; бездействия сотрудников полиции (например, длительного не предоставления ответа).

Довольно много обращений касается вопросов юридической помощи и судебной защиты (10%). Это связано с тем, что часто люди, до обращения к Уполномоченному по правам человека пытались отстоять свои права в судебном порядке и не согласны с вынесенными решениями.

Наконец, с учетом значительного количества обращений из пенитенциарных учреждений выглядит вполне логичным, что порядка 9,4% вопросов, поднятых в обращениях, касаются режима содержания в СИЗО и исправительных колониях.

Тематика обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека

Тематика	*Письменные*	*Устные*
Права в жилищной сфере	156	197
Права в сфере жилищно-коммунальных услуг и благоустройства	97	103
Права в сфере трудовые отношений	41	53
Права в социальной сфере	131	167
Права в сфере здравоохранения	16	30
Права в сфере экологии	14	0
Права в сфере землепользования	32	32
Права потребителей (кроме сфер ЖКХ и образования)	5	11
Экономические права	32	32
Права в общественно-политической сфере	6	4

Права в гуманитарной сфере (образование, культура)	8	9
Право на обращение (процедура)	9	14
Юридическая помощь и судебная защита	121	64
Деятельностью правоохранительных органов	151	129
Благоустройство населённых пунктов. Транспорт	11	3
Права человека в сфере исполнения наказаний	139	38
Международное право	3	0
Иные вопросы	11	3
ИТОГО:	**983**	**889**

Соответственно тематике обращений выглядит и распределение обращений по нарушенным правам. На первом месте стоит группа социально-экономических прав.

Право на частную собственность. Запрет произвольного лишения имущества	35
Право наследования	1
Право на свободное использование способностей и имущества	1
Право на свободный труд	8
Право на вознаграждение за труд	12
Право на благоприятные условия труда	1
Право на защиту от безработицы	12
Право на социальное обеспечение	137
Право на жилище	122
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	90
Право на благоприятную окружающую среду	22
Защита материнства, детства и семьи	4
Право на качественные услуги и товары (права потребителя)	52

На втором месте – так называемые «процедурные права» (механизмы и гарантии реализации, а также защиты прав и свобод).

Право на обращение	7
Право гражданина самостоятельно осуществлять свои права и обязанности (правосубъектность)	1
Право на защиту своих прав и свобод, способами, не запрещенными законом (гарантия государственной защиты прав и свобод)	104
Право на судебную защиту (справедливое и в разумный срок судебное разбирательство)	69
Право на пересмотр приговора вышестоящим судом	2
Право на квалифицированную юридическую помощь	2
Право обвиняемого считаться невиновным до вынесения приговора и вступления его в законную силу (презумпция невиновности)	10
Право осужденного просить и помиловании и смягчении наказания	5
Право на получение (восстановление) статуса, установленного законом	10

На третьем месте группа личных (гражданских), гуманитарных и политических прав.

Право на свободу и личную неприкосновенность (запрет произвольного ареста и задержание)	12
Право на достоинство (запрет пыток, жестокого и унижающего достоинство обращение)	6
Право на неприкосновенность частной жизни	2
Право на получение информации, затрагивающей права и свободы	2
Право на получение информации, затрагивающей права и свободы	6
Право на свободу мысли, совести и вероисповедания	1
Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства внутри страны. Право свободно покидать страну и возвращаться обратно.	1
Право на гражданство (запрет лишения гражданства)	29
Право на управление делами государства	3
Право на образование	7
Право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступа к культурным ценностям	1

Анализ результатов работы с устными обращениями показывает, что более чем в половине случаев заявителям давались правовые консультации по интересующим их вопросам.

Результаты рассмотрения устных обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека в 2017 году

	Кол-во заявителей	%
Заявителю дан устный ответ	685	53
Заявителю дан письменный ответ	10	0,7
Оформлено письменное обращение на имя Уполномоченного по правам человека	247	19,3
Оформлено письменное обращение на имя Уполномоченного по правам ребенка	360	27
ИТОГО	**1302**	**100**

Что касается письменных обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека, то все они были так или иначе рассмотрены, и заявителям в той или иной форме оказано содействие в решении их вопросов.

Если в структуре обращений выделить специально категорию жалоб на нарушения прав и свобод, то было принято к рассмотрению 96% обращений данной категории, и лишь 4%

жалоб отклонено – либо в связи с тем, что поднятые в них вопросы не относились к компетенции Уполномоченного по правам человека (например, речь шла о споре между гражданами о праве) либо в связи с тем, что из их содержания явно следовало, что права заявителя не нарушены и, соответственно, его доводы не нуждаются в проверке.

При рассмотрении жалоб заявителям, как правило, одновременно разъяснялись возможные средства, которые они вправе использовать для защиты своих прав (51% жалоб, принятых к производству). Кроме того, около 40% жалоб рассмотрено при содействии иных государственных органов, прежде всего – прокуратуры.

Более 60% жалоб признаны обоснованными – то есть, по мнению Уполномоченного по правам человека, в описанных заявителями ситуациях имели место нарушения их прав и свобод. Из них по 56% жалоб удалось добиться полного или частичного восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Речь идет как о прямом содействии, когда по результатам рассмотрения заключений Уполномоченного по правам человека органы власти предпринимали те или иные действия (отменяли ранее принятые незаконные акты либо напротив выносили решения, от которых ранее уклонялись; приводили ситуацию с первоначальное состояние), так и о квалифицированной помощи для обращении граждан в суд (например, когда восстановление права возможно только в порядке компенсации либо если органы власти упорствовали в отстаивании своей неправомерной позиции).

II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

«Каждый имеет право на жилище… Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище».

Статья 40 Конституции РФ

«Жилищная проблема – вечная проблема России; она всегда остро стояла и никогда не была решена… мы вместе можем решить историческую задачу – построить нужное количество жилья точно возможно…»

В.В. Путин

Обращения, связанные с реализацией права граждан на жилище, на протяжении ряда лет остаются в числе наиболее многочисленных, и 2017 год не стал исключением. Главная причина непреходящей актуальности жилищного вопроса в регионе, как неоднократно указывалось в докладах Уполномоченного по правам человека, — наличие сохраняющегося значительного массива ветхого и аварийного жилья, как в областном центре, так и в других населенных пунктах.

В 2017 году устные и письменные обращения, так или иначе связанные с жилищными правами составили 19,5 % от общего количества жалоб и заявлений, адресованных Уполномоченному по правам человека.

Обращения по вопросам реализации прав при предоставлении жилищно-коммунальных услуг и благоустройства

Тема	Виды обращений	
	Устные	Письменные
Жилищный учёт (в т.ч. отказ в постановке на учёт, нарушение очередности)	42	52
Не предоставление жилья (в т.ч. в форме соц. выплаты на приобретение)	43	38
Предоставление неблагоустроенного помещения	4	-
Принудительное выселение/вселение	27	5
Несогласие с предлагаемым вариантом жилого помещения	12	7
Признание жилья непригодным для проживания	15	12
Компенсация за изымаемое жилье	7	10
Предоставление временного жилья и порядок его использования	3	9
Оформление правоустанавливающих документов	12	5
Приватизация жилых помещений	2	-
Переустройство и перепланировка жилых помещений	1	1
Иные вопросы	29	17
ИТОГО:	**197**	**156**

Наиболее сложная ситуация в части обеспечения жилищных прав сохраняется в муниципальном образовании «Город Астрахань», что вполне естественно с точки зрения численности проживающего здесь населения.

В 2017 году в областном центре были признаны малоимущими и поставлены на жилищный учет 34 семьи, а всего на конец года на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма состоит 12374 семьи.

Бесспорно, администрация города стремится сделать максимум возможного для того, чтобы снять остроту жилищного вопроса. Именно 2017 год стал «ударным» с точки зрения реализации муниципальной программы «Переселение граждан, проживающих в г. Астрахани, из аварийного жилищного фонда в 2013 – 2017 годах». Всего при содействии Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунальному хозяйства» за 5 лет

было расселено 403 семьи, причем на долю истекшего года приходится переселение практически половины – 172 семей.

Анализ обращений свидетельствует о том, что люди, устав от длительного нахождения в «жилищной очереди», все чаще прибегают к судебной защите своих прав. Так, в 2017 году вступило в законную силу 48 судебных решений, обязывающих МО «Город Астрахань» предоставить гражданам жилое помещение по договору социального найма. В истекшем году 25 исполнительных производств по данной категории дел было окончено фактическим исполнением, но, вместе с тем, остаются неисполненными 57 решений.

Проблемы, с которыми сталкивается Уполномоченный по правам человека в сфере жилищных прав, носят застарелый характер и поднимаются в докладах из года в год. Одна из них заключается в том, что на территории областного центра работа с собственниками жилых помещений проводится в порядке статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации – то есть путем выплаты возмещения за изымаемые жилые помещения.

При этом, чисто *теоретически* в соответствии с действующим законодательством у людей имеется право выбора: получить равнозначное жилье либо денежное возмещение. Фактически же у людей нет выбора. Однако и вариант с возмещением «продвигается» крайне медленно. Администрация МО «Город Астрахань» утверждает, что в 2017 году с 33 гражданами было подписано соглашение об изъятии у них недвижимости для муниципальных нужд, и все они получили возмещение. Вместе с тем, согласно сведениям той же городской администрации 166 собственников ожидают подготовки проектов соглашений об изъятии имущества.

Нередко от должностных лиц администрации МО «Город Астрахань» можно услышать утверждение о том, что граждане якобы сами препятствуют проведению процедуры изъятия. Однако практика работы аппарата Уполномоченного по правам человека свидетельствует об обратном. Например, инвалид II группы по зрению Г., являющийся собственником жилого помещения в доме по ул. М. Горького, более года регулярно посещал управление муниципального имущества. Его квартира, как и здание в целом пострадало от пожара 10 лет

назад, однако проект соглашения о выкупе жилья так и не подготовлен. Примечательно, что представление прокуратуры об устранении нарушений прав гр-на Г. и других собственников жилья осталось без удовлетворения.

Во всех случаях свое бездействие городские власти объясняют финансовыми проблемами. В одном из писем администрация МО «Город Астрахань» признает, что в 2017 году 90 проектов соглашений об изъятии имущества не прошло согласование ввиду «отсутствия бюджетных средств для их исполнения».

Помимо собственников аварийного жилья, с такой же проблемой сталкиваются и собственники нежилых помещений, располагающихся в аварийном доме. Так, гр-н С. в своей жалобе на имя Уполномоченного по правам человека сообщил, что возмещение за свое имущество он не получил, поскольку средства на выкуп нежилых помещений в аварийных многоквартирных домах в региональной программе по переселению граждан не предусмотрены.

Существует явная проблема и со своевременной актуализацией сведений, содержащихся в региональной программе переселения. Так, в результате рассмотрения обращения гр-ки З., проживающей в муниципальной квартире по ул. Нечаева, выяснилось следующее.Дом, в котором она проживала, был признан аварийным еще в 2010 году. Вплоть до апреля 2015 года он находился в перечне домов программы, а затем вдруг был из него исключен. Граждане об этом узнали совершенно случайно лишь в 2017 году, когда в очередной раз решили поинтересоваться сроками предоставления им благоустроенного жилья. После вмешательства Уполномоченного по правам человека заявительнице квартиру все-таки дали. Как заверило министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области дом вновь вернули в программу. Данная ситуация свидетельствует о необходимости более тщательного контроля за ходом реализации программы переселения.

Отдельный аспект данной проблемы – отселение граждан из аварийных зданий бывших когда-то общежитиями. Граждане выражают несогласие с предлагаемым вариантом

предоставления жилых помещений. Многие из них обращаются в суд, пытаясь отстоять право на получение жилья бóльшей площади – с учетом изменившегося состава семьи. Кроме того, жильцы аварийных зданий бывших общежитий отчаянно борются за предоставление им отдельного жилья *без подселения*. Однако судебная практика по соответствующей категории дел, показывает, что суды принимают решения на основании данных технической инвентаризации жилищного фонда. В жилых домах, построенных по коридорной системе, помещения (квартиры, комнаты), имеющие выход в коридоры и не связанные внутренним сообщением, считаются отдельными. В жилую квартиру кроме жилых комнат входят коридоры, холлы, кухни, санузлы, ванные, кладовые, внутренние тамбуры. В этой связи, секционное расположение комнат с находящимся в каждой секции санузлом, а также кухней, исходя из положений статьи 16 Жилищного кодекса Российской Федерации, считается коммунальной квартирой. На наш взгляд проблему предоставления жилья при сносе бывших общежитий в целом должен разрешить законодатель, ее нельзя оставлять исключительной прерогативой суда.

Проблемы при переселении граждан аварийного жилья возникают вследствие неправильного либо весьма произвольного применения Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 года № 47.

Приведем два примера. В 2017 году к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка К., являющаяся собственником домовладения, которое было уничтожено в результате чрезвычайных обстоятельств. В огне пожара погибли малолетние дети заявительницы.

Впоследствии заключением городской межведомственной комиссии (МВК) домовладение гр-ки К. было признано непригодным для проживания на основании пункта 38вышеуказанного Положения. Следует отметить, что признание помещения непригодным для проживания в силу

данного пункта свидетельствует о том, что оно восстановлению и ремонту не подлежит. Это, кстати, подтверждалось содержанием технического заключения о состоянии строительных конструкции жилого дома, подготовленного Астраханским филиалом ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ». Специалистом, проводившим обследование, был сделан однозначный вывод о нецелесообразности капитального ремонта, «так как несущие конструкции утратили прочностные характеристики и несущую способность». Тем не менее, администрация МО «Город Астрахань» вынесла распоряжение, согласно которому собственнику – то есть гр-ке К. – предписывалось «выполнить ремонтно-восстановительные работы».

В конце концов, администрацию города удалось обязать изменить формулировку решения о дальнейшей судьбе дома, принятого на основании заключения МВК. Но это был только первый этап. Выяснилось, что ещё в ещё в 1999 году гр-ка К. была включена в общегородской список нуждающихся в жилом помещении. В этой связи администрация МО «Город Астрахани» была обязана обеспечить гр-ку К. во внеочередном порядке, чего сделано не было. В этой связи Уполномоченным по правам человека было оказано содействие в подготовке процессуальных документов в суд.

Другой случай не менее примечательный. К Уполномоченному по правам человека обратилось сразу несколько жителей г. Астрахани, нанимателей муниципальных квартир, которые сообщили о том, что вопрос о признании их жилья непригодным для проживания уже достаточно продолжительное время не выносится на рассмотрение межведомственной комиссии. При проверке причин этого выяснилось следующее – ориентировочно в феврале 2017 года на одном из совещаний в городской администрации была утверждена новая административная процедура, а именно – прежде чем быть представленным в межведомственную комиссию, пакет документов, сформированный районными администрациями, должен пройти согласование в управлении муниципального имущества г. Астрахани. Сколько времени дается данному подразделению на согласование – не известно.

Но подчас документы «отлеживаются» там месяцами. Так, в случае с гр-кой Ш. вопрос о признании ее квартиры, пострадавшей от пожара, непригодной для проживания решался более 5 месяцев[2].

Администрация МО «Город Астрахань» отнюдь не склонна считать такую волокиту чем-то ненормальным. Вот ее позиция: «сроки направления документов на межведомственную комиссию правовыми актами не установлены», поэтому «администрация города, как собственник муниципальных жилых помещений, вправе самостоятельно регламентировать процедуру подготовки документов на межведомственную комиссию». Бесспорно, вправе и никто не покушается на прерогативы органа местного самоуправления. Но при этом все же не стоит забывать о статье 18 Конституции Российской Федерации и об элементарном здравом смысле. В этой связи Уполномоченный по правам человека настаивает на том, что срок согласования пакета документов, вносимых на рассмотрение МВК, должен быть четко определен.

* * *

Как показывает рассмотрение обращений, нарушение жилищных прав людей происходит в силу различных факторов.

Сегодня не столь уж редкой является ситуация, когда камнем преткновения становится сама постановка на жилищный учет. В числе документов, которые в обязательном порядке нужно представить в орган местного самоуправления, значится справка об отсутствии зарегистрированных прав на объекты

---

[2]Законодательством в принципе предусмотрена возможность обращения гражданина в межведомственную комиссию самостоятельно. Однако для рассмотрения заявления сам его податель должен представить заключение специализированной организации, проводившей обследование многоквартирного дома, либо заключение проектно-изыскательской организации по результатам обследования элементов ограждающих и несущих конструкций жилого помещения. Заказ этих документов повлечет для гражданина, не являющегося собственником квартиры, значительные финансовые расходы, при том, что эти документы уже имеются в распоряжении администрации района.

недвижимости на территории Астраханской области, возникших до августа 1998 года. Соответствующая информация находится исключительно в распоряжении ГБУ Астраханской области «Астраханский государственный фонд пространственных и технических данных (БТИ)». Однако получить этот документ в рамках межведомственного взаимодействия – невозможно. А сами граждане, признанные малоимущими (а иные и не могут претендовать на постановку на жилищный учет) за счет собственных средств получить указанную справку из БТИ они не могут. Размер оплаты (1555 рублей на одного члена семьи), определенный постановлением Правительства Астраханской области от 30.09.2016 № 352-П, для них просто непосильная сумма.

Как показывает случай с гр-кой П., причиной нарушения жилищных прав по-прежнему является пресловутая «прописка», по сути сохранившаяся в неизменном виде под видом «регистрации по месту жительства». Страшна при этом не регистрация сама по себе, а то, что вопреки неоднократно изложенной позиции Конституционного Суда Российской Федерации, она является условием реализации права на жилище.

С 1979 года заявительница работала в одном из пионерских лагерей. При этом она проживала на территории данной летней здравницы и в 1998 году сумела оформить «прописку». Однако спустя 10 лет помещение, в котором проживала П. было уничтожено пожаром. Правоустанавливающие документы сгорели. Доверившись сотрудникам районной администрации, гр-ка П. поспешила погасить отметку о регистрации по месту жительства в своем паспорте.

В дальнейшем произошло следующее. Администрация МО «Приволжский район» сначала предоставила гр-ке П. для временного проживания помещение маневренного фонда, однако уже в 2017 году потребовала освободить его, мотивируя свое решение тем, что у нее отсутствует регистрация по месту жительства на территории Приволжского района. Это же обстоятельство послужило основанием для отказа гр-ке П. в удовлетворении ее просьбы о признании нуждающейся в жилом помещении.

Администрацией Приволжского района необоснованно были оставлены без внимания такие факты, как – длительное проживание гр-ки П. в Приволжском районе, наличие у нее регистрации по месту пребывания в жилом помещении маневренного фонда, отсутствия иного жилья.

В результате совместных действий Уполномоченного по правам человека и прокуратуры Приволжского района право гр-ки П. на проживание в помещении маневренного фонда было восстановлено.

Люди сталкиваются с проблемами при реализации своих жилищных прав, будучи подчас заложниками тотального бездействия хозяйствующих субъектов, своевременно не передавших свои строения в муниципальную собственность, а также органов местного самоуправления, не предпринявших шаги по признанию их бесхозяйными. Именно такая ситуация сложилась в пос. Барханы (Прикаспийский сельсовет Наримановского района).

В рассматриваемом случае дома, ранее принадлежавшие бывшему СПК «Прикаспийский» (ныне ликвидированному и исключенному из ЕГРЮЛ),на протяжении ряда лет заносились песком, ветшали и разрушались. Однако на баланс муниципалитета они не передавались, безхозяйными не признавались, а люди, проживающие в них, не имеют на руках никаких правоустанавливающих документов. Без них же они не могут ставить вопрос о признании этих помещений непригодными для проживания, поскольку дома «ничьи». Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека прокуратура Наримановского района потребовала от администрации МО «Прикаспийский сельсовет» принять меры по постановке домов на учет в качестве бесхозяйных.

В 2017 году неожиданно «всплыла» проблема пятилетней давности. Речь идет о последствиях практики заключения администрацией города Астрахани договоров об исполнении обязательств по охране жилого помещения. В 2012 году администрация г. Астрахани достаточно часто прибегала к оформлению «охранных договоров». Объяснялось это довольно странно – мол, делается это с целью ускорения фактического вселения людей в жилье, поскольку на оформление договора

найма требуется более 30 дней. То, что договор по сути «временный» подтверждалось и его содержанием. Так, пункт 5.1 прямо гласил: «настоящий договор действует с момента подписания до момента передачи помещения по договору найма жилого помещения маневренного фонда». Однако многие семьи, как например семья гр-на Л., так и не дождались заключения договора найма, а потом и вовсе перестали предъявлять требования, успокоились. И, как выяснилось, напрасно. Та же самая администрация города, которая упорно отказывалась заключать договор соцнайма потребовала через суд выселения семьи Л. на основании… «отсутствия договора социального найма».

Здесь следует сказать, что право многодетной семьи Л. на получение жилого помещения маневренного фонда возникло еще в 90-е годы., когда, будучи предпринимателями, супруги заложили в банк единственное жилье, а потом не смогли выплатить кредит. Жилищная комиссия предоставила многодетной семье дом по договору аренды маневренного жилищного фонда, а спустя 15 лет выяснилось, что дом находился в частной собственности, что городская администрация не имела права им распоряжаться. В итоге семью Л. из него выселили в судебном порядке. Граждане обратились к Уполномоченному по правам человека, который убедил городскую администрацию признать свою ошибку и не оставлять людей на улице. Тогда им вновь предоставили комнату маневренного фонда, выдав на руки тот самый договор охраны.

Уполномоченный по правам человека оказал заявителям помощь в составлении возражений на иск администрации МО «Город Астрахань». В результате решением Ленинского районного суда г. Астрахани от 19 декабря 2017 года в удовлетворении иска городской администрации о выселении граждан и расторжении «охранного» договора было отказано, а встречное требование о признании права на жилое помещение, напротив, удовлетворено. Ситуация будет находится на контроле Уполномоченного вплоть до полного исполнения местными властями своих обязательств перед семьей заявительницы.

* * *

Нарушения жилищных прав граждан подчас проистекают из-за некачественного состояния самих жилых строений, что, в числе прочего, отрицательно сказывается на возможности *полноценного проживания*.

Так, к Уполномоченному по правам человека поступило коллективное обращение жильцов многоквартирного дома по пер. Грановский, 69/2 в Трусовском районе города Астрахани.

Данный многоквартирный дом был построен в рамках реализации региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе за счет средств Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»[3].

Однако сразу после заселения дома у граждан возникли претензии к условиям проживания. Люди жаловались, что из розеток в прямом смысле слова «дует ветер». Из технического заключения строительно-технической экспертизы следует, что работы по утеплению стен, полов, фасада, вертикального деформационного шва многоквартирного дома, смонтированная система отопления не соответствуют рабочему проекту. Данные обстоятельства объясняют причины жалоб со стороны жильцов, в том числе на качество отопления. В тоже время в обращении граждан отмечено, что со стороны администрации г. Астрахани, как заказчика строительства, мер для устранения выявленных несоответствий не принимается. В связи с вмешательством Уполномоченного по правам человека при поддержке прокуратуры Трусовского района г. Астрахани удалось добиться проведения ремонтных работ. В частности, предприятие МУП г. Астрахани «Коммунэнерго» в целях улучшения качества теплоснабжения установила в доме повысительные насосы. В

[3]Соответствующий муниципальный контракт на строительство был заключен 05.07.2014 года на общую сумму 177047834.19 руб. Основные строительные работы завершились 01.09.2015, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию выдано закрытому акционерному обществу «Завод стеновых материалов и керамзита» 18.09.2015 года.

настоящее время система отопления функционирует в нормальном режиме.

* * *

Особо следует сказать о проблемах реализации права на жилище лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний.

Ранее хронические больные, состоящие на жилищном учете, безоговорочно выигрывали споры у местной администрации по вопросу предоставления им жилья вне очереди. Но с 2017 года суды пошли по другому пути.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 настоящего Кодекса перечне. Следует обратить особое внимание на следующее. Положения п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ отсылают только к Перечню соответствующих заболеваний, который устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

При этом в данном пункте не указаны основания признания хронических больных нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. Таким образом, пункт 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ предполагает, что они могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях по любым основаниям - как на основании п. 1 ч. 1 ст. 51 (отсутствие у них жилого помещения, занимаемого ими в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя по договору социального найма либо на основании права собственности или права члена семьи собственника), так и на основании п. 3 ч. 1 ст. 51 (то есть проживание в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям), так и на основании п. 2 ч. 1 ст. 51 (проживание в помещении недостаточной площади), так и в связи с проживанием в коммунальной квартире (п. 4 ч. 1 ст. 51).

Это подтверждается материалами судебной практики Кировского районного суда г. Астрахани (дело № 2-1593/2013; 2-1430/2014; 2-1421/2015; 2а-7569/2015; № 2-2603/2016), а также иных судов общей юрисдикции (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 16.12.2016 по делу № 33-22322/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 13.07.2016 № 33-11362/2016).

Однако в настоящее время суды считают, что вне очереди улучшить свои жилищные условия вправе только хронические больные, проживающие в квартире занятой несколькими семьями.

* * *

Довольно острой для Астраханской области продолжает оставаться проблема обеспечения жильем граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2017 году завершено строительство и распределено 120 квартир в городе Ахтубинске, селах Енотаевка и Черный Яр. Но, несмотря на предпринимаемые меры, свыше 2 тыс. граждан ждут решения жилищного вопроса. Наиболее напряженной остается ситуация на территории муниципального образования «Город Астрахань», где право на обеспечение жильем ждут 733 человека. Последний раз распределение 41 квартиры состоялось в декабре 2016 года. На сегодняшний день в областном центре, ввиду отсутствия финансирования, строительство жилых домов не осуществляется, закупки не организуются. На территории Приволжского района с 2014 по 2017 ни один бывший сирота жильем не обеспечен.

Проблемы в обозначенной сфере связаны не только с дефицитом бюджетных средств, но и с ненадлежащей подготовкой проектно-сметной документации для строительства, отсутствием должного контроля за ходом выполнения работ по строительству социально-важных объектов, нарушением порядка предоставления земельных участков для осуществления строительства, недобросовестностью застройщиков (из-за расторжения

госконтрактов не завершено строительство 156 квартир), а также несоблюдением порядка ведения списков детей-сирот, претендующих на квартиры.

Помимо жалоб на длительное ожидание жилья, лица из числа бывших детей-сирот высказывают и иные претензии. Так, в 2017 году к Уполномоченному по правам человека обратился 22-летний гр-н С., который родился в Астрахани, но на жилищный учет как ребенок-сирота поставлен в период пребывания в социальном учреждении, расположенном на территории в Харабалинского района. Однако позднее он обучался в колледже в г. Астрахани, получил комнату в общежитии. Тем не менее, администрация МО «Город Астрахань» отказывается предоставлять ему жилье, мотивируя это тем, что он должен получить его в Харабалинском районе. При этом городская администрация ссылается на положение пункта 1 части 4 статьи 20.1 Закона Астраханской области от 10.10.2006 года № 75/2006-ОЗ «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области», согласно которому жилые помещения специализированного жилищного фонда предоставляются в первую очередь в том муниципальном образовании, в котором дети-сироты были выявлены и поставлены на учет.

Между тем, в действующем законодательстве четко сказано, что при определении места предоставления детям-сиротам и лицам из их числа жилого помещения единственный критерий, по которому следует определять это место – *место жительства этих лиц*. Согласно статье 20 Гражданского кодекса РФ, местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Заявитель имеет регистрацию и фактически проживает на территории г. Астрахани, он никогда не имел регистрации по месту жительства на территории Астраханской области. Кроме того, как уже отмечалось в предыдущих докладах Уполномоченного по правам человека согласно Конституции Российской Федерации, которая, как известно, имеет прямое действие, каждый имеет право на свободу передвижения и выбор места жительства.

III. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

«Я не считаю, что ситуация в ЖКХ развивается позитивно, к сожалению. Проблем больше, чем их решений. Да, решения были приняты в последние годы, да, кое-что поменялось. Недостаточно абсолютно. Думаю, что и региональные власти, и федеральные органы власти, которые за это отвечают, явно не дорабатывают».

В.В. Путин
14 декабря 2017 года

Вопросы обеспечения прав граждан, связанных с оказанием жилищно-коммунальных услуг, занимают значительное место в деятельности Уполномоченного по правам человека на протяжении последних лет. Это вполне естественно. Затраты на оплату коммунальных услуг сегодня являются одной из основных (наряду с приобретением продуктов питания и медикаментов) статей расходов бюджета среднестатистической российской семьи. Всего по проблемам, связанным с реализацией прав в жилищно-коммунальной сфере, к Уполномоченному по правам человека поступило **97**письменных (10,3 % от общего количества письменных обращений, адресованных Уполномоченному по правам человека) и **103** устных (11,8 % соответственно) обращений.

Обращения по вопросам реализации прав при предоставлении жилищно-коммунальных услуг и благоустройства

Тема	Виды обращений	
	Устные	Письменные
Невыполнение обязанностей по предоставлению жилищно-коммунальных услуг и проведению	**8**	23

капитального ремонта		
Ненадлежащее качество жилищно-коммунальных услуг и проведению капитального ремонта	**5**	16
Тарифы и плата за жилищно-коммунальные услуги (в т.ч. на ОДН), взносы на капитальный ремонт	**46**	31
Информирование населения по вопросам, связанным с жилищно-коммунальной сферой	**3**	1
Нарушение управляющими организациями установленных процедур	**2**	0
Несогласие с решениями общих собраний собственников и правлений ТСЖ	**9**	0
Льготы и субсидии по оплате жилищно-коммунальных услуг	**9**	10
Благоустройство придомовых территорий (дороги, детские площадки, озеленение)	**3**	5
Вывоз мусора	**1**	2
Подключение к сетям	**6**	1
Иные вопросы	**11**	8
ИТОГО:	**103**	**97**

Причины возникновения проблем в сфере ЖКХ носят комплексный характер. Бесспорно, часто они являются следствием несовершенства нормативной базы. Правовое регулирование явно не поспевает за повседневностью, порождая существенные трудности и неудобства для граждан, которые они воспринимают как ущемление своих прав.

В качестве примера сошлюсь на ситуацию, в которой оказались собственники жилья во вновь построенных многоквартирных домах.

Ситуация, когда дома вводятся в эксплуатацию без отделки жилых помещений, по сегодняшним временам нередкая. Это означает, что, получив ключи, подписав акт приема-передачи, люди не *сразу* заселяются в квартиру. Для собственников, приобретших квартиру в домах с индивидуальным отоплением и подписавших вышеуказанный акт в период отопительного сезона, это оборачивается неожиданными и весьма негативными последствиями.

Закон не возлагает на застройщика обязанность вводить индивидуальные газовые счетчики в эксплуатацию. При этом согласно пункту 6 части 2 статьи 153 Жилищного кодекса Российской Федерации обязанность по оплате за коммунальные услуги возникает у собственников жилья *с момента подписания передаточного акта*.

Таким образом, люди, ещё не проживая в квартире, уже обязаны платить за *не потребленные коммунальные услуги,* причём по нормативу потребления. Это связано с тем, что решить вопрос об опломбировке счетчика собственникам жилья в новостройке практически невозможно. Они сталкиваются со сложностями уже на этапе подачи заявки на опломбировку. Так, например, в ООО «Астраханский расчетный центр» соответствующие заявки не принимаются до открытия лицевых счетов, а последние в свою очередь присваиваются только после получения человеком выписки из ЕГРН. Не урегулированы требования к форме заявке и её содержанию, нет перечня документов, которые необходимо к ней приложить.

Обобщив заявления и жалобы граждан по данному вопросу, Уполномоченный по правам человека направил в адрес Председателя Думы Астраханской области письмо, в котором содержится просьба к депутатскому корпусу – обратиться к Правительству Российской Федерации о внесении необходимых изменений в действующие Правила поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан.

Проблемы в сфере ЖКХ возникают у людей в результате рассогласованности действий различных организаций, отсутствия должного межведомственного взаимодействия, а иногда – бездействия.

Как известно, с 1 января 2017 года[4] плата за холодную и горячую воду, электрическую энергию, потребляемые при содержании общего имущества в многоквартирном доме (ОДН), входит в структуру платы за содержание жилого помещения. При этом согласно статье 155 Жилищного кодекса Российской Федерации плата за жилое помещение вносится на основании платежных документов, представленных не позднее первого числа месяца, следующего за истекшим. Однако, как показывают многочисленные письменные и устные обращения, на протяжении всего 2017 года многие граждане не получали квитанции для оплаты ОДН. Для людей в перспективе это естественно чревато неблагоприятными последствиями – у них

[4]В связи со вступлением в силу изменений к статье 154 Жилищного кодекса Российской Федерации.

будет накапливаться задолженность. Попутно, кстати, следует особо отметить, что до настоящего времени вообще *нет достоверной информации об общей площади мест общего пользования и многоквартирных домов* в целом по Астраханской области.

Другой пример – ситуация, в которой оказался ветеран труда П., которому было отказано в компенсации по оплате коммунальных услуг[5]из-за наличия якобы задолженности за потребленный газ.

Суть ситуации в следующем: ресурсоснабжающая организация (ООО «Газпром межрегионгаз Астрахань») настаивает, что у гр-на П. имеется задолженность за несколько месяцев 2010 года. Заявитель в свою очередь утверждает, что исправно производил оплату через банковское учреждение. В доказательство прикладывает квитанции и чеки, выданные ЗАО «Республиканский социальный коммерческий банк» («РСКБ»).

Однако поставщик упорно стоит на своем, утверждая, что деньги из ООО «Единый информационно-расчетный центр» на его счет не поступали, а договорные отношения между ЗАО «РСКБ» и ЕИРЦ в тот момент отсутствовали.

Разобраться кто прав, кто виноват сегодня трудно, так как обе структуры на момент обращения гр-на П. были уже в стадии ликвидации. Однако, оценивая ситуацию с правовой точки зрения, Уполномоченный по правам человека отметил, что согласно подпункту «а» пункта 65 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов[6] потребитель вправе оплачивать коммунальные услуги в безналичной форме с использованием счетов, открытых в том числе для этих целей в выбранных им банках. Исходя из совокупности статей 4 и 37 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» можно сказать – принимая от гражданина денежные средства в

---

5 На момент подготовки доклада данная мера социальной защиты предоставляется в виде «выплаты».

6Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354

счет оплаты за коммунальные услуги, банк обязан был перечислить их в ЕИРЦ. Если он этого не сделал – при чем здесь плательщик? Он – в данном случае П. – свою обязанность исполнил, у него на руках имеются документы. Позиция Уполномоченного по правам человека здесь однозначная – гр-н П. свои обязательства потребителя по оплате за газоснабжение исполнил, и претензии к нему необоснованны.

И всё же следует признать, что часто именно граждане *сами* создают себе трудности. Иногда по причине неосведомленности, элементарной правовой неграмотности, а часто из-за невнимательности, беспечности, легкомыслия. В этих случаях Уполномоченный по правам человека при всем желании и даже сочувствии к заявителю, как правило, не в состоянии оказать ему действенную помощь.

Типичный пример – ситуация, в которой оказался 69-летний житель Енотаевского района, который получил на руки судебный приказ о взыскании с него задолженности по оплате за газ в сумме 200 тысяч рублей.

Примечательно, что, направляя гражданину исполнительный документ, судья, явно руководствуясь чувством сострадания к пожилому человеку, в сопроводительном письме указал, что приказ можно обжаловать и даже разъяснил, как это сделать.

Но вместо того, чтобы следовать инструкциям, пенсионер пустился в многомесячную переписку с поставщиком газа, с обслуживающей организацией, доказывая им, «почему они неправы».

Между тем судебные приставы-исполнители наложили арест на банковский счет заявителя. Заявителем был пропущен процессуальный срок на обжалование судебного приказа. В этих условиях Уполномоченный по правам человека мог лишь оказать ему содействие в составлении заявления с просьбой о восстановлении срока на подачу соответствующей жалобы. Правда, в данном случае всё же удалось добиться отмены судебного приказа.

Наиболее показательный пример того, как люди становятся жертвами «неведения» — проблема с опломбировкой газовых счётчиков, которая получила весьма широкий

общественный резонанс ввиду того, что затронула большое количество жителей региона.

С начала 2017 года к Уполномоченному по правам человека стали поступать в большом количестве письменные и устные обращения относительно требований поставщика в лице ООО «Газпром межрегионгаз Астрахань» об оплате задолженности за потребленный газ. Ввиду продолжительности долговых периодов суммы, предъявляемые гражданам, были довольно внушительными, а в некоторых случаях (с учетом более чем скромных доходов людей) буквально «астрономическими».

Истоки данной ситуации известны. Поставщиком газа является ООО «Газпром межрегионгаз Астрахань», а подключение внутридомового оборудования к газораспределительной сети осуществляет иная организация (чаще всего – ОАО «Астраханьгазсервис»). Многие астраханцы искренне воспринимали опломбирование, произведенное ОАО «Астраханьгазсервис» при монтаже оборудования, как достаточное для начала потребления и не обращались в ресурсоснабжающую организацию для установки пломбы.

Исходя из законодательства, а также сложившейся судебной практики его применения, при отсутствии пломбы, установленной ресурсоснабжающей организацией, прибор учета не считается вполне «законным», его показания не могут приниматься в расчет. Соответственно оплата за газ должна производится по так называемому нормативу потребления, а это, как говорится, уже «другие деньги».

В итоге сотни людей, которые месяцами и годами аккуратно производили оплату по показаниям счетчика, неожиданно для самих себя вдруг оказались должниками.

Формально позиция поставщика газа безукоризненна – согласно пункту 22 Правил поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан[7] пломба на газопровод устанавливается только по заявке гражданина (абонента). Но ситуация с долгами за газ стала приобретать настолько

[7] Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2008 года № 549

взрывоопасный характер (с точки зрения социальной стабильности), что властям пришлось срочно реагировать. Благодаря совместным усилиям Губернатора, депутатов областной Думы, прокуратуры области, аппарата Уполномоченного по правам человека, общественности был достигнут компромисс – руководство ООО «Газпром межрегионгаз Астрахань», не отказываясь в принципе от своей позиции, всё же изъявило готовность при определенных условиях пойти навстречу людям, произвести перерасчет им размера долга исходя из показаний счетчиков за период отсутствия «правильной» пломбы, причем для подачи соответствующих заявлений были установлены весьма ограниченные временные рамки.

Попутно следует отметить, что в 2017 году к Уполномоченному по правам человека по-прежнему поступало довольно много обращений от астраханцев, выражавших несогласие с расчетом платы за коммунальные услуги «по нормативу», а не по показаниям приборов учета.

Причина была довольно банальна – абоненты превысили межповерочный интервал. Увы, такого рода жалобы, как правило, следствие невнимательности людей, их пренебрежения своей обязанностью отслеживать сроки поверки своих счетчиков.

Много и справедливо говорится о том, что в законодательстве нужно предусмотреть возможность перерасчета платы исходя из показаний счетчика, если он исправен и пригоден для дальнейшей эксплуатации. Однако пока все это остается благими пожеланиями, приходится придерживаться действующих правил.

Впрочем, встречаются и «пограничные ситуации»: с одной стороны, явно самоуправные и, возможно, корыстные действия, организаций, с другой - всё та же правовая неграмотность. В 2017 году к Уполномоченному по правам человека стали обращаться возмущенные жители областного центра. Они сообщали о том, что в счетах на оплату за электроэнергию, присылаемых ПАО «МРСК Юга» «Астраханьэнерго», размеры платежей в десятки раз превышают те, которые люди сами рассчитывали по показаниям счетчиков.

Более того, на них накладываются штрафные санкции. В ходе поверки выяснилось следующее. Оказывается, многие заявители производили замену счетчиков, доверившись предложениям ООО «Энергоучет». Сотрудники данной компании на протяжении длительного времени самовольно производили распломбировку, демонтаж и замену электросчетчиков в отсутствие представителя ресурсонабжающей и сетевой организации.

Следственным отделом УМВД России по г. Астрахань в отношении сотрудников ООО «Энергоучет» было возбуждено уголовное дело по статье 159 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку они, как указывается в пресс-релизе, «сознательно обманывали потребителей, вводя их в заблуждение. Они убеждали, что те не обязаны уведомлять поставщика услуг (энергосбытовую компанию) о планируемом демонтаже электросчетчика», а люди «оплачивали не только работу ООО «Энергоучет», но заработали еще и штраф от энергосбытовой компании за безучетное потребление электричества».

Имелся ли действиях сотрудников ООО «Энергоучет» действительно злой умысел и корысть, выяснят следствие и суд. Но нельзя не признать, что данная ситуация подтверждает простую истину – обмануть всегда легче того, кто пребывает в неведении относительно своих прав и обязанностей.

* * *

Следует особо сказать о ситуации с реализацией региональной программы «Проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Астраханской области, на 2014 –2043 годы»[8], поскольку соответствующих вопросов было достаточно много в почте Уполномоченного по правам человека.

Прежде всего следует отметить, что оставляет желать лучшего информационное сопровождение реализации

[8]Утверждена Постановлением Правительства Астраханской области от 06.02.2014 № 27-П.

программы. Астраханцы лишены возможности получить сведения, которые в обязательном порядке должны быть в открытом доступе.

Хотя формально всю информацию о ходе реализации программы можно получить через портал «Реформа ЖКХ», качество ведения данного интернет-ресурса крайне низкое. Прежде всего, следует отметить, что некоторые сведения просто отсутствуют

Так, на протяжении длительного времени остаются «пустыми» некоторые файлы в разделе «Реализация программы» («Ход реализации региональной программы капитального ремонта многоквартирных домов в Астраханской области в рамках краткосрочного плана на 2015-2016 годы», «Завершен ремонт 99 МКД в Астрахани и Астраханской области» др.). Постоянно нарушаются сроки размещения ежеквартального отчета о ходе реализации программы – так, по состоянию на 13 декабря 2017 года отсутствовал отчет за III квартал. Возникают вопросы и о достоверности выложенных сведений. Так, на портале указано, что в 2017 году был запланирован ремонт 1038 многоквартирных домов, в то время как региональный оператор сообщает о 702 домах.

Отрадным фактом является то, что в 2017 году в Астраханской области наконец-то был принят региональный закон в рамках реализации поправки, внесенной в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации[9]. В этой связи необходимо обратить внимание на ещё одну серьезную проблему – *неверное указание адресов домов в региональной программе*.

Дело в том, что в ходе работы над обращениями граждан выяснилось, что имеют место случаи, когда районные администрации путают «адрес объекта» и информацию, содержащуюся в технико-учетной документации БТИ. В частности, речь идет о так называемой «литере» (буквенном обозначении зданий, строений и сооружений в

[9]Данная поправка, вступившая в силу с 1 января 2016 года, предоставила регионам право компенсировать гражданам, достигшим 70 лет, половину размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, а тем, кто достиг 80 лет, – 100 %.

инвентаризационно-технической документации, которая присваивается каждому основному зданию, строению служебного назначения и сооружению на плане земельного участка).

Анализ информации, размещенной на портале, говорит о том, что адреса домов, указанные в региональной программе, не соответствуют адресам направления платежных документов и нахождения помещения в многоквартирном доме, за капитальный ремонт общего имущества в котором вносится взнос. На примере домов по ул. Костина, 4, и ул. Бехтерева, 10 г. Астрахани, которые в программе значатся с литерой «А», данный вывод подтверждается официальными сведениями о регистрации граждан по месту жительства, информацией из государственного кадастра недвижимости, данными ОАО «Социальные гарантии», а также табличками, размещёнными непосредственно на домах.

Такие ошибки приводят к необоснованной выдаче гражданам справок об освобождении от уплаты взносов на капитальный ремонт, что впоследствии непременно обернется для них начислением задолженности по оплате.

Региональная программа корректируется исходя из данных, предоставленных органами местного самоуправления. Вместе с тем ответственность за разработку и актуализацию программы возложена на министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области. В этой связи в адрес указанного органа Уполномоченный по правам человека направил заключение с рекомендацией принять меры, направленные на правильное указание в региональной программе капитального ремонта адресов многоквартирных домов.

IV. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2017 ГОДУ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

«Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

Статья 39 Конституции РФ

Право на социальное обеспечение по сути означает поддержку со стороны государства тех людей, которые в силу своего преклонного возраста (а значит, немощи и часто одиночества), нетрудоспособности (вследствие врожденных недостатков, болезней, травм и увечий) и тому подобных обстоятельств не в состоянии *самостоятельно* обеспечить себе «*жизненный уровень*..., который необходим для поддержания здоровья и благосостояния». Причем сам этот жизненный уровень должен быть таким, чтобы способствовать «поддержанию достоинства личности» (статьи 22 и 25 Всеобщей Декларации прав человека).

Особый вид социальной помощи – это единовременная поддержка тех, кто попал в экстремальную ситуацию. Таким образом, по своей сути меры социальной помощи носят *компенсационный характер*.

Между тем анализ поступающих из года в год жалоб и заявлений жителей региона показывает, что за последние годы ситуация, связанная с обеспечением социальных прав, претерпела заметную метаморфозу. Набор мер и порядок социального обеспечения таких групп населения как, скажем пенсионеры, инвалиды, в принципе сформирован; не без сбоев, не без проблем, но механизм соцобеспечения этих категорий граждан функционирует относительно стабильно.

Но всё чаще за социальной помощью обращаются те, кто в силу возраста и состояния здоровья, говоря словами известного произведения, «не гармонируют с задачами социального обеспечения». Это молодые люди, которые после окончания образовательных учреждений всё чаще сталкиваются с отсутствием жизненных перспектив.

Под мерами соцобеспечения сегодня понимаются и такие преференции, которые по сути носят *стимулирующий характер*, неважно являются ли они долгосрочными (к примеру, пособия на ребенка) либо единовременными (как например, «подъемные» для работы в сельской местности). И именно по поводу таких льгот и выплат сегодня всё чаще обращаются заявители.

В 2017 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступило **298** письменных и устных обращений, связанных с реализацией права на социальное обеспечение, что составляет **16,4 %** от общего их количества.

Из приведенной таблицы видно, что наибольшее количество заявлений и жалоб граждан связано с теми или иными вопросами пенсионного обеспечения (31,5 % в данной группе обращений), предоставления мер социальной поддержки (18 %), а также касается различных аспектов реализации прав лиц с ограниченными возможностями, и прежде всего речь идет о назначении инвалидности (13,4 %). Эти вопросы в той же последовательности и примерно в том же соотношении фигурировали в 2016 году (36,4%, 24,8%, 15,7% соответственно).

Тематика обращений по вопросам реализации социальных прав, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2017 году

№ п/п	**Тема**	**Виды обращений**	
		Устные	Письменные
1.	**Пенсионное обеспечение**	**45**	**49**
1.1.	*Назначение пенсии (в т.ч. отказ в назначении)*	**16**	18
1.2.	*Размер пенсии и дата исчисления*	**12**	20

1.3.	*Трудовой стаж и размер заработка*	**5**	7
1.4.	*Дополнительная пенсия*	**6**	2
1.5.	*Прекращение/задержка выплаты пенсии*	**6**	2
2.	**Присвоение статуса, дающего право на льготы**	**15**	**18**
3.	**Предоставление мер социальной поддержки**	**32**	**22**
4.	**Размер и дата начала социальных выплат**	**9**	**4**
5.	**Единовременная социальная помощь**	**8**	**5**
6.	**Учреждения социального обслуживания**	**8**	**2**
6.1.	*Помещение (отказ, перевод, отчисление)*	**7**	2
6.2.	*Пребывание (условия и действия персонала)*	**1**	-
7.	**Права инвалидов**	**26**	**14**
7.1.	*Отказ в присвоении, оспаривание присвоенной группы*	**15**	11
7.2.	*Обеспечение техническими средствами реабилитации*	**5**	3
7.3.	*Иные вопросы реабилитации (санаторно-курортное лечение)*	**1**	-
7.4.	*Доступная среда, в т.ч. трудоустройство*	**5**	-
8.	**Опека и попечительство**	**1**	**2**
9.	**Взыскания с пенсий и социальных выплат**	**7**	**9**
10.	**Иные вопросы**	**16**	**6**
	ИТОГО	**167**	**131**

«Социальный кодекс»: итоги первого года

Истекший 2017 год стал первым годом реализации Закона Астраханской области от 22 декабря 2016 г. № 85/2016-ОЗ «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области».

Данный нормативный правовой акт, как известно, вызвал неоднозначную реакцию. Его обсуждение и принятие сопровождались акциями протеста; критика его концепции и отдельных положений раздавалась со стороны различных общественных объединений, отражающих интересы пенсионеров, ветеранов, инвалидов, а также отдельных граждан. Ряд замечаний принципиального характера высказывал Уполномоченный по правам человека, и отрадно, что его мнение в конечном счете в основном совпало с позицией депутатского корпуса (как, например, в части критериев для признания семьи многодетной).

Наиболее болезненную реакцию в обществе вызвали положения Закона Астраханской области № 85/2016-ОЗ, касающиеся тех, кого условно часто называют «региональными

ветеранами труда», то есть лиц, имеющих длительный трудовой стаж (40 лет – для мужчин и 35 лет – для женщин) и знаки отличия и виды поощрений, не отнесенные к государственным и ведомственным наградам.

Если ранее они получали ежемесячную денежную компенсацию в размере 50% расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, то со вступлением в силу «социального кодекса» размер данной компенсации (впоследствии переименованной в «выплату») стала фиксированным. Но главное новшество, больнее всего и ударившее по людям, заключалось в том, что получение людьми данной меры социальной поддержки ставилось в зависимость от величины получаемого ими дохода (быть не более 1,5 величины прожиточного минимума).

Если на момент вступления в силу «социального кодекса» получателями компенсации были 59.610 человек, то в 2017 году их осталось 24.507 человек, то есть количество льготников снизилось более чем на 35 тысяч человек. Естественно, что уровень социальной обеспеченности этих людей снизился.

В развитие положений Закона Астраханской области № 85/2016-ОЗ ежемесячной компенсации абонентской платы за пользование телефоном «федеральным ветеранам труда» Правительство Астраханской области приняло постановление от 03.07.2017 № 219-П «О ежемесячной компенсации абонентской платы за пользование телефоном».

В связи с этим в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области начали поступать обращения граждан, которые просили разъяснить: предоставляется ли указанная компенсация за пользование мобильным телефоном? Вопрос возник из-за того, что, по утверждению заявителей, сотрудники районных центров социальной защиты населения уверяли их, что льгота распространяется исключительно на абонентов стационарных проводных телефонов.

Однако как из смысла, так и из буквы вышеуказанного нормативного правового акта следовал однозначный вывод: граждане вправе получать компенсацию как за стационарный, так и за мобильный телефон. В этой связи Уполномоченный по

правам человека направил письмо в министерство социального развития и труда Астраханской области с рекомендацией всеми возможными средствами дать астраханцам исчерпывающие разъяснения по существу вопроса.

Принятие Закона Астраханской области № 85/2016-ОЗ знаменовало как бы подведение черты под «старыми» и введение «новых» льгот, соответственно и льготники должны были подтвердить на них свое право, в частности представить документы, подтверждающие отсутствие долгов по жилищно-коммунальным платежам.

Это вызвало в первой половине 2017 года, особенно в зимне-весенний период, невиданный ажиотаж. В районных центрах социальной поддержки (госучреждениях, подведомственных региональному министерству социального развития и труда), абонентских пунктах ресурсоснабжающих организаций и расчетных центрах выстроились многолюдные очереди.

Граждане, среди которых преобладали пожилые люди, вынуждены часами выстаивать за справками. При этом для них не были созданы элементарные условия; многие «присутственные места» не были оборудованы кулерами для воды, скамейками. В эти месяцы в аппарат Уполномоченного по правам человека поступали десятки звонков и обращений от возмущенных астраханцев.

Остроту проблемы органы власти пытались снять различными мерами: четыре раза переносились сроки предоставления документов, предпринимались попытки наладить межведомственное информационное взаимодействие между поставщиками и органами соцобеспечения.

Не помогло и внесение поправки в Закон Астраханской области от 18 декабря 2008 г. № 79/2008-ОЗ «О порядке и условиях предоставления компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (согласно замыслу гражданину нужно было просто прийти в центр соцзащиты по месту жительства и узнать: есть ли у него долги и, если да, то перед какими конкретно организациями). Здравая сама по себе идея «натолкнулась» на несовершенство баз данных самих

ресурсоснабжающих организаций; по их сведениям в должниках ходят чуть ли не поголовно все жители региона.

В ноябре 2017 года компенсация затрат на оплату жилья и коммунальных услуг была формально названа *выплатой*, что освободило некоторые категории её получателей от необходимости подтверждать отсутствие задолженности. Тем, кто имеет право на компенсацию в соответствии с различными федеральными законами (инвалиды, ликвидаторы аварии на Чернобыльской АЭС и др.), справку об отсутствии задолженности нужно будет представлять не ежегодно, а один раз в три года.

И всё же, чтобы полностью избавить федеральных льготников от изнурительного хождения за справками, необходимы изменения в федеральное законодательство.

В 2017 году в Государственную Думу Российской Федерации поступил законопроект, в котором предлагается изложить часть 5 статьи 159 Жилищного кодекса РФ таким образом, чтобы не получатель субсидии доказывал отсутствие у него долгов, а коммунальщики доказывали наличие таковых у гражданина через суд. Астраханские парламентарии, оставив в стороне партийные различия, единодушно приняли обращение в Государственную Думу Российской Федерации с просьбой внести соответствующие изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации.

Следует сказать, что Закон Астраханской области № 85/2016-ОЗ нуждается в дальнейшем совершенствовании. Вопросы и замечания по поводу его отдельных положений время от времени поступают в адрес Уполномоченного по правам человека.

Так, в ходе приёма в Астраханском доме-интернате для престарелых и инвалидов от имени многих проживающих в нем лиц, имеющих статус «Ветеран труда», одна из заявительниц поставила вопрос о причинах невыплаты проживающим гражданам этой льготной категории ежемесячной компенсации за проезд и пользование мобильным телефоном. Хотя эти граждане проживают на полном государственном обеспечении, они не ограничены в праве на свободу передвижения, пользуются транспортом, и, разумеется, мобильным телефоном.

При этом, как следует из внутренних документов указанного социального учреждения, оно вовсе не обязано обеспечивать проживающих в нем граждан возможностью осуществлять звонки по телефону, а также предоставлять автотранспорт.

Относительно справедливости некоторых норм «социального кодекса» выразила сомнение также гр-ка Л., имеющая одновременно два статуса: она реабилитированная жертва политических репрессий и одновременно федеральный «Ветеран труда». Льготы она получает как жертва политических репрессий, поскольку ей необходима льгота в виде100-процентного возмещения расходов на проезд по междугородним линиям. Вместе с тем гр-на Л. поставила вполне резонный вопрос: почему разница размера компенсации (выплаты) за жилое помещение и коммунальные услуги у граждан, подвергшихся репрессиям и впоследствии реабилитированных, и ветеранов труда (равно как и «региональных ветеранов труда») составляет 158 рублей?

* * *

К проблемам реализации мер социальной поддержки тесно примыкает вопрос о присвоении гражданам так называемых «ветеранских званий» и прочих статусах.

На протяжении 2017 года в адрес Уполномоченного поступали обращения жителей Астраханской области по вопросу присвоения звания «Ветеран труда». Причиной тому служат отказы уполномоченных органов по причине отсутствия у людей необходимых ведомственных наград.

Так, гр-ка В., пришедшая на прием к Уполномоченному по правам человека, сообщила, что начинала свою трудовую деятельность в советский период на территории Республики Казахстан, а после распада СССР работала в Астраханской области. В общей сложности В. имеет 35 лет педагогического стажа, имеет благодарственные письма и грамоты, однако в присвоении звания «Ветеран труда» было отказано.

Другой заявитель, гр-н П., обращаясь к Уполномоченному по правам человека, сообщил, что он имеет грамоту, подписанную генеральным директором ОАО

«Газпром». Ему также было отказано в присвоении звания «Ветеран труда» со ссылкой на то, что она не относится к наградам, учрежденным органами власти. Вместе с тем известно, что в некоторых других субъектах Российской Федерации (например, в Ямало-Ненецком автономном округе) грамоты и благодарственные письма ОАО «Газпром» учитываются при присвоении указанного звания.

Проблема, обозначенная заявителями, возникла достаточно давно. Согласно пункту 2 части 1 статьи 7 Федерального закона «О ветеранах» ветеранами труда признаются в числе прочих лица, награжденные ведомственными знаками отличия за заслуги в труде (службе), при наличии соответствующих выслуги и стажа.

При этом законодатель не стал уточнять, что необходимо понимать под «ведомством», «ведомственным знаком отличия за заслуги в труде». В течение десяти лет (2005 – 2015 гг.) порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определялись законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В частности, был принят Закон Астраханской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» от 15 августа 2006 г. № 44/2006-ОЗ. Также было принято постановление Правительства Астраханской области от 21.12.2006 № 439-П «О перечне ведомственных знаков отличия в труде и негосударственных наград, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда». Данное постановление было признано утратившим силу в марте 2017 года.

В декабре 2015 года в Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» было внесено дополнение, призванное уточнить понятие «ведомственный знак отличия», дающее право на присвоение звания «Ветеран труда». Таковыми признаются знаки отличия, учрежденные:

- федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и награждение указанными знаками отличия определяется Правительством Российской Федерации;

- иными федеральными государственными органами;
- государственными корпорациями.

Одновременно было установлено, что за гражданами, которые по состоянию *на 30 июня 2016 года* были награждены ведомственными знаками отличия, сохраняется право на присвоение звания «Ветеран труда».

В некоторых субъектах РФ (как правило, в тех, где органы власти не устанавливали подробные критерии либо детальные перечни ведомственных знаков отличия) суды в отдельных случаях удовлетворяли требования заявителей о признании наград, учрежденных центральными органами общественных (некоммерческих) организаций. Случаев признания ведомственными знаками отличия наград, учрежденных всесоюзными и всероссийскими производственными объединениями нам обнаружить не удалось.

Вместе с тем в большинстве регионов суды исходят из того, что под «ведомством» следует понимать исключительно государственные органы бывшего СССР и Российской Федерации.

В Республике Татарстан и Республике Башкортостан суды отказывали в удовлетворении жалоб на отказ в присвоении звания «Ветеран труда» лицам, награжденным почетными грамотами и благодарностями ОАО «Газпром», как на основании отсутствия указанных наград в списке ведомственных знаков отличия, утвержденном нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ, так и на основании того, что ОАО «Газпром» - не государственный орган, а коммерческая организация.

Возможным выходом было бы совершенствование действующего законодательства, например, закрепление в Федеральном законе «О ветеранах» нормы о том, что ведомственными знаками за отличие в труде признаются те, которые учреждены центральными органами:

- акционерных обществ и иных коммерческих структур, имеющих свыше 50% государственного участия;

- негосударственных фондов, исполняющих публичные функции (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и т.п.);

- общероссийских общественных объединений, созданных с участием государства (общественно-государственных объединений).

Пенсионное обеспечение жителей региона

В 2017 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения астраханцев, касающиеся реализации права на пенсионное обеспечение. Основными вопросами в данной сфере являлись назначение и перерасчет пенсии, досрочный выход на пенсию.

В октябре 2017 года состоялся приём граждан, который совместно провели Уполномоченный по правам человека в Астраханской области А.В.Спицын, заместитель Управляющего регионального Отделения Пенсионного фонда России Х.Н. Кулакова и министр социального развития и труда Астраханской области О.А. Петелин. Прием был посвящен Международному дню пожилых людей.

Проблемы, озвученные людьми, были самые разные. В частности, был озвучен следующий вопрос. В настоящее время граждане стремятся включить максимально возможное количество периодов работы (учебы, службы) в свой трудовой стаж с тем, чтобы он составил 40 – 45 лет. После этого возможен перерасчет пенсии в сторону увеличения. Однако они не учитывают одно важное обстоятельство – весь этот стаж должен быть наработан до 2002 года. Тем не менее люди просят прояснить их права, и это вполне объяснимо. Так, гр-н Н. просил, чтобы при расчёте пенсии приняли во внимание период его обучения в Астраханском строительном техникуме, а инвалид 2-ой группы Ш. считал, размер его пенсии по старости рассчитан неправильно из-за того, что не было учтено время обучения в училище и период военной службы.

Пенсионное обеспечение граждан подчас неправомерно ставится в зависимость от регистрации по месту жительства. Примером тому является обращение гр-на И., который по

объективным причинам не имел регистрации по месту жительства, в интересах сына, которому была прекращена выплата пенсии.

В ходе проверки выяснилось, что решением бюро МСЭ сын заявителя был признан ребенком-инвалидом; на этом основании ему была назначена пенсия. Однако с февраля 2017 года решением Управления ПФР в Камызякском районе выплата пенсии прекращена. В качестве основания был указан факт отсутствия у ребенка регистрации по месту жительства.

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих постановлений неоднократно отмечал, что конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства, при этом регистрация по месту жительства или отсутствие таковой не может служить основанием или условием реализации прав граждан.

Перечень документов, необходимых для установления пенсии, утвержден приказом Минтруда России от 28 ноября 2014 г. № 958 н. Пунктом 2 Приложения к данному нормативному правовому акту установлено, что при отсутствии места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации для установления пенсии необходимо предоставить документ, подтверждающий место фактического проживания на территории Российской Федерации. При этом в пункте 59 отмечено, что таким документом является личное заявление гражданина. Кроме того, судебной практикой установлено, что одним из документов, позволяющих пенсионным органам установить факт постоянного проживания гражданина на территории конкретного региона, является справка МСЭ об инвалидности.

В этой связи Уполномоченный по правам человека обратился в адрес прокуратуры Камызякского района с просьбой провести проверку обоснованности прекращения выплаты ребенку. Прокуратура поддержала позицию Уполномоченного и внесла представление руководителю пенсионного органа, а также обратилась в суд за защитой прав ребёнка. Решение суда было вынесено также в пользу заявителя.

В мае 2017 года к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Ж., которой исполнилось 55 лет, то есть она достигла возраста, дающего право для оформления пенсии по старости.

В этой связи в предварительном порядке заявительница обратилась в Управление ПФР в Ленинском районе г. Астрахани по вопросу о наличии у нее необходимого стажа. При этом ей было сказано, что отдельный период не будет включен в трудовой стаж, поскольку запись в трудовой книжке о приеме на указанную должность не заверена печатью. Местонахождение свидетелей, которые могли бы подтвердить факт ее работы, заявительница указать не смогла. Кроме того, в связи с защитой персональных данных невозможно было получить их адреса и телефоны. В этой связи Уполномоченным по правам человека заявительнице было оказано содействие в поиске и истребовании архивных документов, подтверждающих факт ее зачисления на должность и работу. На основании полученных данных Уполномоченным по правам человека заявительнице была оказана юридическая помощь по составлению заявления в суд об установлении факта, имеющего юридическое значение. Решением суда факт работы гр-ки Ж. в интересующий ее период был установлен и ей была назначена пенсия.

В 2017 году оставался актуальным среди астраханцев вопрос о назначении досрочной пенсии. Так, житель Володарского района гр-н Т. после сокращения численности штата работников обратился в районный Центр занятости населения для рассмотрения вопроса о поиске ему подходящей работы. Во время пребывания его в качестве безработного ему выплачивалось соответствующее пособие, а также предлагались различные варианты трудоустройства, от которых он всякий раз отказывался. При этом данные отказы он считал обоснованными, поскольку имел низкую мотивацию к трудоустройству в связи с рядом имеющихся заболеваний.

Согласно Закону Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и судебной практике направление граждан на пенсию по старости досрочно не относится к числу гарантированных государством мер социальной защиты

поддержки граждан, а решение о выдаче предложения на пенсию по старости досрочно органами службы занятости населения является их правом, а не обязанностью. При рассмотрении вопроса об обоснованности отказа в выдаче предложения о назначении досрочной пенсии существенными условиями являются исчерпанные меры для трудоустройства.

При этом само по себе несогласие гражданина с предлагаемой работой не дает оснований полагать, что действия центра занятости населения – незаконные. Принимая во внимание, что заявителем не предоставлялись документы об ограничениях по состоянию здоровья на осуществление трудовой деятельности, Уполномоченным по правам человека было гр-ну Т. рекомендовано направить в центр занятости медицинское заключение для поиска подходящей работы.

В 2017 году продолжалась практика взаимодействия с уполномоченными по правам человека в государствах, ранее входивших в состав Советского Союза, с целью получения документов, подтверждающих стаж работы и размер заработка. Так, к Уполномоченному по правам человека обратился житель г. Астрахани гр-н Н. по вопросу неполучения доплаты к пенсии по инвалидности – в связи с тем, что у него отсутствовали некоторые документы, подтверждающие факт получения трудового увечья в 1981 году по вине работодателя (в период работы в Мангышлакской областной инспекции рыбоохраны Бассейнового управления Уралкаспрыбвода Минрыбхоза СССР).Впоследствии заявитель был признан инвалидом III группы бессрочно и стал получать доплату к пенсии от правопреемника работодателя. Однако в 2017 году регулярные выплаты неожиданно прекратились. В целях оказания гр-ну Н. содействия в восстановлении его прав было направлено письмо Уполномоченному по правам человека в Республике Казахстан господину А.О. Шакирову, который незамедлительно оказал содействие в получении необходимых документов, и выплаты заявителю были возобновлены.

Проверки социальных учреждений и МФЦ

В 2017 году аппаратом Уполномоченного по правам человека продолжилась работа по мониторингу качества услуг, предоставляемых гражданам в стационарных социальных учреждениях.

В апреле состоялась выездная проверка Наримановского психоневрологического дома-интерната. Данное социальное учреждение рассчитано на 330 мест[10]. В ходе проверки были выявлены следующие нарушения:

1. Паспорта дееспособных проживающих хранились у руководства интерната. Между тем согласно постановлению Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» изъять паспорт у гражданина на хранение можно только в установленных случаях, например, заключение под стражу или осуждение к лишению свободы.

2. Помещение дееспособных граждан в интернат производится на основании личного заявления гражданина и путевки министерства социального развития и труда Астраханской области, недееспособных – на основании постановления (распоряжения) органов опеки и попечительства о помещении недееспособного в стационарное учреждение социального обслуживания и путевки министерства социального развития и труда Астраханской области. Вместе с тем такой порядок оформления недееспособных граждан в интернат не соответствует судебной практике. Так, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 19.01.2011 года № 114-О-П по жалобе Ибрагимова А.И. помещение недееспособного лица в психоневрологическое учреждение для социального обеспечения на основании решения органа опеки, принятого по заключению врачебной комиссии, без проверки обоснованности такого решения в надлежащем судебном порядке недопустимо.

---

[10]Из которых на момент посещения было занято – 323 (из них 318 человек с установленной группой инвалидности). Недееспособных граждан было 284, дееспособных – 39. В интернате проживал один ветеран ВОВ и три ветерана труда.

Помещение в интернат недееспособного лица должно осуществляться на основе его личного заявления, аналогично помещению дееспособного гражданина, а в тех случаях, когда недееспособный «по своему состоянию не способен подать личное заявление», на основании части 1 статьи 41 Закона РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в вышеуказанном Определении, - т.е. на основании судебного решения. Поскольку только суд по итогам объективного и всестороннего рассмотрения дела вправе принимать решения об ограничении прав личности, имеющих конституционный характер.

В июне 2017 года в рамках рабочей поездки Уполномоченного по правам человека в Лиманский район состоялось посещение отделения временного и постоянного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов, расположенное в селе Зензели. В отделении проживают в основном граждане пожилого возраста – от 55 лет и старше. Всего на момент посещения в отделении находилось 25 человек. В отделении они нашли кров, тепло, питание, заботу. Время пребывания в отделении неограниченно. Среди проживающих есть инвалиды-колясочники, здесь для них предусмотрены все условия – пандусы, широкие дверные проемы, отдельная банная комната.

В 2017 году принципиально новым направлением в работе аппарата Уполномоченного по правам человека явилось проведение проверок многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, расположенных на всей территории Астраханской области. Система оказания государственных и муниципальных услуг была создана в нашем регионе во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Астраханской области – это организация, состоящая из 18 филиалов и 112 обособленных структурных подразделений, в

которых оказывается около 400 видов государственных и муниципальных услуг. За время работы сетью многофункциональных центров удалось охватить всю территорию Астраханской области. Услугами МФЦ охвачены не только крупные населенные пункты, но и самые отдаленные точки региона. В целях создания комфортных условий для граждан предоставление государственных и муниципальных услуг в офисах многофункциональных центров осуществляется комплексно, по принципу «одного окна».

По итогам проверок аппаратом Уполномоченного по правам человека установлено, что, к сожалению, при возведении таких центров не учитываются потребности инвалидов – к примеру, тротуары при подходе к ним подчас не оборудуются должным образом (отсутствуют разметка, ограждения и т.д.), не приспособлены места общественного пользования, нет стоянок для автотранспорта, они труднодоступны с точки зрения отдаленности общественного транспорта.

Выступая на заседании Правительства Астраханской области 25 мая 2017 года, Уполномоченным по правам человека обратил внимание на необходимость развития не только количественных показателей, но и на доступность МФЦ в т.ч. для маломобильных групп населения. «Многие граждане, придя в МФЦ, оплачивают те или иные услуги по разной стоимости. Нет в свободном доступе для посетителей тарифов на данные услуги. Сотрудники МФЦ не информируют граждан о возможности самостоятельного заполнения каких-либо бланков без внесения платы», - отметил Уполномоченный по правам человека.

V. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

«В первую очередь необходимо учитывать индивидуальные потребности инвалидов (людей с ограниченными возможностями), уделять особое внимание их реабилитации, как в профессиональной подготовке, так и трудоустройстве».

В.В. Путин

По состоянию на 31.12.2017 г. на территории Астраханской области проживало 48,265 граждан, признанных инвалидами (около 5% общей численности населения региона); среди них преобладают лица со значительными расстройствами здоровья: удельный вес инвалидов Iи II групп составляет более половины (52 %) всех лиц, признанных таковыми на основании решений бюро МСЭ.

Люди с ограниченными возможностями здоровья относятся к одной из наиболее уязвимых категорий граждан. В этой связи при реализации своих прав они нуждаются в особой поддержке со стороны органов власти всех уровней. Истекший 2017 год отмечен рядом значимых событий, связанных с обеспечением прав инвалидов.

Состоявшееся 14 декабря 2017 года под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой заседание Координационного совета российских омбудсменов специально было посвящено вопросам обеспечения прав людей с ограниченными возможностями здоровья. В своем выступлении она отметила важность дальнейшего совершенствования законодательства в сфере защиты прав инвалидов.

Значимым событием стало создание в 2017 году государственной информационной системы – «Федеральный реестр инвалидов» (портал https://sfri.ru/). На указанном ресурсе аккумулирована информация федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, государственных внебюджетных

фондов, Министерства здравоохранения РФ, Роструда и других федеральных ведомств. Здесь же предусмотрен «личный кабинет инвалида», где желающие могут в режиме онлайн обратиться за получением государственных услуг.

В ходе прошедшего в 2017 году открытого форума прокуратуры Астраханской области, посвященного вопросам защиты прав инвалидов, было решено создать межведомственную рабочую группу по вопросам защиты прав лиц данной категории. В ее состав вошел Уполномоченный по правам человека А.В. Спицын.

В 2017 году Министром труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилиным был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию государственной системы медико-социальной экспертизы на период до 2020 года.

В рамках его реализации 1 июня было подписано Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в Астраханской области и руководителем – главным экспертом ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области» Минтруда России. Кроме того, при Главном бюро МСЭ был создан Общественный совет, одним из членов которого является представитель Уполномоченного по правам человека.

Установление инвалидности

К Уполномоченному по правам человека регулярно поступают обращения, в которых граждане выражают несогласие с результатами медико-социальной экспертизы. Естественно, что речь идет о случаях, когда людей либо вообще не признают инвалидами, либо снимают ранее установленную инвалидность, либо меняют группу и степень инвалидности на меньшую, что снижает объем предоставляемых им мер социальной поддержки.

Согласно сведениям, представленным из ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области», в 2017 году впервые освидетельствовано для определения инвалидности по категории «ребенок-инвалид» и

для определения группы инвалидности – 4392 человека. Из них признано инвалидами – 3653 человека. Отказано в признании инвалидности 687 лицам (15,8 %). Для сравнения – в 2016 году доля тех, кому при первичном освидетельствовании было отказано в присвоении инвалидности, составила 20 %.

Переосвидетельствовано в 2017 году было 9532 человека. Из них после этого инвалидность была снята у 555 лиц (5,8 %). Для сравнения – в 2016 году доля таковых лиц составляла 10 % от переосвидетельствованных.

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что количество граждан, которые направляются на освидетельствование и переосвидетельствование, снижается. 2017 году количество таковых по сравнению с 2016 годом уменьшилось практически на 1,5 тысячи человек. Данный феномен заслуживает отдельного изучения и анализа.

Для многих из тех, кто при переосвидетельствовании «лишился» инвалидности либо им установлены более низкая – трудоспособная – группа инвалидности, это является в буквальном смысле жизненной катастрофой. Особенно это происходит в ситуациях, когда человек не имеет близких родственников, которые могут взять на себя заботу о нем.

Лейтмотив такого рода обращений, являющихся буквально криком души, выразил гр-н С. в своем письме к Уполномоченному по правам человека: «прошу понять правильно – я не лодырь и не симулянт. Пока была возможность, я всю жизнь работал, можете проверить. Но сегодня осуществлять тяжелую физическую работу я не могу при всем желании, а другой работы не предлагают. Да и вообще нахожусь в том возрасте, когда до пенсии по старости осталось ещё пять лет, а трудоустроиться реально нет никакой возможности. Жены и детей у меня нет. Поэтому снятие с меня инвалидности, а значит, и прекращение выплаты пенсии, ставит меня в безвыходное положение».

Действующие в настоящее время критерии и нормативы относительно условий установления «временной» и «бессрочной» инвалидности не поддаются никакому логическому объяснению. Примером может служить ситуация с гр-м Л., больного раком гортани (человек практически не может

разговаривать), которому при очередном ежегодном переосвидетельствовании группу инвалидности снизили со второй до третьей. При этом медицинское учреждение, в котором он наблюдается, признает, что «у пациента имеются ограничения жизнедеятельности, связанные с трахеостомы и дыхательной недостаточности Iстепени».

Зачастую в своих обращениях граждане выражают неверие в возможность пересмотра решений бюро МСЭ в вышестоящих бюро, а также перспективы обжалования в судебном порядке. Следует отметить, что для того, чтобы иметь реальный шанс оспорить решение бюро МСЭ, человеку необходимы сведения из медицинских организаций, связанные с течением заболевания об, имеющихся ограничениях, сопутствующих заболеваниях и т.д.

В 2017 году Уполномоченным по правам человека предпринимались попытки оказать содействие гражданам в сборе такого рода сведений. Однако всякий раз прослеживается явное нежеланием медицинских организаций идти навстречу, которые ограничиваются самой общей информацией.

В этой связи остается возлагать надежды на появившиеся в 2017 году официальные сообщения о введении в Российской Федерации независимой медико-социальной экспертизы, хотя пока нет никакой ясности относительно концепции и порядка функционирования данного института.

Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР)

Не менее актуальной проблемой является обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР), которыми они должны обеспечиваться в соответствии с индивидуальной программой реабилитации (ИПР).

Согласно сведениям, представленным Астраханским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации (АРО ФСС), в период с 1 января по 31 декабря 2017 года в указанный внебюджетный государственный фонд поступило 6703 заявлений по вопросу об обеспечении ТСР. Из указанного числа заявителей было

обеспечено ТСР – 6054 человека. Таким образом, не были предоставлены ТСР 658 гражданам. Руководство АРО ФСС объясняет это тем, что указанные лица обратились в конце года. Всего за вышеуказанный период по линии АРО ФСС инвалидам было предоставлено 2259326 шт. изделий (на 4,8 % больше, чем в 2016 году).

Гораздо хуже, к сожалению, обстоит ситуация с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации по линии министерства социального развития и труда Астраханской области.

Некоторые граждане вынуждены месяцами и даже годами ожидать, когда столь жизненно-необходимые для них средства реабилитации будут предоставлены. Так, по состоянию на 31 декабря 2017 года в очередности по обеспечению ТСР из средств бюджета Астраханской области состоит 1018 человек.

Из них трое ожидают ТСР с 2014 года, 248 человек – с 2015 года, 298 человек – с 2016 года. В 2017 году заявления на ТСР поступили от 469 человек, однако до конца года их потребности не были удовлетворены.

В этой связи люди справедливо выражают претензии по поводу того, что длительное время не могут получить или произвести замену ТСР, предусмотренного индивидуальной программой реабилитации.

Примечательно в этой связи жалоба гр-на Ш., который обратился к Уполномоченному по правам человека в интересах своей жены - инвалида IIгруппы. Он, в частности, писал: «на протяжении нескольких лет не можем добиться конкретного и четкого ответа от различных инстанций: с какой периодичностью должны обновлять технические средства реабилитации. На письменные заявления не дают никакого ответа. Начинаешь звонить – отказываются разъяснять, постоянно пересылают от одного к другому, даже разговаривать не хотят. К примеру, матрас выдали 8 лет назад и с тех пор не меняли. Наматрасник заменили всего один раз – примерно три года назад, хотя устно говорили, что положено менять ежегодно».

В ходе проверки выяснилось, что претензии гр-на Ш. вполне обоснованы. К примеру, сроки эксплуатации тех ТСР,

которые жена заявителя должна получать по линии АРО ФСС – противопролежневый матрац воздушный (с компрессором) и противопролежневая подушка, – истекли в декабре 2016 года и июле 2011 года соответственно. Однако пока Ш. не обратился к Уполномоченному по правам человека, никто, похоже, и не думал разъяснять ему заявительный характер получения новых ТСР.

В письме министерства социального развития и труда Астраханской области от 05.07.2017 № 8742/02-01 указывается, что «законодательством Астраханской области замена технических средств реабилитации, предоставляемых за счет средств бюджета Астраханской области, не предусмотрена».

Вместе с тем из письма ясно следует, что чехол на матрас (наматрасник) все же нуждается в замене и заявление на выдачу нового в августе 2016 года было принято. Другое дело, что перспективы его выдачи весьма туманны.

Также к Уполномоченному по правам человека обратился инвалид I группы по зрению гр-н Ч., проживающий в ГАСУ Астраханской области «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов».

Он сообщил, что уже на протяжении трёх лет состоит в очереди на получение технического средства реабилитации – диктофона. Данным ТСР он должен быть обеспечен из средств областного бюджета. Однако, как сообщило министерство социального развития и труда Астраханской области, все упирается в отсутствие денежных средств.

Сложившаяся ситуация препятствует гр. Ч. в реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации прав инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации. В этой связи Уполномоченный по правам человека направил обращение в прокуратуру Астраханской области.

Также в течение года в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения граждан, которые просили предоставить те или иные ТСР, не включенные в индивидуальную программу реабилитации.

Статьей 10 Федерального закона 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской

Федерации» предусмотрено, что государство гарантирует получение ТСР и услуг, предоставляемых инвалиду, за счет средств федерального бюджета.

Приказом Минтруда России от 09.12.2014 № 998н «Об утверждении перечня показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации» установлено, что вид ТСР подбирается инвалиду индивидуально, исходя из имеющихся нарушений функций организма, с учетом условий использования технического средства реабилитации в целях компенсации или устранения имеющихся у него стойких ограничений жизнедеятельности. Медицинские противопоказания для обеспечения инвалидов ТСР являются основанием для подбора иного показанного технического средства реабилитации.

При таких обстоятельствах единственным вариантом получения желаемых ТСР является внесение изменений в индивидуальную программу реабилитации и абилитации инвалида. Для этого необходимо прежде всего получить документы, которые подтверждают соответствующие нарушения функций организма и нуждаемость в конкретных технических средствах реабилитации (медицинские справки, выписки, заключения, рекомендации и т.д.).

Внесение изменений в ИПР – огромное испытание. В этой связи полагаю, что требуется разработать конкретную и реальную для исполнения гражданином процедуру уточнения ИПР в части указания конкретных (индивидуальных) характеристик технических средств реабилитации.

В соответствии с Приказом Минтруда России от 13.06.2017 № 486н для внесения изменений или дополнений в индивидуальную программу реабилитации и абилитации инвалида оформляется новое направление на медико-социальную экспертизу, в ходе которой и составляется новая программа реабилитации или абилитации.

На состоявшемся в декабре прошлого года заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека обсуждались вопросы защиты прав инвалидов. При этом, в итоговом документе были зафиксированы предложения в адрес органов власти, касающиеся

совершенствования системы обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации.

В частности предлагается:

- внести изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части сокращения сроков закупок ТСР для инвалидов, а также предоставления возможности осуществления закупочных предварительных процедур по ТСР ежедневной необходимости без наличия лимитов финансирования;

- внести изменения в Порядок выплаты компенсации за самостоятельно приобретенные ТСР, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 31.01.2011 г. № 57н – в части установления 100-процентной компенсации в пределах установленной максимальной стоимости за самостоятельно приобретенные ТСР.

Кроме того, уполномоченные по правам человека высказались за внесение изменений в Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». В частности, в нем необходимо: 1) чётко определить периодичность предоставления гражданам путевок на санаторно-курортное лечение; 2) предусмотреть право граждан самостоятельно приобретать путевки и получать за них компенсацию, если в течение установленной периодичности они не были обеспечены санаторно-курортным лечением.

Доступная среда для инвалидов

Ещё в 2012 году Россия ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов 2006 года, что явилось показателем ее готовности к формированию условий, направленных на соблюдение международных стандартов и повышение качества жизни данной категории граждан.

Законодательством Российской Федерации определены требования к органам власти и организациям (независимо от организационно-правовых форм и форм собственности) по обеспечению беспрепятственного доступа лиц с ограниченными

возможностями здоровья к физическому окружению (здания и сооружения, окружающие в повседневной жизни) к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, информации, а также ответственность за уклонение от исполнения этих требований.

Уполномоченным по правам человека проводится постоянный мониторинг состояния доступности приоритетных объектов и услуг в основных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения.

Так, летом 2017 года к Уполномоченному по правам человека поступило обращение председателя общества инвалидов с. Иванчуг Камызякского района гр-н Ф. по вопросу обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов и иных маломобильных групп населения к зданию администрации сельсовета.

Еще в 2013 году в адрес всех глав муниципальных образований Камызякского района были внесены представления об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов. Так, в частности, в декабре 2013 года прокуратурой района в адрес главы МО «Иванчугский сельсовет» было внесено представление об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов путем установки пандуса и поручней при входе в здание администрации МО «Иванчугский сельсовет». Аналогичное требование содержится в решении Камызякского районного суда от 25.12.2013.

Однако на протяжении четырёх лет администрацией села не предпринимается никаких мер по устранению указанных нарушений.

В 2017 году к Уполномоченному по правам человека поступило обращение гр-ки Ц. по вопросу функционирования подъемного устройства при входе в подъезд многоквартирного жилого дома. Заявительница сообщила, что не все маломобильные группы населения могут воспользоваться данным подъемным устройством.

Вместе с тем согласно части 1.1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме

должно обеспечивать доступность пользования помещениями и иным имуществом, входящим в состав общего имущества. При этом в соответствии со «СП 59.13330.2012. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. СНиП 35-01-2001», утвержденным Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 605, к маломобильным группам населения относятся в том числе инвалиды, беременные женщины, люди с колясками, люди старших возрастов.

В связи с получением обращения Уполномоченным был направлен запрос в управляющую компанию. По информации министерства социального развития и труда Астраханской области, которое осуществляет контроль за ходом реализации «дорожной карты», в настоящее время в условиях ограниченного финансирования учреждений социальной сферы затруднительно оперативно и эффективно решить существующие проблемы в обеспечении доступности объектов социальной защиты населения без концентрации ресурсов бюджетов всех уровней и применения программно-целевого метода. В этой связи основными проблемными вопросами, возникающими в ходе создания доступной среды для инвалидов, в первую очередь является недостаточное финансирование.

Вместе с тем при благоустройстве прилегающих территорий для обеспечения безопасного и удобного передвижения инвалидов и маломобильных групп населения возникают проблемы с земельными участками, в отношении которых учреждения не являются пользователями. Также большинство приоритетных объектов культуры располагаются в зданиях, являющихся объектами культурного и исторического наследия. В связи с этим проведение работ по модернизации указанных объектов для соблюдения условий доступности сопряжено со значительными трудностями либо невозможностью их исполнения. Также следует отметить, что улицы в районе расположения объектов социальной инфраструктуры в большинстве случаев характеризуются незначительной шириной проезжей части, что затрудняет обустройство парковочных мест для инвалидов.

Контроль со стороны Уполномоченного по правам человека по обеспечению доступной среды в регионе будет продолжаться.

Занятость инвалидов

Необходимые меры, способствующие повышению уровня занятости граждан с ограниченными возможностями здоровья, которые нуждаются в трудоустройстве, осуществляются в нашем регионе в рамках государственной программы «Содействие занятости населения Астраханской области», утвержденной постановлением Правительства Астраханской области от 03.09.2014 № 355-П.

Распоряжением Правительства Астраханской области «О специальных мероприятиях, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда» от 6 ноября 2015 года № 561-П утверждены 6 порядков:

- установления в организациях Астраханской области независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;
- направления органами службы занятости населения инвалидов, признанных в установленном порядке безработными, для прохождения профессионального обучения по новым профессиям или получения дополнительного профессионального образования;
- резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- создания условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- стимулирования создания работодателями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;
- создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации и абилитации инвалидов.

Закон Астраханской области от 27 декабря 2004 года № 70/2004-ОЗ «Об установлении организациям квоты для приема на работу инвалидов» обязывает работодателей, численность работников которых составляет более 35 человек, два процента от среднесписочной численности работников выделять для инвалидов и распространяется на работодателей всех форм собственности.

По представленным агентством по занятости населения Астраханской области (далее - агентство) сведениям, в регионе около 1,1 тыс. работодателей, обязанных квотировать рабочие места для инвалидов. Общее число квотированных рабочих мест – более 2,3 тыс. единиц, из них на 1,7 тыс. рабочих местах трудятся инвалиды, более 920 вакантных рабочих мест для трудоустройства инвалидов заявляется работодателями в центры занятости населения. Так, на начало октября 2017 года в базе вакансий региона содержится информация о 937 вакансиях, заявленных в счет квот для трудоустройства инвалидов, из них 672 – в городе Астрахани.

В качестве ищущих работу в органах службы занятости населения Астраханской области зарегистрировано порядка 300 инвалидов, 71 трудоустроен на квотируемые рабочие места. Однако при достаточно большом для региона банке вакантных рабочих мест для трудоустройства инвалидов существует ряд причин, замедляющих темпы трудоустройства граждан с ограниченными возможностями:

- во-первых, присутствует дисбаланс спроса и предложения на рынке труда региона по уровню заработной платы, образования, квалификации, отсутствия требуемого стажа и опыта работы;

- во-вторых, территориальная разбросанность сельских поселений, отсутствие регулярного транспортного сообщения также затрудняет трудоустройство на поступающие вакансии;

- в-третьих, более половины граждан, относящихся к категории «инвалиды», зарегистрированы в центрах занятости населения сельских районов области, в то время как квотируемые рабочие места - у работодателей, находящихся в областном центре (более 70%);

Наиболее распространенные нарушения в анализируемой сфере связаны с непринятием правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих условия для преодоления, замещения ограничений жизнедеятельности инвалидов и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

К примеру, прокурором Харабалинского района Астраханской области выявлены нарушения трудовых прав при осуществлении им деятельности в ГП АО «Сельскохозяйственное предприятие – птицефабрика «Харабалинская» в части неустановления сокращенной продолжительности рабочего времени, привлечения к работе в выходные и праздничные дни в отсутствие письменного согласия, непредставления удлиненного ежегодного оплачиваемого отпуска. В целях устранения данного нарушения 31.01.2017 руководителю организации внесено представление. В результате нарушения устранены, инвалиду установлена сокращенная продолжительность рабочего времени, виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Прокурором Володарского района Астраханской области выявлены нарушения при квотировании рабочих мест для инвалидов, в связи с чем руководителям организаций внесены представления, по итогам рассмотрения нарушения устранены. Аналогичные нарушения выявлены прокурором Советского района г. Астрахани.

Вместе с тем, по сведениям агентства, существует ряд проблем, которые препятствуют исполнению его контрольно-надзорных функций, а значит - исполнению работодателями норм законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов в полном объёме. Решить данные проблемы на региональном уровне не представляется возможным.

Первая. В целях организации мониторинга работодателей региона, которые обязаны квотировать рабочие места для инвалидов, необходима периодически обновляемая информация о таких работодателях. При этом федеральные органы Росстата, налоговой службы, Пенсионного фонда, Фонда социального страхования данную информацию органам службы занятости населения не предоставляют, так как в соответствии с

нормами федерального законодательства указанные данные являются «информацией ограниченного доступа» и не подлежат передаче третьим лицам. Правовые основания, позволяющие передавать указанные сведения по работодателям органам службы занятости, на сегодня отсутствуют.

Вторая. Проблема с привлечением работодателей к административной ответственности по статье 5.42 КоАП РФ за несоблюдение норм квотирования рабочих мест для инвалидов. Данная статья предусматривает наложение административного штрафа только на должностных лиц, т.е. в случае, если должностное лицо не является на подписание протокола или не направляет лицо, обладающее полномочиями должностного лица, составить протокол не представляется возможным.

Третья. Проблема с квотированием рабочих мест в государственных органах, так как в данном случае вступают в противоречие два федеральных закона. Поскольку одним из принципов гражданской службы является единство ее правовых и организационных основ, субъект Российской Федерации не вправе изменять условия поступления на государственную службу, изменять права и обязанности каких-либо категорий граждан, установленные федеральным законом. Данное положение исключает возможность квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов в рамках регионального законодательства, а соответственно, возможность применения мер административного наказания к должностным лицам государственных органов.

Четвертая. Не определена обязанность по исполнению законодательства о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов за работодателями, не являющимися юридическими лицами (филиалы, структурные подразделения), но осуществляющими деятельность на территории субъекта.

Пятая. Отсутствует понятие «выполнение квоты работодателем», что позволяет работодателям длительное время заявлять одни и те же вакансии, на которые заведомо невозможно подобрать кандидатов из числа инвалидов.

Шестая. Отсутствуют на федеральном уровне механизмы стимулирования работодателей, готовых принять на работу сверх квоты граждан, имеющих инвалидность.

Решение вышеперечисленных проблем могло бы значительно повысить эффективность применения законодательства о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Доступ инвалидов по зрению к банковским услугам

В 2017 году предметом внимания Уполномоченного по правам человека в Астраханской области стала информация, получившая освещение в ряде центральных и региональных СМИ. Речь шла о проблемах, с которыми сталкиваются слабовидящие граждане при получении пенсии в отделениях Сбербанка, а также совершении иных банковских операций. Данный вопрос поднимался и в обращениях граждан.

Согласно статье 14.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ инвалиды по зрению при осуществлении банковских операций вправе использовать факсимильное воспроизведение собственноручной подписи, проставляемое с помощью средства механического копирования.

Проблема, однако, в том, что факсимиле имеется *не у всех инвалидов по зрению*. Более того, у тех, кто учился по шрифту Брайля, подписи не было в принципе: в паспорте у них стоит не подпись, а штамп с фамилией. Таким образом, даже при наличии нотариально удостоверенного факсимильного воспроизведения подписи она будет расходиться с «подписью» в паспорте. Трудность ещё и в том, что часто нотариусы отказываются заверять такого рода подписи, так как повторно воспроизвести аналогичную подпись невидящие люди не могут.

Для предоставления банковских услуг инвалидам по зрению необходимо, чтобы наряду с сенсорными планшетами, в офисах Сбербанка имелись и устройства. Соответствующее письмо было направлено руководству Астраханского отделения № 8625 Сбербанка России. Нужно отметить, что реакция последовала незамедлительно. Заместитель управляющего отделением М.С. Минц в своем письме признает, что действительно для слабовидящих людей «в силу физического

состояния существуют определенные ограничения» и «предоставление услуг данной категории клиентов не вписывается в стандартные схемы».

Вместе с тем он сообщил, что «Сбербанк понимает важность обеспечения обслуживания клиентов – инвалидов по зрению по зрению». В этой связи обращение Уполномоченного по правам человека в Астраханской области принято в работу, хотя «для его реализации, в том числе по установке терминалов с выпуклой клавиатурой для введения пин-кода электронной карты, необходимо проведение соответствующих мероприятий (поиск оборудования, определение возможности интегрирования, финансирование, проведение конкурсных процедур, приобретение и монтаж оборудования)». На данные мероприятия, конечно, потребуется время. Однако сам факт такой реакции обнадеживает.

VI. ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

«Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь»

Статья 41 Конституции РФ

Вопросы защиты прав граждан в сфере здравоохранения в последние годы постоянно находятся в центре внимания Уполномоченного по правам человека. Это вполне естественно. Речь идет о наиболее фундаментальных правах каждого – праве на жизнь, праве на охрану здоровья.

Благодаря особому вниманию, уделяемому Губернатором области А.А. Жилкиным вопросам развития системы здравоохранения, повышения качества медицинских услуг, в указанной сфере в 2017 году были достигнуты определенные положительные результаты. В результате модернизации системы здравоохранения, активной подготовке и переподготовке медицинской общественности и проводимой в

регионе социальной политики удалось увеличить продолжительность жизни до 72,5 лет.

Как подчеркнул глава региона, «главный тренд развития здравоохранения сегодня базируется на модернизации и технологическом обновлении». Данная работа идет по ряду направлений. Прежде всего, это – развитие системы профилактики, экспресс-диагностики, раннего предупреждения заболеваний. Другое направление – техническое переоснащение учреждений здравоохранения; к примеру, в 2017 году было приобретено более 2 тыс. единиц современного медицинского оборудования. Наконец, немаловажное значение имеет работа по созданию базы для повышения доступности качественного медицинского обслуживания.

В этой связи следует отметить открытие на территории региона новых, оборудованных с учетом современных требований, учреждений здравоохранения. Так, в истекшем году в селе Солянка Наримановского района была открыта новая поликлиника для обслуживания 30 тыс. человек. В поселке Пойменном Приволжского района открыта амбулатория.

Данная работа продолжается: идет строительство новых фельдшерско-акушерских пунктов в поселках Комсомольском (Красноярский район), Ассадулаево (Приволжский район) и селе Седлистом (Икрянинский район).

Доступность медицинских услуг достигается и путем внедрения цифровых технологий. Так, сегодня медучреждения региона подключены к единой телемедицинской сети страны, благодаря чему налажена практика дистанционного консультирования врачами из федеральных мед.центров и областных больниц своих коллег, работающих в ЦРБ, сельских участковых больницах и ФАПах. Запущен проект «Электронный листок нетрудоспособности».

Как отметил Губернатор области, за последний год «расширился спектр оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Сегодня жители области и иногородние пациенты получают эти услуги по 17 профилям, а это около 100 видов манипуляций». Некоторые виды оказываемых медицинских услуг уникальны и востребованы за пределами региона; в 2017 году в астраханских учреждениях

здравоохранения прошли лечение порядка 80 тыс. иностранных и иногородних пациентов.

Особое внимание органы власти уделяют модернизации детских медицинских учреждений. Так, на базе «Областной детской клинической больницы им. Н.Н. Силищевой» был открыт первый в регионе детский диагностический центр, в котором работают врачи всех профилей. В стадии разработки еще один важный проект – строительство центра экстракорпорального оплодотворения. Планируется широкая реконструкция и ремонт детских поликлиник.

* * *

Обращаясь за медицинской помощью в учреждения здравоохранения, каждый человек рассчитывает на профессионализм врачей, разумную организацию работы, оперативность выполнения необходимых обследований, наличие современных средств диагностики.

В последнее время много говорится об оптимизации системы здравоохранения. Разумеется, преподносится это как благое дело в интересах пациентов. Но, как бы там ни было, оптимизация означает укрупнение, а значит, и ликвидацию медицинских учреждений. Сведения о количестве лечебно-профилактических учреждений, действующих в регионе, казалось бы не свидетельствуют об «обвальном» характере этого процесса.

Лечебно-профилактические организации, осуществляющие деятельность на территории Астраханской области

	2015	2016	2017
Число амбулаторно-поликлинических организаций	19	19	17
Число больничных организаций	24	23	22
Число районных больниц	11	11	11
Число диспансеров	6	6	6

Более показательны в этом отношении сведения о наличии коечного фонда. За три года снизилось количество

коек: хирургического профиля (с 1319 до 1069), инфекционного профиля (с 701 до 457), терапевтического профиля (с 1964 до 1890), онкологического профиля (с 268 до 228).

Между тем эпидемиологическая обстановка в Астраханской области остается достаточно напряженной.

Согласно сведениям территориального органа Роспотребнадзора, в 2017 году зарегистрировано 789 случаев впервые выявленного активного туберкулеза. Отмечается рост общей заболеваемости на 4 % по сравнению с прошлым годом (показатель заболеваемости на 100 тысяч населения составил 57,23 против 54,93 в 2016 году).

В областном центре и трех-четырех муниципальных районах показатель заболеваемости по туберкулезу превысил областной показатель. Так, в г. Астрахани он составил 68,22, в Наримановском районе – 91,18, Володарском районе – 70,61, в Харабалинском районе – 65,57.

Не менее тревожная ситуация складывается по онкологическим заболеваниям. Если в 2015 году количество больных по нозологии «злокачественное образование» (ЗНО) составляло 18 тыс. человек, то к 2017 году количество больных возросло до 19,5 тысяч человек. При этом увеличилось количество случаев выявления диагноза ЗНО в III и IV стадиях. Согласно сведениям астраханского филиала страховой компании «Согаз-Мед», за первое полугодие 2017 года, были выявлены поздние случаи диагностики в результате некачественного оказания медицинской помощи в городских клинических больницах № 4, 10, городской поликлинике им. Н.И. Пирогова, Володарской районной больнице.

В этой связи важно отметить, что в следующем году для развития системы ранней диагностики рака планируется создание центра позитронно-эмиссионной томографии на территории онкодиспансера.

Одна из часто встречающихся нозологий в онкологии – коллекторальный рак. Особенности в лечении данной нозологии часто приводят к формированию временной или постоянной стомы. Высок процент случаев пожизненного наложения стомы. Такие пациенты получают статус инвалидов и вынуждены привыкать к новым условиям жизни. Астраханская область

входит в число регионов, где число стомированных больных с каждым годом растет (2016 г. – 701 человек; 2017 г. – 707 человек).

При этом существует проблема обеспечения указанных больных техническим средством реабилитации (ТСР). Представители Астраханского отделения Фонда социального страхования объясняют это обстоятельство отсутствием средств и невозможностью проведения конкурсных мероприятий по закупке ТСР. Посильную помощь оказывает Общественная организация инвалидов и стомированных больных «Стомаст», действующая на территории Астраханской области. По словам руководителя организации В.М. Старенко, они вынуждены буквально «выпрашивать» помощь в приобретении ТСР, в том числе и в других регионах страны.

Один из важных показателей оценки эффективности медицинской помощи – её доступность. В этой связи здесь очевидны диспропорции между городской и сельской местностью. Неоднозначно складывается ситуация с фельдшерско-акушерскими пунктами (ФАП). В 2017 году был открыт один ФАП в селе Джанай Красноярского района и в то же время закрыт ФАП в поселке Разъезд № 2 Наримановского района. При этом отсутствуют фельдшерско-акушерские пункты в целом ряде малонаселенных пунктов, откуда вместе с тем трудно оперативно добраться до райцентра в связи с их общей удаленностью, некачественными дорогами, наличием водных препятствий при отсутствии мостов и постоянно действующих паромных переправ.

Между тем от своевременности оказания медицинской помощи часто зависит жизнь человека. Именно по причине несвоевременного оказания специализированной медицинской помощи, по мнению жительницы, Володарского района, произошла смерть ее отца – гр-на Д., который с резаной раной руки поступил в отделение реанимации Володарской районной больницы, после чего был переведен в хирургический отдел. Состояние Д. стремительно ухудшалось.

Спустя 4 дня, когда Д. впал в так называемое сопорозное состояние, его направили в областной наркологический диспансер с диагнозом «алкогольная делирия».

Стоит отметить, что алкогольная делирия (т.н. «белая горячка») имеет место у лиц, страдающих хроническим алкоголизмом II – III стадии. Между тем гр-н Д., по утверждению его родных, близких и соседей, спиртными напитками никогда не злоупотреблял, на учете у нарколога и психиатра не состоял.

Убедившись, что Д. – не «их пациент» медики наркологического диспансера переводят гр-на Д. в городскую клиническую больницу № 3 им. С.М. Кирова. Здесь спустя 10 дней он скончался. Причина смерти была указана – атеросклероз. Итог: госпитализирован с раной руки – скончался от атеросклероза.

Отдельная тема в этой трагической истории – заключение патологоанатома о причинах смерти гр-на Д. Складывается впечатление, что вместо Д. был обследован кто-то другой. Как иначе объяснить следующие несуразности: в заключении о смерти Д. подробно описывается его желчный пузырь, который был удален у него еще в 2010 году? Или следующий факт – в заключении неверно описаны рост, волосяной покров и иные признаки внешности умершего.

Дочь умершего гр-на Д. в своей жалобе Уполномоченному по правам человека писала, что по факту оказания ненадлежащей медицинской помощи ее отцу отделом полиции № 2 Управления МВД России по г. Астрахани неоднократно проводились проверки и всякий раз выносились отказы в возбуждении уголовного дела. Только благодаря настойчивому вмешательству Уполномоченного по правам человека прокуратура Володарского района вернула материалы на дополнительную проверку. На момент подготовки доклада стало известно о назначении повторной судебно-медицинской экспертизы, которая должна помочь установить, насколько была оказана качественная медицинская услуга гр-ну Д. По результатам будет принято решение о дальнейшем движении уголовного дела.

Согласно пункту 11 части 1 статьи 79 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ медицинские учреждения обязаны вести установленную законом медицинскую документацию. Контролировать ее ведение

должны, прежде всего, главный врач медицинского учреждения, заведующие отделениями, а также врачебная комиссия. Однако, по сведениям Астраханского территориального отделения Фонда обязательного медицинского страхования, наибольшая доля нарушений происходит именно на стадии оформления первичной документации (за первую половину 2017 года выявлено 669 таких нарушений).

Подчас к анкетированию пациентов врачи относятся формально, передоверяют заполнение анкет медикам, относящимся к среднему медицинскому персоналу. Как отмечается Территориальным отделением ФОМС, ответы, зафиксированные в анкетах, однотипные и взаимоисключающие. При этом врачи могут даже забыть написать в них диагноз больного или рекомендации по лечению.

Имеются признаки искажения сведений, представленных в медицинской документации. По результатам проверок ТО ФОМС скрываются факты дописок и исправлений задним числом, а то и полного переоформления историй болезни с искажением сведений о проведенных диагностических и лечебных мероприятиях и клинической картины заболевания.

Неполнота заполнения первичной документации медицинскими работниками часто не дает возможности определить не только качество медицинской помощи, оказанной в той или иной медицинской организации, но и степень причиненного вреда здоровью, динамику состояния больного, а также группу инвалидности.

По результатам проверок, проведенных в 2017 году Астраханским территориальным отделением Фонда обязательного медицинского страхования, наибольшее количество нарушений при оформлении первичной документации было выявлено при оказании амбулаторно-поликлинической помощи в ГБУЗ Астраханской области «Ахтубинская районная больница» и ГБУЗ Астраханской области «Детская городская поликлиника № 3».Неутешительными оказались и результаты экспертизы качества медицинской помощи в ГБУЗ Астраханской области «Красноярская районная больница», ГБУЗ Астраханской области «Городская поликлиника № 10», ГБУЗ Астраханской

области «Камызякская районная больница». Среди нарушений здесь – ненадлежащее выполнение необходимых пациенту лечебных мероприятий, преждевременное прекращение лечения, непрофильная или необоснованная госпитализация.

Говоря о необоснованной госпитализации, нельзя не упомянуть об имевшемся в 2017 году случае незаконной принудительной госпитализации в психиатрический стационар. Так, в конце лета 2017 года в средствах массовой информации появилась информация о незаконной принудительной госпитализации жительницы г. Астрахани, которую на основании заявления ее двух дочерей доставили в государственное бюджетное учреждение здравоохранения Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница»[11].По результатам осмотра врач, используя свое служебное положение, необоснованно выставила женщине диагноз о наличии психологического заболевания, после чего приняла незаконное решение о принудительной госпитализации. Позже комиссия врачей психической патологии у пациентки не выявила и выписала её. Было возбуждено уголовное дело, и приговором Кировского районного суда г. Астрахани врачу назначено наказание в виде 2 лет лишения свободы условно, с испытательным сроком 1 год, с лишением права заниматься врачебной деятельностью на 2 года.

В самом конце 2017 года к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Б., которая сообщила, что ее дочь в недобровольном порядке госпитализировали в ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница». Заявительница утверждала, что это явилось следствием ее длительного конфликта с соседями по лестничной площадке, которые вызвали бригаду скорой помощи. Вскоре после подачи заявления гр-ка Б. скоропостижно скончалась. Материалы обращения были направлены для проведения проверки в министерство здравоохранения Астраханской области, на момент подготовки ежегодного

[11] http://kaspyinfo.ru/astrahanku-v-zdravom-ume-prinuditelno-pomestili-v-psihbolnicu/

доклада они остаются на контроле Уполномоченного по правам человека.

* * *

Составной частью права на охрану здоровья и медицинскую помощь является обеспечение больных необходимыми лекарственными препаратами. В этой связи хотелось бы остановиться на проблеме доступности лекарственных препаратов для лиц, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями. Главная трудность здесь, как известно, высокая, подчас запредельная цена на лекарства.

На конец 2017 года на территории Астраханской области в региональном сегменте Федерального регистра зарегистрировано 77 человек (из них 44 ребенка), страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями. Из них 22 человека обеспечиваются необходимыми лекарственными средствами за счет бюджета Астраханской области[12].

Однако, судя по сообщениям и публикациям СМИ, а также обращениям, поступающим в адрес Уполномоченного по правам человека, имеют место случаи, когда гражданам отказывают в получении жизненно-важных лекарственных средств. Люди с орфанными заболеваниями, будучи не в состоянии за собственные средства приобрести необходимые им препараты, вынуждены страдать от хронических болей и тяжелых симптомов.

Так, в июне 2017 года одно из региональных информационных агентств сообщило, что 28-летней астраханке В. был поставлен диагноз пароксизмальная ночная гемоглобинурия и для лечения требуется вливание препарата, причем в месяц нужно провести четыре капельницы (стоимость составляет 2,5 млн. рублей за месячный курс). Как отмечалось в публикации, «министерство здравоохранения региона пообещало помочь с приобретением лекарственного препарата.

[12] В соответствии с постановлением правительства Астраханской области от25.12.2014 № 620-П.

Несколько месяцев оно действительно закупалось, однако в марте В. в больнице сообщили, что колоть нечего — медсредство не поступило. Ирина рассказывает, что в минздраве ответили — денег на ее лечение больше нет».

Лишь после вмешательства областной прокуратуры региональный минздрав все же изыскал денежные средства и приобрел препарат. Однако будет ли в дальнейшем гр-ка В. бесперебойно обеспечиваться препаратом – неизвестно.

С аналогичной проблемой к Уполномоченному по правам человека обратилась инвалид III группы гр-ка Т., которая в связи с наличием у нее диагноза «синдром Маккл-Веллса» включена в Федеральный регистр пациентов, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями. Заявительнице необходимо лечение ингибитором интерлейкина 1 Канакинумаб, средняя цена которого превышает 300 тыс. рублей.

В обеспечении лекарственным препаратом гр-ке Т. было отказано опять-таки, как отмечалось в письме министерства здравоохранения Астраханской области, по причине «отсутствия достаточного финансирования регионального бюджета для обеспечения всех нуждающихся пациентов». В своем заключении, направленном в адрес указанного ведомства, Уполномоченный по правам человека особо отметил, что «ситуация, когда человек страдает от боли и не может получить лекарство, которое положено по закону, недопустима». В результате министерство здравоохранения Астраханской области все же закупило необходимый лекарственный препарат для гр-ки Т.

Несмотря на благополучный исход и положительное решение, которого удалось достичь в двух вышеописанных случаях, проблема остается и носит системный характер. Поэтому государственным органам следует продолжить поиск оптимального решения задачи бесперебойного обеспечения людей с орфанными заболеваниями жизненно-важными лекарственными препаратами. Возможно, необходимо расширить перечень высокозатратных нозологий, установив централизованную закупку лекарственных препаратов из средств федерального бюджета.

* * *

В докладе Уполномоченного по правам человека 2016 года поднимался вопрос о проблемах, с которыми сталкиваются граждане, страдающие острой и хронической почечной недостаточностью, в связи с необходимостью прохождения процедуры гемодиализа (так называемая «искусственная почка»). Речь идет прежде всего о транспортировке указанных лиц из населенных пунктов, где они проживают, до лечебно-профилактических учреждений, в которых проводится процедура гемодиализа.

Согласно информации министерства здравоохранения Астраханской области, регулярный гемодиализ в Астраханской области на конец 2017 года получают 341 пациент. К сожалению, их количество возрастает; так, по сравнению с 2016 годом число граждан, нуждающихся в процедуре гемодиализа возросло на 26 человек.

В принципе, существующего на сегодняшний день количества коек достаточно, чтобы в полном объеме покрыть потребность жителей области в получении соответствующего лечения. Тем не менее, в рамках частно-государственного партнерства на территории городской клинической больницы № 3 им. С.М. Кирова планируется построить гемодиализный центр, что позволит бесперебойно и без очередей обеспечивать нуждающихся в проведении процедуры гемодиализа.

Тем не менее, проблема транспортировки граждан остается. Министерство здравоохранения Российской Федерации исходит из того, что действующее законодательство не устанавливает обязанности лечебно-профилактических учреждений и органов здравоохранения организовывать и финансировать транспортировку больных, получающих заместительную почечную терапию методом гемодиализа. В этой связи в письме Минздрава России от 13.12.2017 года № 11-7/10/2-8616 отмечается, что «проезд пациентов до места оказания медицинских услуг не включен в тариф на оплату медицинской помощи».

Между тем, например, в Астраханской области в истекшем 2017 году имеется уже два случая, когда районные прокуратуры обращались в суд с требованием о возложении на центральные районные больницы осуществлять доставку пациентов в ЛПУ на процедуру гемодиализа с последующим возмещением расходов, понесенных ЦРБ, за счет средств регионального министерства здравоохранения.

При этом суды полностью удовлетворяли данное требование и соответствующие решения затем подтверждались Астраханским областным судом, который опирался на следующую позицию Верховного Суда Российской Федерации: «транспортировка граждан в медицинские учреждения, оказывающие специализированную медицинскую помощь в виде проведения заменительной терапии методом гемодиализа, является составляющей частью мероприятия по ее оказанию, то есть охватывается понятием оказания медицинской помощи, в том числе специализированной» (Письмо ВС РФ от 16 марта 2009 г. № 4А09).

В этой связи полагаем целесообразным включить расходы по доставке пациентов на процедуры гемодиализа в медицинские учреждения в структуру тарифа обязательного медицинского страхования либо предусмотреть на уровне федерального нормативного правового акта установление специальной меры социальной поддержки вышеуказанной категории граждан в виде компенсации транспортных расходов.

* * *

Одной из насущных проблем в сфере здравоохранения является потенциальный «кадровый голод», особенно специалистов узких специальностей.

В целом по состоянию на 1 января 2018 года укомплектованность врачами амбулаторно-поликлинических организаций составляет 90,3%, в медицинских организациях районов области – 92,4, в диспансерах – 90,6, в фельдшерско-акушерских пунктах – 85,4. Недостаток врачебных кадров остро сказывается на качестве оказываемой медицинской помощи и на здоровье граждан.

Так, например, жительница г. Камызяка - инвалид I группы, длительное время не могла попасть к терапевту Камызякской районной больницы по причине того, что во всей поликлинике работал лишь один врач из семи. Ситуация осложняется и тем, что доступность ряда узкопрофильных специалистов для жителей области ограничена по причине их нахождения лишь на территории г. Астрахани, что ограничивает право жителей области на доступность оказания медицинской помощи.

В этой связи уместно сказать о жалобах, поступающих в связи с реализацией программы «Земский доктор».

В 2017 году медицинские работники в возрасте до 50 лет, имеющие высшее образование, прибывшие в 2016 и 2017 годах на работу в сельский населенный пункт и заключившие с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации договор, имеют право на компенсационную выплату в размере одного миллиона рублей.

Гр-ну М. в июле 2017 года было отказано в предоставлении выплаты, поскольку его трудоустройство «не было связано с переездом (прибытием) в сельский населенный пункт». Такой вывод основан на данных паспорта «о прописке». Однако в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией России, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

В своем обращении заявитель также указывал, что фактически он не проживал по месту регистрации на территории одного из районов Астраханской области, что также подтверждается рядом документов. В этой связи Уполномоченным по правам человека было рекомендовано заявителю обратиться в суд с иском об оспаривании решения об отказе в предоставлении выплаты и обязании её предоставить к министерству здравоохранения Астраханской области.

Также в адрес Уполномоченного по правам человека обратился гр-н Х. с жалобой на отказ в предоставлении ему единовременной компенсационной выплаты. После окончания

АГМУ он в 2015 году прибыл на работу в сельский населенный пункт и трудоустроился в ГБУЗ Астраханской области «Енотаевская районная больница», однако с заявлением о заключении с ним договора на получение выплаты обратился не в год трудоустройства, а в 2017 году. Это послужило для министерства здравоохранения поводом отказать ему в ее назначении. Изучив все обстоятельства дела, Уполномоченный по правам человека пришел к выводу о неправомерности решения регионального минздрава. Согласно части 12.1 статьи 51 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в ред. от 01.01.2015) в 2015 году осуществлялись единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам в возрасте до 45 лет, имеющим высшее образование, прибывшим в 2015 году. В указанный год гр-н Х. всем необходимым требованиям соответствовал. При этом сроки, в которые специалист-медик может обратиться за выплатой, законом не установлены – логично предположить, что они не должны лишь выходить *за рамки тех пяти лет, которые он должен проработать в сельской местности*.

Изменение же с 2016 года порядка финансирования указанной социальной программы не может служить основанием к отказу в предоставлении выплаты, поскольку гражданин не является субъектом бюджетных правоотношений, а потому право медицинских работников, прибывших в сельскую местность и претендующих на получение единовременной компенсационной выплаты, не может быть поставлено в зависимость от распределения денежных средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по выплате указанной компенсации в разные бюджетные уровни системы Российской Федерации. Уполномоченным по правам человека в адрес министерства здравоохранения Астраханской области направлено соответствующее заключение. На момент подготовки доклада дело гр-на Х. находится на контроле.

Наконец, в 2017 году к Уполномоченному по правам человека поступило обращение гр-ки К., которая получила компенсационную выплату, но выразила опасение, что денежные средства могут быть истребованы у нее обратно. Суть

дела в следующем. Согласно условиям договора гр-ка К. обязана была работать в течение пяти лет по основному месту работы. Однако в течение года (2012 – 2013 гг.) заявительница находились в отпуске по уходу за ребенком. В соответствии со статьей 256 Трудового кодекса Российской Федерации на период отпуска по уходу за ребенком за работником сохраняется место работы (должность). Вместе с тем отпуска по уходу за ребенком засчитываются в общий и непрерывный трудовой стаж, а также в стаж работы по специальности. Таким образом, в случае предъявлении министерством здравоохранения Астраханской области требований о возврате денежных средств, его можно будет оспорить в суде, что и было разъяснено заявительнице.

Проверка медицинских учреждений Астраханской области

В июле 2017 году Уполномоченным по правам человека была организована проверка ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница».

Интерес к проблемам данного учреждения здравоохранения отнюдь неслучаен. Периодически в региональных СМИ появляются публикации, в которых подчас звучит нелицеприятная критика деятельности медперсонала и условий, в которых содержатся пациенты. К Уполномоченному по правам человека приходят и запросы областных депутатов, которые доводят до сведения омбудсмена жалобы своих избирателей. Время от времени из его стен «прорываются» обращения непосредственно в адрес омбудсмена.

Так, гр-н М., проходивший судебно-медицинскую экспертизу в отделении № 16 ГБУЗ Астраханской области «ОКПБ», в своей жалобе сообщил, что условия хранения средств личной гигиены не обеспечивают их строго-индивидуальное использование. «Придя на помывку, - писал заявитель, - я обнаружил, что моей мочалкой воспользовался кто-то посторонний. Считаю это недопустимым, так как нет гарантий, что на меня не перейдут чьи-то заболевания». В ходе проверки данное обстоятельство подтвердилось. В помывочном помещении, где всего один душ (то есть люди приходят сюда по

одному), мочалки и губки находились в одном мешке без маркировки владельца, то есть каждый приходящий мог взять себе понравившуюся. При проверке «стражного отделения» выявилась неработающая вентиляция.

При проверке общепсихиатрических отделений № 7 и 8 было установлено, что они находятся в неудовлетворительном материально-техническом состоянии, нуждаются в капитальном ремонте. Причем в помещениях, где располагается медперсонал, всё отремонтировано, работают кондиционеры, так что в летнюю жару всегда прохладно, но стоит зайти в помещение, где расположены палаты и находятся пациенты – будто попадаешь в иной мир. В отделениях явный перелимит, в палатах душно. Кроме кроватей, в них нет никакой иной мебели, даже тумбочек. Личные вещи люди хранят под матрасами, под подушками. В туалетах на унитазах отсутствуют стульчаки, часто не работает смыв, причем в отделении № 8 унитазы напольные: у людей, испытывающих проблемы с координацией, а также у пожилых лиц это не может не вызывать трудностей.

Граждане, которые побывали на лечении в ГБУЗ Астраханской области «ОКПБ», сообщили, что в период госпитализации не имели возможности обратиться ни в прокуратуру, ни к Уполномоченному по правам человека – не было информации о телефонах этих ведомств. При проверке эти претензии нашли объективное подтверждение. На стендах (которые, кстати, находятся лишь в том блоке, где медперсонал и где пациенты бывают редко) указаны лишь адреса министерства здравоохранения области и территориального органа Росздравнадзора. Правда, в одном из отделений висел пожелтевший от времени лист бумаги, на котором был указан адрес, по которому аппарат Уполномоченного по правам человека не располагается уже двенадцать лет.

Информация о проведенной проверке была направлена в надзорные органы. По сведениям Управления Роспотребнадзора по Астраханской области в целях устранения выявленных нарушений в области санитарно-эпидемиологического благополучия было выдано предписание, срок исполнения которого 1 декабря 2018 года.

VII. ГОД ЭКОЛОГИИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

«Откладывать решение экологических проблем больше нельзя, и здесь не пройдут полумеры – иначе к 2050 году следующим поколениям останется непригодная для жизни среда».

В.В. Путин,
из речи на заседании Госсовета,

2017 год был объявлен Годом экологии в России. Это решение означало признание важности обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о её состоянии, что гарантировано статьей 42 Конституции Российской Федерации.

Данное конституционное право напрямую связано с таким фундаментальным правом, как право на жизнь; по сведениям министерства здравоохранения РФ, около 25 % смертей являются следствием заболеваний, так или иначе связанных с ухудшением экологии.

Для жителей Астраханской области – региона уникального с точки зрения природных ресурсов, богатства и разнообразия флоры и фауны–проблемы рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности имеют особо важное значение.

На протяжении десятилетий природа Нижнего Поволжья испытывает на себе последствия ряда неблагоприятных факторов, что не может не воздействовать негативно на людей.

Так, п*роблема обеспечения населения питьевой и технической водой обусловлена как периодически возникающим маловодьем, так и заброшенностью гидротехнических сооружений.*

Зарегулированность Волги, сбросы вредных веществ, использование в сельском хозяйстве токсичных химикатов,

издержки нефтегазового производства привели к снижению добычи рыбы (в том числе – осетровых пород) в Волго-Каспийском бассейне.

Как в 2016, так и в 2017 году астраханцы вновь вынуждены были вдыхать едкие запахи, свидетельствующие в наличии в атмосферном воздухе вредных примесей, происхождение которых и степень опасности для организма людей так и остались до конца непроясненными.

Негативно влияют на экологию региона и испытания боеприпасов на полигоне Ашулук.

В нашем регионе большую работу в сфере экологии проводят Губернатор Астраханской области А.А. Жилкин, депутаты Думы Астраханской области.

Правительство Астраханской области с 2014 года реализовывает проект «Народный контроль». За истекшие 3 года на официальный сайт проекта поступило 4708 обращений от жителей региона.

Из них значительную долю – 1991 (42 % от общего количества) – составляют петиции, связанные с экологией. Их тематика отражает, какие проблемы волнуют людей прежде всего. Так, 1757 (88%) обращений приходят по теме «благоустройство мусор, свалки»; 115 (6%) – «парки, площади, дворы»; 61 (3%) – «ветеринария, содержание животных и птиц»;58 (3%) – «вредители, загрязнение, потрава, порча».

Определенный вклад в обеспечение экологических прав жителей региона вносят надзорные природоохранные органы: территориальные управления Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Астраханская межрайонная природоохранная прокуратура.

Общей тенденцией для их деятельностиявляется сокращающееся из года в год количество плановых проверок и в то же время – увеличение числа проверочных мероприятий, проводимых по жалобам граждан и организаций. В частности, увеличилось количество рейдовых мероприятий, направленных на выявление мест несанкционированного размещения отходов и соблюдение требований водоохранного законодательства.

В 2017 году значительно возросло количество административных дел по фактам:

- несанкционированного размещения плавательных средств на акватории;
- стоянки автомобилей в пределах территорий, не имеющих специально оборудованного места и твёрдого покрытия, в водоохранных зонах;
- непредоставления пользователями водных объектов и земельных участков отчётности об их целевом использовании;
- задолженности по оплате за негативное воздействие на окружающую среду.

Отрадно, что в той или иной степени к деятельности по охране окружающей среды привлекаются и сами жители региона, активисты общественных объединений, волонтеры из числа молодежи. Так, например, на базе Главного Управления МЧС России по Астраханской области создано 205 общественных объединений добровольной пожарной охраны общей численностью 4880 человек. За 2017 год ими самостоятельно потушено 29 пожаров и 100 загораний сухой растительности. Спасено 34 человека.

Другой хороший пример взаимодействия государственных органов и гражданского общества – при Службе природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области функционируют постоянно действующие общественный экологический совет и совет молодых ученых и специалистов.

При личной поддержке главы региона Александра Жилкина в Астраханской области ежегодно проходит ряд экологических и природоохранных мероприятий, к участию в которых привлекаются различные категории населения. Региональная Служба природопользования и охраны окружающей среды проводит эколого-орнитологические акции, в которых участвуют тысячи воспитанников образовательных учреждений.

Сохранению водных ресурсов способствует ежегодная областная природоохранная акция «Чистые берега». Результаты

работы Астраханской области в данном направлении отмечены на всероссийском уровне[13].

Несмотря на то, что Астраханская область в основном расположена в зоне пустынь и полупустынь, в ней имеются уникальные ленточные леса, расположенные вдоль брегов Волги и в Волго-Ахтубинской пойме. Это предопределяет ее традиционное и весьма активное участие во Всероссийской акции «Живи, лес!», проводимой под эгидой Рослесхоза.

Так, в 2017 году в акции приняли участие около 600 жителей Астраханской области – детей, подростков, пенсионеров, работников муниципальных образований. В ходе проведения акции в общей сложности было очищено от бытового мусора более 90 гектаров земель лесного фонда и населенных пунктов. На 35 гектарах леса проведена уборка сухостоя.

И всё же следует с сожалением констатировать, что уровень экологического правосознания и экологической культуры населения региона в целом оставляет желать лучшего. Это в полной мере относится и к представителям региональных и муниципальных органов власти, ответственным за чистоту улиц, благоустройство дворов, озеленение населенных пунктов, очистку берегов и зеленых зон.

Необходима постоянная, систематическая, целенаправленная работа по культивированию экологических ценностей. Для этого необходимо более широко задействовать возможности электронных и печатных СМИ, информационно-коммуникационной сети Интернет. Не использован до конца и потенциал традиционных методов «воздействия»: распространение билбордов и стикеров, брошюр и буклетов, проведение встреч и бесед с населением. На это должны быть направлены усилия педагогов, воспитателей в детских садах и школах. Нужно поощрять и поддерживать усилия экологических активистов.

---

[13]В 2013 году региональный проект «Природоохранная акция «Чистые берега» признан лучшей экологической инициативой по итогам Всероссийского конкурса «Национальная экологическая премия имени В.И. Вернадского».

В 2017 году в рамках деятельности по правовому просвещению Уполномоченным по правам человека с привлечением молодых активистов-экологов и студентов была организована работа по созданию и распространению социальных видеороликов, посвященных Году экологии. Содержание роликов, размещенных на сайте Уполномоченного по правам человека и в YouTube, акцентирует внимание людей на необходимость грамотной утилизации и сортировки мусора, культивирует «экологическое сознание», нацеливает граждан на мысль о том, что чистота окружающей среды начинается с «личного отношения к ней каждого из нас».

В рамках проведенного в 2017 году под эгидой Думы Астраханской области и Уполномоченного по правам человека областного конкурса «Права ребенка в новом веке» были специально отмечены работы в номинации «Участие молодого поколения в охране природы». В частности, призерами и дипломантами конкурса в 2017 году стали:

Анастасия Лукашенко – ученица 10 класса МБОУ «Бирюковская СОШ» - за работу «Экологическое состояние ерика Сухой Рычан: меры по сохранению окружающей среды»;

Альбина Юнусова – ученица 11 класса МБОУ «Осыпнобугорская СОШ» - за работу «Эко-сумка»;

Альбина Шаримова– ученица 8 класса МБОУ «ООШ № 4» г. Харабали Астраханской области - за работу «Раздельный сбор мусора»;

Павел Стрелков – ученик 8 класса МБОУ «Мумринская средняя общеобразовательная школа» - за работу «Исследование органолептических свойств воды из природных источников Икрянинского района»;

Виктор Фролов – ученик 10 класса МКОУ «Олинская средняя общеобразовательная школа» - за работу «Молодежь и проблемы экологической безопасности в сфере утилизации бытовых отходов».

В 2017 году по рекомендации Уполномоченного по правам человека представители ряда региональных молодежных общественных организаций и студенты астраханских ВУЗов приняли участие во Всероссийском молодёжном образовательном форуме «Территория смыслов на Клязьме»

(смена «Молодые руководители НКО, правозащитных и добровольческих проектов»). Совместно с Агентством по делам молодёжи и Зелёным Движением ЭКА в Астраханской области достигнута договоренность о реализации в 2018 году представленного на форуме «Территории смыслов» проекта «Чистые Игры» – командных соревнований по сбору и сортировке мусора, которые будут проводиться на загрязненных территориях различных муниципалитетов.

Уполномоченный по правам человека считает обеспечение прав людей в сфере экологии одной из своих приоритетных задач. Заметным событием в общественной жизни региона стало заседание круглого стола на тему «Актуальные проблемы экологии Волжского водного бассейна и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду», организованное аппаратом регионального омбудсмена и состоявшееся 31 октября в конференц-зале Астраханской областной научной библиотеки им. Н.К. Крупской.

В работе круглого стола приняли участие депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ А.Б. Клыканов и Л.А. Огуль, представители государственных органов законодательной и исполнительной власти, правоохранительных и надзорных структур, научных и общественных организаций, преподаватели и студенты вузов.

В своей деятельности по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую среду Уполномоченный по правам человека тесно взаимодействует с прокуратурами и иными надзорными органами. В качестве положительного примера такого сотрудничества можно привести пример восстановления прав жителей одного из домов в г. Астрахани.

Жильцы дома жаловались на то, что шум и запах, постоянно в течение суток исходящие от установок в производственных помещениях расположенного в непосредственной близости гастронома, создаю для них неудобства. Фактически люди были лишены благоприятных условий проживания – особенно вследствие сильного шума агрегатов.

Уполномоченным по правам человека было направлено ходатайство в территориальное управление Роспотребнадзора

для проведения проверки изложенных обстоятельств. Были произведены соответствующие замеры в квартирах жильцов и установлен факт превышения допустимых уровней звукового давления[14].

Прокуратура Ленинского района г. Астрахани по ходатайству Уполномоченного по правам человека обратилась в суд в интересах жильцов дома с требованием устранить нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства. По итогам изучения представленных доказательств суд пришел к выводу, что деятельность предпринимателя создает неблагоприятные условия для проживания и жизнедеятельности, обязав провести мероприятия по устранению нарушений.

Другой пример: к Уполномоченному по правам человека обратились жители села Солянка Наримановского района – они сообщили о том, что в непосредственной близости от их домов расположен асфальтобетонный завод. Возмущённые граждане жаловались на негативные последствия его деятельности - выбросы токсичных газов и пыли. Проверка, проведенная Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой по просьбе омбудсмена, показала нарушение санитарно-эпидемиологических норм. В конечном итоге вопрос получил свое разрешение в суде – в декабре 2017 года было вынесено решение о расширении санитарно-защитной зоны предприятия.

Благоустройство населенных пунктов –
важный компонент создания благоприятной среды

Когда говорят об экологии, то прежде всего вспоминают о природном ландшафте. Но понятия «окружающая среда» и «экологическая безопасность» в современном мире – гораздо шире. Экологическая безопасность подчас начинается с таких «мелочей», как элементарное благоустройство мест, прилегающих к жилым массивам. Празднование

[14]Речь шла о нарушении СанПиН 2.1.2.2654-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых домах и помещениях».

300-летия Астраханской губернии высветило разительный контраст между парадной лицевой стороной и реалиями.

В 2017 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области по вопросам благоустройства территории обратилось в два раза больше граждан, чем за 2015 и 2016 год. В основном это были коллективные обращения.

Так, в апреле 2017 года поступила жалоба от 63 жителей улицы Каховского, которая находится в 5 минутах ходьбы от центра города (район рынка «Большие Исады»).Когда-то эта улица была вполне благоустроенной – по ней ходил трамвай, росли деревья. Однако несколько лет назад городские власти решили организовать в границах улиц Каховского, Писарева и Магнитогорской новое транспортное кольцо. Улицу разрыли, частично проложили водопроводные трубы и… бросили.

В результате улица превратилось в настоящее болото, состоящее из грунтовых вод, камыша и мусора. Все это создавало антисанитарную обстановку, существенно затрудняло передвижение по улице людей, машин «скорой помощи» и иных специализированных транспортных средств.

После выездной проверки, которая в полной мере подтвердила обоснованность жалобы граждан, Уполномоченный по правам человека немедленно направил заключения с соответствующими рекомендациями в адрес Службы строительного надзора Астраханской области и прокуратуры г. Астрахани.

Следует отметить, что должностные лица указанных органов отреагировали оперативно и после направления ими представлений в администрацию муниципального образования «Город Астрахань» болото было ликвидировано, грунтовые воды откачали, камыш выкосили. Как сообщил глава администрации МО «Город Астрахань», на2018 год запланирована работа по переустройству сетей водопровода, энергоснабжения и газопровода, а также по восстановлению дорожного покрытия на ул. Каховского.

В интересах людей было разрешено и обращение гражданки С., которая подала жалобу в интересах жителей нескольких многоквартирных домов в микрорайоне

Бабаевского. Проход между этими домами был сильно затруднен ввиду неправильно сконструированного дорожного полотна, на котором образовались ямы и перекосы. Весенняя грязь довершила дело, и добраться до остановки общественного транспорта, магазинов, аптек стало практически невозможно. Кроме того, посреди улицы возвышалась двухэтажная бетонная конструкция, некогда возведенная под магазин, а потом заброшенная владельцем и превратившаяся в очаг антисанитарии.

Проблему с неровностями дороги гражданам помогла решить депутат Думы Астраханской области И.В. Ирдеева, оказавшая помощь в приобретении гравия для выравнивания поверхности, что касается заброшенной постройки, выяснилось, что срок действия договора аренды земельного участка под несостоявшимся магазином давно истек. В этой связи материалы проверки были направлены Уполномоченным по правам человека в адрес администрации МО «Город Астрахань» с рекомендацией обратиться в суд с иском о сносе здания. Соответствующий иск был удовлетворен в сентябре 2017 года. В настоящее время судебное решение находится в стадии исполнения.

Кроме того, в ходе рассмотрения обращений граждан была выявлена проблема острой нехватки зеленых зон для отдыха горожан. Одна из причин – заброшенность большинства парков и скверов в г. Астрахани. В целях ее разрешения Уполномоченным по правам человека на 2018 год намечено более глубокое изучение проблемы с привлечением жителей города. По итогам планируется разработать предложения относительно разработки муниципальной программы благоустройства территорий.

«Мусорный коллапс» 2017 года в Астрахани

Другая не менее важная составляющая повседневного «экологического сознания» – это отношение общества и каждого индивида в отдельности к делу сбора и утилизации бытовых отходов.

На «мусорную проблему» как фактор экологического неблагополучия населенных пунктов и территории региона в целом Уполномоченный по правам человека стремится обратить внимание органов власти и населения как минимум в течение двух последних лет.

В 2017 году в ходе выездных проверок сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека изучено состояние контейнерных площадок в различных районах областного центра. Выводы неутешительные: в Советском районе их недостаточно для удовлетворения потребностей населения, а в Трусовском районе у подавляющего большинства мест размещения мусорных контейнеров отсутствуют ограждение и твердое покрытие. Разумеется, это ведет к загрязнению окружающей среды, распространению инфекций, заражению почвы.

Прокуратурой Астраханской области в I полугодии 2017 года было выявлено 319 нарушений законодательства об отходах производства и потребления, для устранения которых принесено 3 протеста, внесено 69 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 36 лиц, в суд направлено 147 заявлений, к административной ответственности привлечено 3 лица, предостережено о недопустимости нарушения законодательства 9 должностных лиц.

Больше всего нарушений выявлялось в деятельности органов местного самоуправления, а точнее в их бездействии при организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов, что являлось причиной образования несанкционированных свалок. Такие случаи распространены повсеместно, практически во всех районах области. Так, в одном только Трусовском районе г. Астрахани был выявлен 21 факт несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов. Аналогичные нарушения выявлялись в Ленинском и Кировском районах г. Астрахани, а также в Харабалинском, Володарском, Икрянинском, Черноярском, Лиманском, Красноярском районах. Только в первом полугодии 2017 года по результатам актов прокурорского реагирования было ликвидировано свыше 200 несанкционированных свалок.

Территориальным органом Роспотребнадзора было выявлено свыше 60 случаев несанкционированного размещения отходов на территории, составляющей в общей сложности более 75 гектаров.

К сожалению, зачастую после ликвидации мусорные свалки возникают вновь. Эта проблема упирается во многом в другую, не менее сложную и вызывающую дискуссии проблему способов переработки/уничтожения мусора. Ведь сам процесс утилизации в зависимости от его способа – это тоже колоссальная нагрузка на окружающую природную среду, фактор воздействия на организм человека.

И все же хочется верить, что по крайней мере с точки зрения своевременного вывоза мусора из населенных пунктов истекший год стал переломным. К 1 июля 2017 года по итогам конкурса предстояло определить единого регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО). В преддверии этого – примерно за месяц – организации, предоставлявшие жителям услуги по вывозу мусора, прекратили вывозить отходы. Астрахань буквально потонула в мусоре. Ситуация усугублялась тем, что не убиравшиеся неделями горы мусора стремительно росли на фоне нараставшей летней жары.

По утверждению представителя ООО «ЭкоЦентр»[15], озвученному на совещании с надзорными ведомствами, должного содействия в организации работы по очистке областного центра со стороны органов местного самоуправления не было. Более того, предыдущие исполнители услуги создавали препятствия в работе новому региональному оператору. Ситуация стабилизировалась только через несколько месяцев.

Следует отметить, что жалобы к Уполномоченному по правам человека по поводу полных контейнеров вскоре сменились претензиями людей, недовольных повышением размера платы и порядком заключения договоров на вывоз ТКО.

Приходилось объяснять людям, что ситуация сложилась вследствие изменений федерального законодательства. Соответствующая услуга стала коммунальной

[15] Именно эта организация была отобрана по итогам конкурса.

наряду с водо-, электро- и газоснабжением и стала именоваться – «обращение с твердыми коммунальными отходами».

По этой причине с 1 июля 2017 года у всех жителей области возникла обязанность вносить плату за данную услугу в пределах тарифа, установленного постановлением Службы по тарифам Астраханской области от 26.06.2017 № 26 (549,23 руб/м³). Ежемесячно каждый человек должен платить 99, 32 руб.

В силу положений части 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации собственник жилого дома или части жилого дома обязан обеспечивать обращение с ТКО путем заключения договора с региональным оператором. Размер платы стал единым на всей территории Астраханской области (кроме ЗАТО Знаменск) вне зависимости от возраста гражданина.

Вместе с тем необходимо признать, что нарушения и недоработки, затрагивающие права граждан, здесь имели место. Так, в августе 2017 года к Уполномоченному по правам человека поступило коллективное обращение жителей с. Иванчуг Камызякского района по вопросу соблюдения законодательства при предоставлении коммунальной услуги по обращению с ТКО. Среди прочего заявители указывали, что их понуждают к заключению договора с ООО «ЭкоЦентр», в котором отсутствует информация о местах сбора отходов, периодичности их вывоза.

После вмешательства Уполномоченного по правам человека нарушения прав потребителей в этой части были устранены. При этом в ходе проверке по указанной жалобе был выявлен факт несоответствия договора на оказание услуг по обращению с ТКО с физическими лицами, размещенного на официальном сайте ООО «ЭкоЦентр», форме типового договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 года № 1156.

В октябре 2017 года после многолетних мытарств были наконец утверждены новые Правила благоустройства территории муниципального образования «Город Астрахань». Определенную роль в принятии данного документа сыграл и аппарат Уполномоченного по правам человека, поскольку от

омбудсмена неоднократно исходили запросы, рекомендации, напоминания.

Согласно Правилам на дворовой территории каждого многоквартирного дома должна быть оборудована контейнерная площадка, количество контейнеров на которой рассчитывается в соответствии с санитарными нормами, но не более пяти на каждой площадке. Контейнерные площадки должны быть ограждены с четырех сторон или закрыты крышками. Места размещения контейнерных площадок определяются в соответствии с требованиями законодательства Астраханской области.

Дворовые уборные и септики размещаются на удалении от жилых домов, детских учреждений, спортивных площадок и мест отдыха населения, на расстоянии не менее 20 метров, но не более 100 метров. Уборку контейнерных площадок, в том числе мусора, складируемого около площадки, должны ежедневно осуществлять лица, в ведении которых находятся указанные площадки.

Контейнеры, бункеры для сбора и временного хранения ТКО должны быть в технически исправном состоянии и иметь надлежащий эстетический вид; они должны окрашиваться не менее двух раз в год - весной и осенью. На них должна быть нанесена маркировка собственника или эксплуатирующей организации, контактный номер телефона. Помывка контейнеров в летний период должна осуществляться с периодичностью 1 раз в 10 дней.

Данную информацию полезно знать всем жителям областного центра, чтобы своевременно реагировать на возможные нарушения.

Органам местного самоуправления необходимо поощрять создание дополнительных площадок по цивилизованному сбору мусора, его утилизации. Можно только приветствовать здесь любые начинания активистов, как, например, инициативу астраханца Дмитрия Беспалова, организовавшего мини-предприятие «Экоград» по раздельному сбору пластиковой, алюминиевой и стеклянной тары. С этой целью в различных местах Астрахани размещены 20 контейнеров для сортировки мусора.

Важно помнить, что благоустройство населенных пунктов, чистота улиц – не только прерогатива органов самоуправления, но и предмет постоянной заботы самих жителей. Граждане обязаны соблюдать санитарную «дисциплину»: заключать договоры на вывоз твердых коммунальных отходов, складировать мусор только в специально отведенных для этого местах, своевременно сигнализировать надзорным органам о нарушении санитарных норм и правил.

Проблемы экологии аквасистемы и водоснабжения, как условий нормальной жизнедеятельности

Как ни парадоксально, но для астраханцев, живущих в нижнем течении и дельте Волги, проблема питьевой воды стоит довольно остро. Речь идет о двух аспектах: 1) ненадлежащем качестве воды и 2) стремительно деградирующей системе ее очистки и подачи для населения.

* * *

Как отмечают специалисты, качество воды главной региональной артерии – реки Волги по основному руслу оценено 4 классом, как «грязная»,- разряд «а». Основная масса загрязняющих веществ в Волгу поступает с водами из вышерасположенных по течению субъектов Российской Федерации, часть загрязнений имеет природный характер (фенолы, ртуть и др.), являясь гидрохимическим фоном.

Имеет место и относительно небольшая составляющая компонента по Астраханской области за счет коммунальных предприятий, водного транспорта. Ухудшение качества воды носит в большей части транзитный характер. Загрязнение вод соединениями меди, цинка, железа, ртути, органическими веществами по повторяемости случаев превышения предельно допустимой концентрации (ПДК) определяется как «характерное». Иными словами, грязная вода - для нас норма!

В ходе вышеупомянутого круглого стола, созванного по инициативе Уполномоченного по правам человека, его

участники обменивались мнениями относительно возможных путей решения проблемы загрязнения волжской воды. В частности, заинтересованно обсуждались перспективы реализации *государственного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги».* Проект был утвержден в августе 2017 года и рассчитан на 2018 – 2025 годы. Его основная цель — улучшить экологическую ситуацию в бассейне реки Волги за счёт сокращения не менее чем на 80% объёма сбросов загрязнённых сточных вод в водные объекты Волжского бассейна и мероприятий по оздоровлению Волго-Ахтубинской поймы. На реализацию соответствующей государственной программы выделено 257 миллиардов рублей. Астраханская область только в 2018 году получит 400 миллионов рублей.

Но не все вопросы можно решить с помощью финансирования. Так, по мнению ученых, необходимыми условиями для оптимизации состояния водного баланса являются отлаживание механизмов зимних и весенних попусков воды, соблюдение параметров гидрологического режима, повышение качества прогноза ежегодного схода воды путем восстановления масштабной сети наблюдательных водомерных постов и площадок определения снегозапаса в Волжско-Камском бассейне.

Целесообразно также установление ответственности управляющих попуском структур за нарушение актуальных Правил пользования водными ресурсами Куйбышевского, Саратовского, Волгоградского водохранилищ.

В свою очередь, для уменьшения объема вредных сбросов необходимо ввести действенную систему платежей для предприятий за присутствие загрязняющих веществ, а также выделить основные загрязняющие вещества и контролировать наличие *именно их* в сбрасываемой массе воды (например, органические взвешенные вещества, азот, фосфор, тяжелые металлы).

Для мелких источников загрязнения разумно заменить платежи экологическим налогом на продукцию, как это делается в зарубежных странах. Кроме того, в наших, российских реалиях действенным методом может стать усиление административной

и уголовной ответственности за нарушение требований природоохранного законодательства.

Для Астраханской области типичными являются такие нарушения как сброс неочищенных (загрязненных) сточных вод в поверхностные водные объекты, отсутствие водоотведения стоков с частных домов, необходимых канализационно-насосных станций для сбора, фильтрации и очистки загрязненных стоков, ненадлежащее состояние ливне-дренажных сетей, не обеспечивающее очистку сливаемых вод.

Нередки случаи забора воды без заключения договоров водопользования, просрочка лицензий. Как правило, в ходе такого водозабора осуществляется эксплуатация непригодных для таких целей водозаборных сооружений либо «подручных» средств. Так, один «умелец» качал воду из реки Волга в районе с. Растопуловка Приволжского района кузовом трактора. При этом на почву и в водный объект стекало машинное масло, в результате чего был загрязнен земельный участок площадью 36 м², на поверхности реки образовались пятна и пленка площадью 114 м².

По данному факту Управлением Росприроднадзора по Астраханской области в суд направлены материалы для рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях(«Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий).

Необходимо также совершенствование механизма удаления из акваторий водных объектов затонувших судов. По официальным данным ФБУ «Администрация Волжского бассейна» Астраханский район гидротехнических сооружений и судоходства – филиал ФБУ «Администрация волжского бассейна внутренних водных путей», в акватории водных объектов в границах Астраханской области на береговой линии находятся бесхозяйные суда в количестве 199 единиц. Все они затоплены или полузатоплены, что создает угрозу загрязнения водных объектов нефтью и нефтепродуктами, иными загрязняющими и токсичными веществами. Очевидно, что данная проблема характерна не только для нашего региона.

В то же время следует прямо сказать – попытки правоохранительных органов воздействовать на владельцев затонувших судов далеко не всегда дают положительные результаты. Так, в июне 2016 года территориальным отделом Следственного управления Следственного комитета по Астраханской области были возбуждены два уголовных дела по фактам разлива нефтепродуктов в акваториях протоки Серебряная Воложка и р. Волга (в районе 6-й линии ЗАО «ССЗ имени Ленина»)[16]. Но в конце концов расследование данных дел было приостановлено ввиду неустановления виновных лиц. Выяснить, кто их хозяин не удалось.

Основными препятствиями к решению проблемы в административном порядке являются дороговизна подъема затонувших судов, а также сложность и длительность процедуры признания плавсредства бесхозяйным.

Так, согласно статье 225 Гражданского кодекса РФ бесхозяйные недвижимые вещи сначала должны быть приняты на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. Затем по истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Для разрешения сложившейся ситуации явно нужно внести изменения в действующее законодательство. В частности, необходимо упростить порядок признания брошенного судна бесхозяйным имуществом и разработать процедуру отнесения остатков брошенных судов, не подлежащих восстановлению, к крупнотоннажному металлолому (брошенным движимым вещам), а не к бесхозяйному недвижимому имуществу. Целесообразно было бы также ввести *обязательное страхование судов от затопления*, которое обязывало бы страховую компанию

[16] Суда затонули в 2015 году, в результате чего указанным водным объектам был причинен значительный ущерб – в общей сложности около 16 миллионов рублей.

оплатить подъем затонувшего имущества. Кроме того, предлагается рассмотреть вопрос о возложении обязанностей по подъему бесхозяйных судов на федеральные органы государственной власти, реализующие полномочия в области водных отношений, либо органы государственной власти субъектов Российской Федерации. До тех пор, пока все эти меры не приняты, можно констатировать, что эффективных гарантий соблюдения водоохранного законодательства нет.

* * *

В 2017 году стало известно, что столь громко разрекламированная программа «Чистая вода» (рассчитанная на 2010 – 2014 годы и перспективу до 2017 года) – не исполнена. Уголовные дела были возбуждены в отношении бывшего министра ЖКХ Астраханской области и директора ОООПКФ «Каналводстрой».

По поводу водоснабжения в течение всего 2017 года к Уполномоченному по правам человека обращались устно и письменно жители Ахтубинского, Володарского, Икрянинского, Камызякского, Наримановского, Черноярского районов.

В 2017 году похоже все же сдвинулась с «мертвой точки» ситуация с водоснабжением села Растопуловка Приволжского района. Еще в 2016 году в адрес Уполномоченного по правам человека стали поступать соответствующие жалобы. В частности, гр-н Н. сообщал: «нарушение наших законных прав заключается в том, что в весенний, летний и осенний периоды практически отсутствует давление в системе водоснабжения».

Для разрешения ситуации необходимо выполнить реконструкцию системы водоснабжения села. При этом администрация МО «Приволжский район» в буквальном смысле вводила в заблуждение Уполномоченного по правам человека, а проще говоря, давала недостоверную информацию. Так, должностные лица районной администрации уверяли Уполномоченного по правам человека в том, что реконструкция будет выполнена при реализации соответствующей муниципальной программы, но всячески уходили от прямого

ответа на вопросы о том, какая это программа и сколько конкретно выделено средств на реконструкцию водопровода в Растопуловке.

Нормативные акты приходилось буквально «вырывать с боем»; при этом изучение документов показало, что на самом деле финансирование мероприятий по реконструкции насосной станции и сетей водопровода в с. Растопуловка не было предусмотрено ни в 2016, ни в 2017 году.

Данные факты стал поводом для обращения Уполномоченного к прокурору Астраханской области. В результате в Приволжский районный суд был предъявлен административный иск, по итогам рассмотрения которого 28 сентября 2017 года бездействие администрации муниципального образования «Приволжский район» признано незаконным. В качестве доказательств ненадлежащей организации водоснабжения суд принял результаты проведенных прокуратурой района проверок, замеров давления в сети водопровода, а также обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области. Суд обязал муниципалитет принять меры к организации водоснабжения.

Однако есть и примеры прямо противоположного характера. В 2017 году к Уполномоченному обратились жители частного сектора г. Астрахани. Заявители жаловались на качество услуги по холодному водоснабжению в принадлежащих им домовладениях по пер. 8-й Вязовский и ул. 9-я Литейная. Из-за крайне низкого давления вода в домах заявителей фактически отсутствует уже несколько лет.

Ресурсоснабжающая организация в лице МУП г. Астрахани «Астрводоканал» просьбу Уполномоченного по правам человека о проведении проверки качества услуги по холодному водоснабжению в домах заявителей и принятии мер, направленных на устранение выявленных нарушений, по существу проигнорировало, хотя подтвердило, что начисление платы за услугу абонентам аккуратно производит. Управление Роспотребнадзора по Астраханской области, в свою очередь, также не предприняло никаких действий в целях восстановления прав потребителей, ограничившись лишь разъяснениями законодательства.

Еще одна актуальная проблема Астраханской области – воздух, которым дышат люди, проживающие в регионе.

Причин низкого качества атмосферного воздуха в Астраханской области много – это и резко-континентальный климат, и низменное расположение, притягивающее осадки с высоким содержанием вредных веществ, и, разумеется, антропогенный фактор.

По официальным данным Астраханьстата, уровень выброса в атмосферу загрязняющих веществ, исходящих от стационарных источников (предприятия, жилой комплекс и т.п.), в последние годы неуклонно растет.

Увеличение происходит за счет таких отраслей, как добыча полезных ископаемых, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Отрицательное влияние на состав атмосферного воздуха оказывают выхлопы автотранспорта. Его скопление в узких астраханских улочках приводит к сильной загазованности. В свое время городские власти Астрахани вопреки мнению большинства горожан ликвидировали трамвай. Сейчас городской автопарк полностью отказался от троллейбусов, а ведь они по праву считаются одним из самых экологичных видов общественного транспорта.

В 2017 году в территориальный орган Роспотребнадзора поступило 22 письменных и порядка 50 устных обращений граждан, в том числе – около 30 обращений жителей города Астрахани с жалобами на распространение в воздухе запаха гари. В ходе проверки по ним было проведено 1200 лабораторных исследований. По результатам проверок было наложено 13 штрафов по ст. 6.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения» на общую сумму 68000 рублей, приостановлена деятельность 2 предприятий. Однако в абсолютном большинстве случаев превышения предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в воздухе не выявлено.

Возникает вопрос – насколько нормативы предельно допустимой концентрации вредных веществ в воздухе соответствуют степени их воздействия на организм человека? Ответ на него попросту «зависает в воздухе». Официальной статистики, отражающей корреляцию между неприятными запахами и количеством лиц, обратившихся в медицинские учреждения в соответствующие даты, не существует. Хотя неофициальный мониторинг здесь тоже возможен и отмахнуться от него будет сложно.

Вообще, чем больше будет информации – тем больше шансов изменить ситуацию к лучшему. Так, после поступления в территориальное управление Роспотребнадзора летом 2017 года жалобы на распространение неприятного запаха в районе прудов-испарителей бывшего завода АЦКК, расположенных на территории Наримановского района Астраханской области, была выявлена очередная причина загрязнения атмосферного воздуха – на поверхности почвы имелись очаги тления.

Главным управлением МЧС по Астраханской области был проведен целый комплекс мероприятий: от забора проб грунта в районе прудов-испарителей на месте тления поверхности почвы до уточнения площади очагов тления с применением беспилотного летательного аппарата. В результате очаги тления были зафиксированы и потушены.Согласно информации указанного ведомства масштабные мероприятия с целью предотвращения возгорания илового осадка (лигнина) запланированы на 2018 год.

* * *

Институт Уполномоченного по правам человека традиционно выполняет роль посредника между властью и обществом. И, как показывает практика, серьезные проблемы экологического характера могут быть решены только при условии заинтересованности и вовлеченности всех, от кого это зависит: государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, гражданского общества, самих граждан. Бережное отношение к окружающей нас среде должно стать одним из главных политических, социальных и

нравственных ориентиров современного общества – на благо будущих поколений.

VIII. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

*«Закон должен быть **гуманен** к тем, кто оступился»*

«К 2019 году предстоит организовать систему исправительных центров. Это позволит сократить количество отбывающих наказание в местах лишения свободы, облегчить содержание осужденных по преступлениям небольшой и средней тяжести»

В.В. Путин

Вопросы соблюдения прав граждан, находящихся в местах лишения свободы в качестве подозреваемых/обвиняемых и осужденных, является одной из важных составляющих деятельности Уполномоченного по правам человека. Причина этого вполне очевидна. Люди, находящиеся в СИЗО и колониях, в силу самого своего положения и статуса более уязвимы с точки зрения ущемления их прав и при этом им гораздо труднее эффективно отстаивать свои права и законные интересы.

Безусловно, несмотря на известные трудности реформирование уголовно-исполнительной системы (УИС) продолжается.

Один из показателей этого – снижение количества так называемого «спецконтингента». По официальным сведениям, озвученным Федеральной службы исполнения наказаний, если в 2000 году количество заключенных в России составляло 1,92 млн. человек, то к 1 января 2017 года – порядка 630 тысяч человек (из них около 523 тысяч – в колониях и свыше 107 тысяч – в следственных изоляторах). При этом только за

истекший год количество граждан, находящихся в колониях, сократилось более чем на 25 тыс. человек[17].

Эта тенденция отчетливо проявляется в сведениях о лимите наполнения колоний, расположенных на территории региона в 2017 году. Так, в ИК-2 при лимите 1205 наполнения находилось 1063 осужденных, соответственно в ИК-6 эти цифры составляли 1095 и 1028, в ИК-8 – 691 и 530, в ИК-10 – 578 и 530, в ЛИУ-7 – 731 и 363. Сугубо с человеческой точки зрения этот «недолимит» нельзя не расценить как положительный фактор.

«Вектор гуманизма» проявляется и в решениях, учитывающих жизненные обстоятельства людей, пусть и преступивших закон, но нуждающихся в понимании. В доказательство можно привести яркий пример – в 2017 году к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Кемеровской области, единственный сын которой совершил преступление на территории Астраханской области. Следует отметить, что он полностью признал вину, раскаялся в содеянном. Заявительница, страдающая тяжелыми заболеваниями, просила Уполномоченного по правам человека оказать содействие в переводе сына в колонию, расположенную в Кемеровской области. «С моими болезнями и в связи с моим трудным материальным положением мне невозможно совершать поездки за три тысячи километров, а между тем сын мой также нуждается в медикаментах, которые я ему покупаю, и я переживаю за его самочувствие. Сама мысль, что сын мой где-то рядом будет морально поддерживать меня, придавать мне силы», - писала мать осужденного, и её чувства были вполне понятны.

Разъяснив сыну заявительницы порядок обращения к руководству ФСИН, Уполномоченный по правам человека также обратился к директору Федеральной службы исполнения наказаний с соответствующим ходатайством. Спустя некоторое время из Москвы поступил ответ – сын заявительницы

---

[17] На 1 декабря 2017 года в целом по стране в ИК находилось 497.883 человек. // http://www.interfax.ru/russia/553191, http://usolie.info/news/obshchestvo/fsin-soobshchila-o-rekordno-nizkom-kolichestve-zaklyuchyennykh-v-rossii.html.

отправлен для отбывания наказания в исправительную колонию по месту жительства — в Кемеровскую область[18].

Вместе с тем остается немало факторов, тормозящих процесс реформирования уголовно-исполнительной системы. Один из главных – укоренившиеся стереотипы, препятствующие многим сотрудникам ФСИН преодолеть отчуждение от тех, кто попал за решетку, хотя пример высокопоставленных должностных лиц из этой самой системы подтверждает народную мудрость, призывающую не зарекаться «от тюрьмы и от сумы». Тем не менее некоторые сотрудники ФСИН демонстрируют явно высокомерно-пренебрежительное отношение как к самим заключенным, так и к членам их семей. Вот лишь несколько примеров.

В ноябре 2017 года к Уполномоченному по правам человека обратилась группа родственников граждан, отбывающих наказание в исправительной колонии № 8. С нескрываемым возмущением, с негодованием и обидой они сообщили, что длительное свидание, на которое они прибыли согласно ранее утвержденному графику, внезапно отменено. Следует отметить, что большинство из родственников осужденных добирались до ИК-8 из сельских населенных пунктов области, а некоторые даже приехали в Астрахань из других регионов. Все они копили средства на продукты, на вещи, на проезд, с большой долей вероятности отказывая в чём-то себе. Они надеялись на встречу с теми, кто с точки зрения закона, конечно, преступники, но для них – отцы, братья, мужья. Однако вышедший к родственникам осужденных представитель администрации колонии заявил, что в комнатах свиданий проводится ремонт.

В ходе проверки по данному эпизоду выяснилось, что приказ о начале ремонта был подписан в день начала несостоявшегося длительного свидания. В этой связи вполне резонен вопрос: неужели о необходимости ремонта руководству

---

[18] Вообще следует отметить, что статья 73 УИК РФ в её нынешней редакции содержит ложную дилемму («осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены»). Необходимо установить правило, что осужденные отбывают наказание, *как правило там, где они проживают*.

колонии не было известно заранее? Что мешало элементарно оповестить заблаговременно людей? В основе такого отношения взгляд на осужденных всего лишь как на «спецконтингент», неуважение к их человеческому достоинству, которое фактически распространяется также на их родных и близких.

Каковы же были последствия? Возмущенные граждане обратились также в прокуратуру, которая внесла представление. Однако ответственности никто не понес, ведь формально основание отмены длительного свидания нельзя признать неправомерным. Но кто ответит за горький осадок в душах людей, который наверняка останется до конца их жизни, за чувство несправедливости, которое будет ранить ещё долго?

Другой пример. В июне 2018 года к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Астрахани, муж которой – гр-н Ш. – отбывал наказание в ИК-2 и должен был освободиться спустя два месяца. Проблема заключалась в том, что у него отсутствовал основной документ, удостоверяющий личность и принадлежность к гражданству – паспорт. Паспорт был утрачен при аресте восемь лет назад. Заявление о восстановлении документа К. подал сразу по прибытии в колонию. Но лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека дело сдвинулось с «мертвой точки», и к моменту своего освобождения К. всё-таки получил на руки паспорт. Здесь опять таки проявилось явное нежелание некоторых должностных лиц ФСИН решать проблему человека; несмотря на то, что *заблаговременное* принятие мер по восстановлению паспорта – прямая обязанность администрации исправительного учреждения, установленная статьей 173 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, заявительнице фактически пришлось самой заниматься сбором необходимых справок.

Явное бездушие было проявлено сотрудниками МСЧ-30 ФСИН России по отношению к осужденному З., являющемуся инвалидом I группы. Вследствие производственного увечья – у него отсутствует правая рука, а на левой нет двух пальцев – он лишён возможности к самообслуживанию. В этой связи он подал ходатайство о проведении ему освидетельствования на предмет возможности

освобождения от наказания. Заседание медицинской комиссии состоялось 19 мая 2017 года, и было принято отрицательное решение: на том основании, что заболевание гр-на З. отсутствует в списке, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью». Никто из членов комиссии, а затем руководителей колонии и МСЧ-30 не соблагоизволил подумать и вспомнить об одном обстоятельстве: именно в этот день – 19 мая – в вышеуказанный нормативный правовой акт были внесены изменения.

В частности, раздел XII перечня заболеваний был изложен в следующей редакции: «Тяжелые врожденные, приобретенные, системные, диспластические, дистрофические и дегенеративные заболевания костно-мышечной системы с выраженными функциональными нарушениями опорно-двигательного аппарата, резко нарушающие самообслуживание и требующие постоянной посторонней помощи».

Потребовалось вмешательство Уполномоченного по правам человека, чтобы в отношении З. вновь была проведена процедура медобследования. На сей раз наличие заболевания, препятствующего отбыванию наказания, было признано и материалы переданы в суд для принятия решения. Спрашивается: почему тем, кто обязан был самостоятельно действовать по долгу службы и врачебной этики, потребовался «импульс» со стороны правозащитной структуры в лице аппарата Уполномоченного по правам человека?

Проблемы обеспечения прав человека в учреждениях УИС сохраняются и, очевидно, будут актуальны в обозримой перспективе. Среди европейских стран Российская Федерация по-прежнему занимает первое место по числу заключенных на душу населения, а условия содержания в колониях и СИЗО оставляют желать лучшего. В отдельных аспектах ситуация, похоже, будет усугубляться в худшую сторону. Так, в июле 2017 года директор ФСИН Геннадий Корниенко сообщил, что к 2019 году бюджетные расходы на питание осужденных могут

сократиться на 3 миллиарда рублей (с 19 млрд. до 16 млрд. руб.)[19].

В истекшем году в адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области из мест принудительного содержания, подведомственных территориальному органу ФСИН России, обратилось**188** человек. Как видно из нижеприведенной таблицы, количество данной категории обращений по сравнению с 2016 годом в целом незначительно сократилось.

Вместе с тем с учетом заметно возросшего потока обращений от родственников подследственных и осужденных (всего таковых в 2017 году было 51 по сравнению с 26 в 2016 году) можно сказать, что общее число жалоб и заявлений, связанных с правами лиц, находящихся в пенитенциарных учреждениях, — *возросло* и составило четверть от общего количества письменных обращений к Уполномоченному по правам человека (25,4% в2017 году против 20% в 2016 году).

Кроме того, есть веские основания предполагать, что не все жалобы, адресованные омбудсмену и в другие органы, выходят из стен колоний и следственных изоляторов.

Количество письменных обращений из пенитенциарных учреждений Астраханской области в 2016 – 2017 гг.

Учреждения УИС	**Кол-во обращений**	
	2016 г.	**2017 г.**
Следственный изолятор № 1	**37**	36
Следственный изолятор № 2	**77**	79
Исправительная колония № 2	**38**	46
Исправительная колония № 6	**11**	11
Исправительная колония № 8	**5**	6
Исправительная колония № 10	**17**	8
Лечебно-исправительное учреждение № 7	**9**	2
ИТОГО	**194**	**188**

[19]Также осокращении бюджета напитание заключенных сообщил советник директора ФСИН Владимир Седых: по его словам, с2019 года заключенных придется кормить примерно на 64 рубля в день, тогда как сегодня наэто выделяется 86рублей // https://newsland.com/user/4297807604/content/v-rossii-sokratiat-biudzhet-na-pitanie-zakliuchennykh/5911869.

Что касается тематики обращений, то в зависимости от нахождения заявителя в СИЗО либо колонии она имеет свою специфику (следует однако отметить, что некоторые граждане, находясь в следственном изоляторе, обжаловали нарушения своих прав в колонии и наоборот). В целом представление о тематике обращений, поступивших из СИЗО, колоний, а также в интересах подследственных и осужденных можно составить из нижеприведенной таблицы.

Тема обращений	*Кол-во*
Материально-бытовые условия содержания в СИЗО и исправительных колониях	**14**
Охрана здоровья и медицинская помощь, в т.ч. освобождение о наказания по болезни	**66**
Помилование, амнистия, условно-досрочное освобождение (кроме освобождения по болезни)	**11**
Дисциплинарные взыскания (в т.ч. водворение в ШИЗО-ПКТ), применение физической силы и спецсредств в пенитенциарных учреждениях	**10**
Нарушения прав при проведении обысков и иных мероприятий	**3**
Оставление в ИК на территории региона/перевод в ИУ в другой субъект РФ	**6**
Право на свидание с родственниками	**3**
Право на получение посылок, на телефонный разговор, на переписку	**4**
Свобода совести	**1**
Обеспечение трудовых прав	**5**
Несогласие с вынесенным приговором/нарушение прав в ходе судебного процесса	**40**
Изменение меры пресечения	**5**
Нарушение прав в ходе дознания и предварительного следствия	**41**
Вопросы вне сферы режима нахождения в СИЗО либо исполнения наказания	**30**
Жилищные вопросы	5
Получение образования	2
Право наследования	1
Право на социальное (в т.ч. пенсионное) обеспечение, установление инвалидности	7
Гражданство, документирование паспортом, последующее проживание в РФ	5
Просьбы о направлении нормативных актов, разъяснении положений законодательства, о встрече с Уполномоченным по правам человека и т.д.	10
ИТОГО:	**239**

Граждане, находящиеся в следственном изоляторе, как правило, выражают несогласие с возбуждением против них уголовного дела с избранной мерой пресечения в виде заключения под стражу, приводят доводы, которые, по их

мнению, свидетельствуют о необоснованности привлечения их к уголовной ответственности либо неправильной квалификации их деяния. Они также жалуются на нарушения, допущенные, по их утверждению, должностными лицами правоохранительных органов в ходе дознания и предварительного следствия, в том числе на применение в отношении них со стороны последних незаконных методов физического и морального воздействия с целью получения признательных показаний.

Что касается граждан, отбывающих наказание в исправительных колониях, то в их обращениях преобладают такие темы, как претензии к материально-бытовым условиям содержания и системе организации труда, жалобы на необоснованное применение дисциплинарных взысканий, включая водворение в ШИЗО и помещения камерного типа, а также несогласие с обвинительным приговором.

Вместе с тем общим для всех лиц, находящихся в пенитенциарных учреждениях, является наличие серьезных претензий к качеству медицинской помощи и своевременности её оказания. Обращения, так или иначе касающиеся реализации права на охрану здоровья, составили 27,6 % от общего количества обращений, так или иначе связанных с пенитенциарными учреждениями.

Разумеется, не все обращения из колоний и следственных изоляторов затрагивают непосредственно уголовно-исполнительную систему. К таковым, к примеру, относятся жалобы на решения и действия следователей или судей. Немало и таких обращений, в которых подследственные и осужденные просят Уполномоченного по правам человека о помощи в ситуациях, связанных с их прошлой или предстоящей жизнью на свободе. Однако анализ структуры обращений всё же свидетельствует о том, что не менее половины из них так или иначе связаны с деятельностью подразделений территориального управления Федеральной службы исполнения наказаний.

Права подозреваемых/обвиняемых
в следственных изоляторах

В своих ежегодных докладах Уполномоченный по правам человека неоднократно отмечал невыносимые условия содержания в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Астраханской области в летний период, которые являются тем более недопустимыми, что они распространяются на людей, не признанных виновными в совершении преступлений.

В соответствии с поручением Уполномоченного по правам человека сотрудники его аппарата 5 июля посетили следственный изолятор № 1. Основанием послужили многочисленные обращения лиц, содержащихся под стражей, а также членов их семей.

Основные претензии подозреваемых и обвиняемых касались неудовлетворительных условий содержания – духота в камерах, недостаточность освещения, отсутствие положенного инвентаря. Кроме того, они указывали на нарушения при проведении обысковых мероприятий; в частности отсутствие при обыске дежурного по камере, нарочитую и неоправданную жестокость представителей администрации СИЗО, что выражалось в т.ч. в намеренной порче личных вещей подследственных.

В ходе проверки были осмотрены камеры № 92, 94, 97, 100, 102, проведены беседы с гражданами. Высказанные ими претензии в основном были признаны обоснованными.

Так, при замере температуры воздуха внутри вышеуказанных камер было установлено, что она составляла 29–32°С, что не соответствует требованиям пункта 4.1 СанПиН 2.1.2.2645-10. При этом приточно-вытяжная вентиляция не работала. В трех из пяти осмотренных камер отсутствовали приборы кондиционирования воздуха, а имеющиеся в двух камерах сплит-системы должным образом не функционировали ввиду явно длительного отсутствия профилактического ремонта.

Получила объективное подтверждение и проблема недостаточной освещенности камер. Во всех осмотренных камерах имело место тусклое дневное освещение; это было вызвано либо нерабочим состоянием лампочек, либо их

отсутствием. При беседе с представителями аппарата Уполномоченного по правам человека подследственные отметили, что вынуждены, вопреки запрещению, снимать плафоны, так как в ином случае они фактически лишены возможности читать книги, газеты и процессуальные документы.

Была признана обоснованной и жалоба подследственных относительно нарушений их права на личное достоинство при проведении обысков в камерах на предмет проверки наличия запрещенных предметов. Опрошенные граждане, содержащиеся в камерах, сообщили, что сотрудники СИЗО, проводя обыск камер, не включают видеорегистраторы, и что при проведении обысков никогда не присутствует дежурный по камере. Выборочное ознакомление с актами плановых обысков, проведенных в мае – июне т.г., свидетельствует о наличии нарушений, которые допускались при их проведении, и соответственно о том, что утверждения заявителей являются обоснованными. Так, в некоторых актах не проставлено время проведения обыска. В целом ряде актов по итогам проверки нескольких помещений имеется лишь опись выявленных запрещенных предметов – без указания в какой именно камере они были обнаружены.

В ходе бесед с лицами, содержащимися в СИЗО, выяснилось, что начальник медчасти следственного изолятора в ряде случаев не был в курсе того, что некоторые подследственные высказывали просьбы о приеме их медработниками в связи с ухудшением самочувствия. Таким образом, можно сделать вывод, что соответствующая информация просто не доводилась до него теми должностными лицами, которые осуществляют функции охраны камер.

Кроме того, подтвердилась информация, полученная от родственников подследственных, о том, что сотрудники СИЗО, ответственные за прием посылок и передач, отказывают в приеме описей предметов и продуктов самостоятельно заполненных людьми, а предлагают купить соответствующие бланки – такая практика является явно неправомерной.

В своем заключении по итогам проверки Уполномоченный по правам человека изложил ряд конкретных

рекомендаций, прежде всего направленных на обеспечение надлежащего температурного режима в камерных помещениях. В ответе начальника ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Астраханской области от 03.08.2017 г. № 39/2-11528 отмечалось, что рекомендации Уполномоченного по правам человека приняты к исполнению. В частности, была реализована и по настоящее время соблюдается рекомендация омбудсмена о преимущественном (с учётом требований законодательства о порядке содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых) размещении в камерах, оборудованных приборами охлаждения и кондиционирования воздуха, лиц, страдающих хроническими, тяжелыми заболеваниями сердечно-сосудистой и дыхательной системы. Также положительно решен вопрос о приеме благотворительной помощи в виде напольных вентиляторов и осветительных приборов; с целью оборудования камер режимного корпуса дневным и ночным освещением была подготовлена соответствующая бюджетная заявка.

В письме начальника СИЗО-1 также указывалось, что в учреждении во исполнение рекомендаций Уполномоченного по правам человека:

- установлен контроль над сотрудниками следственного изолятора на предмет неукоснительного исполнения ими требований п. 127 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы[20] в части своевременного оповещения медперсонала в случае обращений подозреваемых и обвиняемых за медицинской помощью;

- с личным составом учреждения в рамках ежедневного инструктажа проводятся беседы о необходимости уважительного отношения к лицам, содержащим в камерах СИЗО, недопущении умаления их личного достоинства, исключения каких-либо проявлений морально-психологического воздействия на подозреваемых и обвиняемых;

- взято на контроль проведение обыскных мероприятий в строгом соответствии с требованиями нормативных правовых актов, в том числе с обязательным использованием видеорегистратора;

[20]Утверждены приказом Минюста России от 14.10.2005 г. № 189.

- в пункте приема передач размещено извещение для родственников лиц, содержащихся в СИЗО, о возможности предварительного заполнения ими бланка с описью продуктов и предметов с указанием ссылки на страницу официального сайта ФСИН России, с которой граждане могут самостоятельно распечатать указанный бланк.

В ноябре 2017 года Уполномоченный по правам человека посетил СИЗО-1, чтобы лично проконтролировать ход устранения недостатков, выявленных в июле. Результаты проверки оставляют неоднозначное впечатление, но в целом положительные сдвиги происходят крайне медленно. По-прежнему в камерах недостаточная освещенность, а площадь самих помещений, где находятся следственно-арестованные, не соответствует требованиям санитарных норм.

Вновь во многих камерах выявлено отсутствие средств для уборки. Нет тазиков для стирки белья. Санузлы часто находятся в неудовлетворительном состоянии. Всё это не «мелочи». Это грубое нарушение прав людей, чье личное достоинство ни при каких-обстоятельствах не должно подвергаться умалению.

Что касается ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Астраханской области, то здесь основная проблема – несвоевременная отправка жалоб и заявлений подозреваемых и обвиняемых.

Согласно статье 21 Федерального закона от 15 июля 1995 года N 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» предложения, заявления и жалобы, адресованные уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, не позднее следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете.

Однако из 79 обращений, поступивших из ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Астраханской области, с нарушением срока направлено 28, из них: нарушение срока до 10 дней имело место в 14 случаях, от 11 до 30 дней – в девяти, свыше месяца – в пяти.

Так, гр-н М., содержащийся в следственном изоляторе № 2, в своем письме, адресованном Уполномоченному по

правам человека, сообщил, что с 4 сентября 2017 года в знак протеста отказывается от приема пищи и просит принять его для объяснений. В этот же день он передал письмо сотруднику СИЗО-2, совершавшему обход камер. Однако из спецчасти письмо было направлено (судя по почтовому штемпелю) не ранее 29 сентября и поступило в аппарат Уполномоченного по правам человека лишь 3 октября.

Следует упомянуть и ещё одну проблему. В 2017 году к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Волгограда, которая направила сыну, содержащемуся в СИЗО-1, посылку. Через некоторое время ей стало известно, что посылка длительное время находится невостребованной в почтовом отделении. Когда по настоянию омбудсмена сотрудники СИЗО-1 всё-таки взяли посылку на почте и передали её содержимое подследственному, выяснилось, что содержащиеся в ней продукты пришли в негодность. Руководство территориального органа ФСИН уверило омбудсмена, что колонии и СИЗО периодически (2 раза в неделю) забирают из почтовых отделений посылки, однако приведенный случай заставляет в этом усомниться. Одним из вариантов выхода из сложившейся ситуации могло бы стать заключение договоров на поставку посылок между УФПС Астраханской области – филиал ФГУП «Почта России», с одной стороны, и структурными подразделениями УФСИН России по Астраханской области, с другой. Вместе с тем логично и замечание территориального управления ФСИН, которое отмечает, что получателями посылок являются не колонии и СИЗО, а люди, которые там находятся. Как бы там ни было, данную проблему решать нужно, и Уполномоченный по правам человека настоятельно рекомендует это сделать в интересах обеспечения прав граждан.

Трудовые права осужденных в исправительных колониях

В 2017 году к Уполномоченному по правам человека поступали обращения от осужденных, находящихся в исправительных колониях, с жалобами на ненадлежащие условия труда, отсутствие системы учета и фиксации рабочего

времени, произвольное начисление заработной платы. Претензии высказывали и граждане, ранее отбывавшие наказание в виде лишения свободы. При этом они указывали на проблемы, возникающие у них с оформлением пенсии: главным образом в связи с отсутствием документов, подтверждающих размер заработка, а подчас – невозможностью подтвердить и сам факт работы в колонии. В этой связи Уполномоченным по правам человека была инициирована проверка условий привлечения к труду осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, расположенных на территории региона.

Согласно 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации осуществление трудовой деятельности – обязанность осужденных, хотя с учетом прямого действия статьи 37 Конституции Российской Федерации данное положение выглядит достаточно спорно.

Тем не менее опросы, проведенные сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в ряде колоний, показывают, что значительная часть осужденных выражает желание трудиться. Прослеживаемая мотивация вполне очевидна. Практически все лица, желающие трудоустроиться, объясняли это стремлением как можно быстрее («до окончания срока наказания») возместить ущерб потерпевшим. Другим обстоятельством, побуждающим осужденных к трудовой деятельности, является выполнение обязательств алиментного характера, а равно желание финансово поддержать членов семьи. Так, один из осужденных, который в 2017 году лишился работы из-за отсутствия заказов, в своем обращении к Уполномоченному по правам человека сообщил, что его жена «сидит без работы», при этом «вынуждена одна воспитывать двух малолетних детей», тогда как единственным источником дохода семьи являлись средства, перечислявшиеся с заработка заявителя. Ещё одним стимулом является то, что заработанные денежные средства осужденные могут использовать для разнообразия ассортимента продуктов питания.

О ситуации с трудоустройством осужденных в колониях наглядно говорят данные приведенной ниже таблицы. В среднем показатель «трудоустроенности» в середине и в конце

года остался неизменным – 27,5 %. В некоторых колониях (ИК-2, ИК-8) ситуация ухудшилось, в других (ИК-10, ЛИУ-7), напротив, стала выглядеть «оптимистичнее». В ИК-6, несмотря на некоторое снижение показателя, наблюдается некая «стабильность». При этом, по словам начальника ИК-6, если в 2016 году в колонии действовал деревообрабатывающий цех и осужденные изготовили более 40 тысяч ящиков, то в 2017 году объем заказов резко снизился, что привело к высвобождению порядка 100 человек. Следует также отметить, что в число «трудоустроенных» часто включаются те лица из числа осужденных, которые составляют так называемую «хозобслугу», то есть те, кто привлекается за определенные преференции в качестве дежурных (дневальных) корпусов, работников в пищеблоке, котельных, но которые фактически не получают денежное вознаграждение.

Процент лиц, отбывающих наказание, трудоустроенных в исправительных учреждениях Астраханской области

Учреждения УИС	% трудоустроенных от общего количества содержащихся	
	По состоянию на 1 июля 2017 г.	По состоянию на 31 декабря 2017г.
Исправительная колония № 2	**28,7**	17
Исправительная колония № 6	**40,5**	39,6
Исправительная колония № 8	**24,2**	18,9
Исправительная колония № 10	**16,1**	37,3
Лечебно-исправительное учреждение № 7	**11,9**	22,1

Помимо собственно занятости, не менее актуальной выглядит и проблема организации труда осужденных. Можно констатировать, что в своем нынешнем виде она совершенно не гарантирует обеспечения их прав, что, как показывает практика, оборачивается для людей крайне негативными последствиями после их освобождения.

Гр-н М., отбывающий наказание в ИК-2, указывал в своей жалобе, что «будучи профессиональным сварщиком, по заказу администрации выполнял работы сложной спецификации, требующие особых знаний и умений», однако, как выяснил позднее, «по документам проходил простым подсобным

рабочим». Данный факт возмутил его, так как на словах представители администрации колонии обещали ему «достойный оклад за проделанную работу». При проверке выяснилось, что М. не был ознакомлен с документами о привлечении его к трудовой деятельности, что бесспорно являлось грубым нарушением.

На размер оплаты труда осужденных влияют факторы, не имеющие никакого отношения к производительности и иным экономическим показателям. Так, в одной из колоний осужденные О. и У. выполнили одинаковую норму за равное количество времени. Тем не менее, первый заработал 6,177 рублей, а второй лишь 2,710 рублей. Выяснилось, что гр-н У. имеет непогашенные дисциплинарные взыскания и вообще числится в «отрицательно» характеризующихся.

Анархия и произвол подчас имеют место и при удержаниях из заработка осужденных. Так, осужденный Ф., находящийся в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Астраханской области, при ознакомлении с расчётным листком за март 2017 года обнаружил, что за питание с него удержано 4 тысячи рублей, хотя расчёты, произведенные сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека, показали, что сумма удержаний должна была составить не более 3,5 тысяч рублей. Другой заявитель сообщил о том, что администрация колонии отказала в выдаче ему комплекта одежды, хотя за счет удержаний, произведенных из его заработка, он выкупил ранее выданный ему комплект. Имеют место случаи, когда после произведенных удержаний размер заработка составлял менее 25 % от первоначально начисленного, что является недопустимым.

Применительно ко всем вышеописанным случаям было установлено следующее. Согласно пункту 3.1 «Инструкции о порядке учёта времени работы осужденных в период отбывания ими наказания в виде лишения свободы, засчитываемого в общий трудовой стаж» (указание Министерства социальной защиты населения Российской Федерации от 02.11.1992 года № 1-94-У) сведения о фактически проработанном осужденным в течение календарного месяца времени (сумма рабочих часов переводится в число рабочих дней), уровне выполнения им норм (заданий) и средней заработной плате отражаются по мере

обработки в его личной карточке с заполнением карты учета. Внесение сведений в карту учета производится работником, ответственным за ведение общей картотеки по учреждению, и заверяется его подписью. Однако ответственные должностные лица не в полном объёме и несвоевременно заполняют карты учёта.

Изучение текстов договоров, заключаемых между исправительными учреждениями и сторонними партнёрами (выступающими, по сути, работодателями), показало, что, вопреки требованиям нормативных правовых актов[21], в них, как правило, не указывается количество осужденных, выводимых на объекты, размер устанавливаемой им заработной платы, а также сумма средств, из которых будут выплачиваться необходимые пособия.

В ходе проверок выяснилось, что администрации ИК практически никогда не знакомят осужденных под роспись с издаваемыми приказами о назначении их на работу. «Обычным делом» являются перманентные задержки выплаты заработной платы. Были выявлены факты необоснованного превышения размера удержаний по сравнению с реальными затратами.

Проверочные мероприятия вскрыли многочисленные случаи нарушений правил охраны труда и требований соблюдения техники безопасности. Так, в промышленных зонах исправительных учреждений были зафиксированы факты недоукомплектованности (либо полного отсутствия) аптечек. Также было установлено недостаточное количество средств индивидуальной защиты (очки, респираторы, перчатки), отсутствие защитных плафонов на лампах и диэлектрических ковриков возле технических приборов, неработающая вентиляция.

Как выяснилось, вышеуказанные нарушения в той или иной степени допускаются всеми исправительными

---

[21]Статья 21 Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Методические рекомендации по подготовке договоров об оказании услуг по предоставлению рабочей силы из числа осужденных при организации взаимодействия со сторонними партнерами, утвержденные распоряжением ФСИН России от 31.10.2009 №313-р.

учреждениями на территории Астраханской области. В этой связи необходимо кардинально пересмотреть подход к привлечению осужденных труду и организации их трудовой деятельности. Для обеспечения трудовых прав осужденных необходимо устранить дуализм в правовом регулировании этой сферы. Явно не может быть признана нормальной ситуация, когда такие вопросы, как продолжительность рабочего времени, охрана труда осужденных регулируются трудовым законодательством, а вопросы оплаты труда, учёта рабочего времени и фиксации трудовой деятельности, материальной и дисциплинарной ответственности, оснований и размера удержаний – Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации.

То, к чему приводит на практике подобного рода дуализм видно из ситуации с осужденным У., который в июне 2017 года обратился к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области с жалобой на отказ в назначении ему пенсии. В качестве основания отказа управление Пенсионного фонда России в Ленинском районе г. Астрахани указало на разночтения в написании его фамилии в паспорте и трудовой книжке. Как следует из официального ответа, поступившего из исправительной колонии, гр-н У. в период отбывания наказания осуществлял трудовую деятельность. Согласно действующему законодательству в случае выявления неправильной или неточной записи в трудовой книжке, её исправление производится по месту работы, где была произведена соответствующая запись, либо работодателем по новому месту работы. Однако администрация ИК отказалась производить исправление записи, ссылаясь на письмо заместителя министра труда и социальной защиты Российской Федерации от 18.08.2014 года № 14-240/в-5159.

В указанном письме говорится, что «осужденные привлекаются к труду в соответствии с требованиями уголовно-исполнительного законодательства. В связи с этим нормы трудового законодательства на них распространяются в ограниченном объеме». В этой связи, отмечается далее в письме, «*полагаем*, (что) между исправительным учреждением и осужденным не возникают трудовые отношения, они не

являются работодателем и работником соответственно». На основании этого делается вывод, что вопросы заключения и расторжения трудового договора, перевода на другую работу, оформления трудовой книжки на осужденных не распространяются. В конце письма сказано: «*по нашему мнению*, исправительное учреждение не вправе оформлять трудовые книжки осужденным».

При этом следует отметить, что данный вывод находится в прямом противоречии с пунктом 2.1 указания Минсоцзащиты РФ от 02.11.1992 № 1-94-У, согласно которому одним из документов, подтверждающих время работы осужденного в местах лишения свободы, является трудовая книжка. Таким образом, администрация ИК как минимум вправе производить записи в трудовую книжку и, будучи фактически работодателем, вносить в неё исправления по просьбе осужденного.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить необходимость пересмотра всей концепции привлечения осужденных к труду, поскольку обеспечение гарантий трудовых прав людей, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в период нахождения в исправительной колонии является одной из важнейших предпосылок их успешной социальной адаптации после освобождения из мест лишения свободы.

Право граждан, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, на охрану здоровья и медицинскую помощь

По данным, представленным МСЧ-30 ФСИН России, в учреждениях уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории Астраханской области, в прошлом году содержалось 114 инвалидов, при этом 12 инвалидов, нуждающихся в технических средствах реабилитации, согласно индивидуальным программам реабилитации таковыми обеспечены.

Количество лиц, больных активным туберкулезом, содержащихся в учреждениях УФСИН России по Астраханской области в 2017 году составило 337 человек (в 2016 году – 349). Заметно снизилось количество лиц, освободившихся из

заключения с диагнозом «туберкулез»: в 2016 году таковых было 121 человек, а в 2017 году – 64 человека.

По итогам 2017 года в колониях и СИЗО на территории Астраханской области содержится 14 человек с онкологической патологией.

Из числа лиц, имеющих злокачественные заболевания, с ходатайствами о прохождении медицинского освидетельствования для представления на медицинскую комиссию с целью освобождения от отбывания наказания в 2017 году обратилось 7 человек, наличие такового заболевания установлено у трех человек, освобождено от дальнейшего отбывания наказания два человека.

Количество ВИЧ-инфицированных в учреждениях УФСИН России по Астраханской области в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилось на 8 человек и составило соответственно 100 и 92 человека. Освободилось в связи с наличием ВИЧ-инфекции: в 2016 году — 8 человек, в 2017 году — 7 человек.

Проблема обеспечения права граждан, находящихся в колониях и СИЗО, на охрану здоровья и медицинскую помощь на протяжении последних лет находится в поле пристального внимания Уполномоченного по правам человека. Как отмечалось выше, именно обращения, содержащие жалобы на некачественную медицинскую помощь, составляют значительную долю в структуре обращений, поступающих из исправительных колоний и СИЗО, от самих заключенных и от их родственников.

Как правило, граждане жалуются на невнимательное отношение врачей к их просьбам и жалобам, на отказ в назначении им тех медицинских препаратов, которые они принимали до осуждения (при этом они указывают, что прописываемые им аналоги не дают действенного эффекта, не купируют боли, не проводят к положительному результату в лечении).

Хотелось бы обратить внимание на случай с осужденным Ч., который отбывает наказание в ИК-10. Заявитель имеет три осколочных ранения, однако операция по их излечению длительное время не проводилась со ссылкой на то,

что в больнице при ИК-2 данный вид специализированной медицинской помощи оказать невозможно. Спустя чуть ли не полгода позиция ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России вдруг поменялась на прямо противоположную – мол, направление в другой регион нецелесообразно, так как «оперативное вмешательство возможно провести в условиях хирургического стационара по месту отбывания наказания». В связи с этим возникают вопросы: почему осужденному не было предложено изначально провести хирургическое лечение в больнице ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России (после проведенного обследования)? Можно ли расценивать данные действия как нежелание выполнять свои обязанности или это недопонимание медицинским учреждением существа проблемы?

Гр-н Д., отбывающий наказание в ИК-6, в своем обращении к Уполномоченному по правам человека отмечал, что с детства страдает эпилепсией; при этом до осуждения он по назначению врачей принимал препарат «Карбамазепин». Однако после прибытия в колонию ему назначили другой препарат – «Топирамат», который однако не давал должного эффекта. В результате за период с июня по октябрь 2017 года у Д. случилось пять эпилептических приступов (при этом они не были официально зафиксированы). Кроме того, Д. жаловался на выпадение сыпи на теле и резкое ухудшение зрения, однако никакой реакции со стороны медперсонала на это также не последовало. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека осужденный был направлен на обследование, ему была организована встреча с необходимым специалистом, привлеченным из государственной системы здравоохранения, который и прописал требуемый Д. препарат.

В связи с лекарственным обеспечением граждан, находящихся под стражей в СИЗО, а также отбывающих наказание в виде лишения свободы, хотелось бы обратить внимание руководства территориального органа ФСИН на следующий вопрос. К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Е., которая привезла сыну, отбывающему наказание в ИК-8, лекарственный препарат, необходимый ему в связи с наличием у него соответствующего заболевания и прописанный лечащим врачом. Однако лекарство не было

принято, при этом сотрудник колонии объяснил это тем, что отсутствует сертификат соответствия, а данный документ обязателен при приеме медикаментов. В аналогичной ситуации оказалась гр-ка Т., у которой по этой же причине не приняли лекарства для передачи её мужу, содержащемуся в СИЗО-1.

При проверке указанных жалоб Уполномоченный по правам человека выяснил, что требование о наличии сертификата соответствия на медикаменты, передаваемые подследственным и осужденным их родственниками, содержится в пункте 2.1 распоряжения УФСИН России по Астраханской области от 26 января 2016 года № 11-р. Фактически данный пункт распоряжения не основан на законе и необоснованно возлагает на граждан дополнительные обязанности.

Правомерность вышеуказанного положения ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России пыталось обосновать ссылками на Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также на совместный приказ Минздравсоцразвития РФ и Минюста РФ №640/190 от 17.10.2005 «О порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу». Однако в указанных нормативных правовых актах ничего подобного нет.

Розничная продажа лекарственных средств осуществляется в соответствии с правилами продажи отдельных видов товаров, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 № 55. Из совокупности толкования пунктов 11, 12, 71 данного нормативного правового акта следует, что аптечная организация, осуществляющая розничную продажу лекарственных средств, не обязана предоставлять потребителю по его требованию копию сертификата соответствия. Данной позиции также придерживаются региональное министерство здравоохранения и территориальный орган Росздравнадзора по Астраханской области. Простая логика и здравый смысл говорят, что для доказательства того, что лекарственный препарат приобретен в

аптечной организации, имеющей лицензию, достаточно предъявления соответствующего чека.

В этой связи Уполномоченным по правам человека в Астраханской области было направлено заключение в адрес начальника УФСИН России по Астраханской области с рекомендацией признать недействительным соответствующий пункт вышеуказанного распоряжения[22].

* * *

Ряд подследственных и осужденных, находившихся на лечении либо обследовании в больнице ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России при исправительной колонии №2, в своих жалобах выражали недовольство не только качеством оказываемого лечения, но также высказывали претензии к уровню санитарного, материально-бытового условия содержания медицинского учреждения. В этой связи летом 2017 года по поручению Уполномоченного по правам человека сотрудники его аппарата провели проверку указанного лечебно-профилактического учреждения.

С учётом того, что проверка проводилась в летний период, следует отметить, что в большинстве палат отсутствуют приборы охлаждения и кондиционирования воздуха, а те, что имеются, как правило, находятся в нерабочем состоянии, требуют ремонта.

В нарушение п. 8.1 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 18.05.2010 N 58 «Об утверждении СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность» во многих палатах отсутствовала необходимая мебель и инвентарь. В частности, не во всех палатах имелось необходимое количество тумбочек для хранения личных вещей. Фактически в больнице отсутствовала отдельная кладовая для хранения чистых постельных принадлежностей: в нарушение п. 11.16 СанПиН

[22] На момент подготовки Доклада к печати стало известно о том, что в указанное распоряжение внесены изменения – вместо сертификата соответствия гражданам достаточно предъявить чек.

2.1.3.2630-10 простыни и наволочки хранились вместе с личными вещами пациентов и обслуживающего персонала (в частности, было зафиксировано хранение грязной обуви в непосредственной близости от постиранного белья).

При посещении банно-прачечного комплекса сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека было зафиксировано наличие тараканов, что свидетельствовало о недостаточной работе по дезинсекции помещений. При этом в своих обращениях подследственные и осужденные, находившиеся ранее на лечении в больнице, также указывали на наличие насекомых и крыс. Проверка подтвердила обоснованность претензий заявителей на то, что в ЛПУ отсутствуют условия для ежедневной помывки ног, стрижки ногтей и других мер личной гигиены.

Кроме того, в ходе проверки было установлено, что так называемый медицинский изолятор используется с нарушением пункта 133 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 16.12.2016 года № 295, это выражалось в том, что в мед.изолятор помещались лица, водворявшиеся до их госпитализации в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ, одиночные камеры.

* * *

В связи с рассмотрением обращений граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы, хотелось бы обратить внимание государственных органов и правозащитной общественности ещё на две проблемы.

Первая касается обеспечения прав осужденных старше 80 лет, а также тех из них, кто является инвалидами I группы. В пункте 11 Положения о группе социальной защиты осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы[23]закреплено, что для осуществления помощи по уходу за инвалидами, тяжелобольными могут привлекаться на добровольной основе осужденные. Вместе с тем, как известно, в обычных условиях данные отношения предусматривают

[23]Утверждены приказом Минюста РФ от 30.12.2005 № 262.

ежемесячную выплату, а время ухода неработающим трудоспособным засчитывается в трудовой стаж. В этой связи можно было бы рассмотреть возможность распространения данного положения на лиц, содержащихся в исправительных колониях.

Граждане из числа осужденных, о которых говорилось выше, чаще всего являются нетрудоспособными, но, как и другие, они в соответствии со статьей 120 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации вправе претендовать на перевод в облегченные условия содержания. Вместе с тем ч. 2 ст. 120 УИК РФ в качестве одного из обязательных условий применения данной меры называет «добросовестное отношение к труду». В этой связи во избежание неясностей, видимо, целесообразно как-то оговорить, что данное условие к вышеуказанным осужденным не применяется.

Вторая проблема, выявленная в ходе мониторинга соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, связана с необоснованным распространением «ограничительного режима» на лиц, обратившихся к начальнику исправительной колонии с ходатайством о переводе его в безопасное место.

В 2017 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступила жалоба от гр-на П., отбывающего наказание в ИК-2. Он сообщил, что ранее обращался к администрации колонии с просьбой обеспечить ему право на безопасность в соответствии со статьей 13 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Ходатайство заявителя было удовлетворено, однако при этом у него изъяли некоторые вещи, и, кроме того, он вынужден был пребывать в «режиме», предназначенном для лиц, на которых наложено дисциплинарное взыскание, хотя никаких противоправных поступков он не совершал.

Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений предусматривают возможность перевода осужденного в «безопасное место» при возникновении угрозы личной безопасности осужденного со стороны других осужденных и иных лиц. В качестве такового УИК РФ

предусматривает предназначенные для этой функции помещения, а при их отсутствии – камеры ШИЗО, ПКТ и ЕПКТ. Необходимо специально оговорить, что к лицам, помещенным в указанные камеры, не применяется ограничительный режим, предназначенный для тех лиц, которые были помещены туда в порядке дисциплинарного взыскания.

IX. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2017 ГОДУ

8.1. Права граждан РФ и иностранных граждан в сфере трудовых отношений

> «Вопрос защиты трудовых прав является одним из важных. Число трудовых споров в судах растет, и наиболее уязвимой стороной в них практически всегда является работник…Государство и, прежде всего, суды, должны обеспечивать все возможные гарантии защиты прав работников».
>
> **В.В. Путин**

В 2017 году в службу занятости населения Астраханской области обратились в поисках работы обратилась свыше 20 тыс. человек. В числе них более 80% приходится на долю незанятых трудовой деятельностью граждан. Признано безработными по Астраханской области свыше 8 тыс. человек.

По сведениям Государственной инспекцией труда в Астраханской области на конец 2017 года сумма задолженности по заработной плате составила более 106,29 млн. рублей перед 2056 работниками. На начало года задолженность была в 2,2 раза выше.

По данным Управления ФССП России по Астраханской области имеются задолженности по заработным платам у

нескольких предприятий, которые находятся на различных стадиях банкротства:

- ООО «ССЗ «Красные Баррикады» - 250 исполнительных производств на сумму 11 510 тыс. руб. На 31.08.2017 окончено 243 производства на 7 020 тыс. руб.;
- ОАО «Нижневолжское аэрогеодезическое предприятие» - 196 исполнительных производств на сумму 7 466 тыс. руб.;
- ООО ПКФ «Тибет» - 11 исполнительных производств на сумму 377 тыс. руб.;
- Союз группа строительных компаний «Север Каспия» - 11 исполнительных производств на сумму 1 316 тыс. руб.

В целях предоставления приоритетного права на трудоустройство российским граждан и поддержания баланса иностранных работников на территории региона организуются различные мероприятия, связанные с повышением конкурентоспособности местных трудовых ресурсов, проводится оценка положительного и отрицательного влияния на социально-экономическое развитие региона, на напряженность на рынке труда, криминогенную и эпидемиологическую обстановку, уровень производственного травматизма в Астраханской области. Деятельность по регулированию процессов, связанных с трудовой миграцией, проводится в рамках плана по минимизации потребности в иностранной рабочей силе, который утвержден распоряжением Правительства Астраханской области от 16.04.2015 № 132-Пр. Однако едва ли данные мероприятия являются действительно эффективными.

Количество оформленных разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами

	2015	2016	2017 (10 месяцев)
Патенты	16942	18414	16406
Разрешения	293	325	318

В основном иностранные граждане в 2017 году осуществляли трудовую деятельность последующим видам

экономической деятельности: деятельность домашних хозяйств – 55 %; сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 25 %; строительство – 5 %; обрабатывающие производства – 5 % от общего количество иностранных граждан, оформивших разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности.

Только за 10 месяцев 2017 года в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение миграционного законодательства по ст. 18.15 Кодекса об административных правонарушениях («Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства») составлено 113 административных протоколов (в 2016 – 39 протоколов), в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление незаконной трудовой деятельности составлено 526 административных протоколов (в 2016 - 568).

Иностранные граждане нередко обращаются в органы службы занятости населения, где им оказывается услуга по подбору подходящего варианта работы. Численность обратившихся в службу занятости населения и трудоустроенных иностранных граждан в разрезе стран приведены в таблице:

№	**Страна**	**Численность иностранных граждан и лиц без гражданства,**		
		2015 г.	**2016 г.**	**2017 г. (10 месяцев)**
1	Узбекистан	1689	2388	2484
2	Таджикистан	167	178	277
3	Украина	62	20	48
4	Азербайджан	22	19	54
5	Казахстан	12	12	28
6	Киргизия	5	1	6
7	Республика Молдова	1	3	5
8	Лица без гражданства	3	3	-
9	Армения	2	2	1
10	Турция	-	-	1
11	Грузия	1	-	-
ИТОГО:		**1964**	**2627**	**2904**

По сути, из представленных данных видно, что уровень потребности в иностранной рабочей силе на территории Астраханской области остался на прежнем уровне и говорить о

реальной эффективности плана пока рано. На наш взгляд, отсутствие количественных и качественных показателей, значительно снижает шансы на успешность реализации указанного плана. В этой связи, считаем необходимым внести изменения, в частности, добавить реальные численные показатели, которых необходимо достичь по результатам данной программы.

В 2017 году к Уполномоченному по правам человека поступали жалобы по таким вопросам, как – невыплата заработной платы, невыдача трудовой книжки, незаконное увольнение с работы, неисполнение решения суда по взысканию заработной платы с работодателей, а также обращения с просьбой оказать содействие в трудоустройстве.

Сфера нарушений трудового законодательства намного шире, чем кажется на первый взгляд. Контроль в сфере трудовых отношений осуществляют государственные органы, самым эффективным механизмом защиты трудовых прав является суд. Однако взаимоотношения с работодателями не выстроены по цивилизованным меркам. Да и сам работодатель, порой злоупотребляет правом, как то, принуждая работника к добровольному отказу от выплаты компенсаций за неиспользованный отпуск, либо уйти в отпуск за свой счет и др. Работник практически лишен возможности отказаться от таких предложений, если он хочет сохранить работу. В таких случаях, проблему призваны решать комиссии по трудовым спорам и профессиональные союзы, но и они состоят из числа работников предприятия, т.е. лиц находящихся в зависимости от работодателя, что в свою очередь снижает эффективность их работы.

Уполномоченный полагает, что органам власти необходимо создавать новые рабочие места, содействовать переподготовке специалистов, повышать эффективность работы центров занятости, улучшать механизмы взаимодействия между работодателями и теми, кто ищет работу.

Аппарат Уполномоченного неоднократно принимал участие в публичных обсуждениях результатов правоприменительной практики Государственной инспекции труда в Астраханской области за 2017 года. Где обозначились

основные задачи, как работодателей, так и работников, которые направлены на повышение эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Обсуждались вопросы по соблюдению трудового законодательства, соблюдение основных требований, дающих разъяснение какое поведение является правомерным при оформлении трудовых договоров, были рассмотрены вопросы охраны труда, несчастных случаев и причин производственного травматизма.

8.2. Проблемы обеспечения прав мигрантов

Прежде всего, следует упомянуть необходимость разработки государственной программы по бесплатному лечению лиц, находящихся в центрах временного содержания иностранных граждан, страдающих тяжелыми заболеваниями, в специализированных стационарных учреждениях.

Действующее постановление Правительства РФ от 06.03.2013 № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» предусматривает возможность бесплатного оказания иностранцам только экстренной и скорой медицинской помощи.

Медицинская помощь в неотложной и плановой формах оказывается иностранным гражданам в соответствии с договорами о предоставлении платных медицинских услуг либо договорами добровольного медицинского страхования и (или) заключенными в пользу иностранных граждан договорами в сфере обязательного медицинского страхования.

В подавляющем большинстве случае лица, содержащиеся в центрах временного размещения иностранных граждан, не имеют медицинских полисов и денежных средств для оплаты дорогостоящего лечения, поскольку либо освободились из мест лишения свободы, либо находятся на территории страны незаконно. А применяемые к ним процедуры определения гражданской принадлежности (а в случае

отсутствия документов – еще и установления личности) носят довольно длительный характер.

Так, в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД по Астраханской области (далее - ЦВСИГ) в течение последних 3-х лет находились 8 человек с тяжелыми заболеваниями (онкология, патология сердечно-сосудистой системы), требующими оперативного вмешательства либо стационарного специализированного лечения и ухода. Из них трое умерли, не дождавшись установления гражданской принадлежности и соответственно – решения вопроса о депортации (выдворении) на Родину либо документировании паспортом гражданина России, дающим право на получение медицинской помощи в полном объеме.

В настоящее время в Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, согласно которым возможно бесплатное оказание иностранцам, страдающим туберкулезом и психиатрическими заболеваниями, специализированной медицинской помощи наравне с российскими гражданами (статья 3 Федерального закона от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», статья 3 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»).

Полагаем, что аналогичные нормы следует ввести в отношении иностранных граждан, страдающих иными тяжелыми заболеваниями – в частности, онкологическими и сердечно-сосудистыми. Поскольку эта мера потребует дополнительного финансирования, необходима разработка соответствующей государственной программы, либо внесения коррективов в уже действующие нормативные правовые акты в сфере оказания медицинской помощи по соответствующим заболеваниям.

Еще одна проблема – часто формальный подход судебных и правоохранительных органов к привлечению лиц к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства при фактическом отсутствии вины нарушителей.

В соответствии со ст. 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Согласно п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ, виновность лица в совершении административного правонарушения является обстоятельством, подлежащим выяснению по делу об административным правонарушении.

К сожалению, на практике эти нормы применяются далеко не всегда. Вот несколько примеров.

Так, в декабре 2017 года к Уполномоченному обратилась гражданка Республики Узбекистан Б., содержащаяся в ЦВСИГ. Заявитель выразила несогласие с привлечением ее к административной ответственности за нахождение в России сверх срока действия гостевой визы. При этом Б. утверждала, что она выехала из Российской Федерации в последний день срока, но была задержана в ходе транзита через территорию Республики Казахстан. После задержания Б. вернули на территорию России, где Красноярским районным судом Астраханской области было принято решение о ее выдворении.

Положение заявительницы усугублялось тем, что применение к ней процедуры административного выдворения согласно действующему законодательству влечет за собой запрет на въезд в Российскую Федерацию сроком на 5 лет. А тем временем в России постоянно проживает сын Б., который уже получил вид на жительство и намерен принять российское гражданство. Вынесение судом решения о выдворении существенно затрудняло их общение друг с другом на длительный срок.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного заявителю было оказано содействие в подготовке жалобы на судебное решение. Данная жалоба была удовлетворена Астраханским областным судом. Административное наказание в форме

выдворения за пределы Российской Федерации было отменено, Б. разрешили покинуть ЦВСИГ и самостоятельно выехать за пределы Российской Федерации. Однако, наказание в части административного штрафа было оставлено в силе, несмотря на отсутствие вины заявителя в принудительном пересечении границы.

Похожий случай был выявлен при рассмотрении обращения С., освободившегося из мест лишения свободы и неоднократно подвергшегося административным взысканиям за нарушение миграционного режима, выразившегося в отсутствии действующего документа, удостоверяющего личность, и как следствие – регистрации по мету жительства.

В то же время, оформить новый паспорт С. не может, потому что для этого необходимо приобрести гражданство Российской Федерации. В свою очередь, прием в российское гражданство не возможен до истечения срока погашения судимости. По этой причине соответствующее заявление С. было отклонено миграционным органом.

Таким образом, заявитель в настоящее время не виновен в нарушении им миграционного законодательства, но сотрудники правоохранительных органов периодически налагают на него штрафы. Уполномоченным было рекомендовано С. обжаловать вынесенные в отношении него постановления о привлечении к административной ответственности. Но даже после их отмены риск очередного применения мер административного взыскания не исключен, ведь заявителю придется ждать возможности оформления российского паспорта еще несколько лет.

8.3. Обеспечение земельными участками льготных категорий граждан

Не утратила своей актуальности проблема обеспечения землей граждан льготных категорий. Более того, ее актуальность возросла. Говорит об этом тот факт, что данный вопрос оказался в числе адресованных руководству региона Президентом Российской Федерации 22 августа 2017 года в рамках поручения под условным названием «зеленая папка».

В общей сложности по состоянию на 31.12.2017 в муниципальных образованиях Астраханской области состояло на учете с целью бесплатного предоставления в собственность земельных участков порядка 12000 граждан льготных категорий. По сравнению с прошлым годом цифра практически не изменилась. Это говорит о том, что выделяемой гражданам земли недостаточно для удовлетворения потребностей населения.

Основными причинами сложившейся ситуации являются нехватка в центральных районах области земель, пригодных для целей индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, а также по-прежнему низкий уровень бюджетных средств, выделяемых на формирование земельных участков.

С целью разрешения проблемы в ноябре 2017 года были внесены изменения в Закон Астраханской области «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области».

В числе нововведений – у граждан появилась возможность получить земельный участок на территории иного муниципального образования (то есть не по месту постановки на учет в качестве лица, имеющего право на бесплатное предоставление в собственность земельного участка). Разумеется, речь идет о случаях, когда соответствующие желаемому целевому назначению участки имеются в распоряжении других муниципалитетов.

Механизм реализации заключается в передаче заявления заинтересованного лица от органа местного самоуправления по месту его подачи органу по месту нахождения свободной земли (при наличии согласия гражданина). Оформляться эта процедура будет межмуниципальным соглашением.

Норма полезная и своевременная, но остается открытым вопрос – хватит ли у сельских районов земельных участков и денежных средств на их формирование для удовлетворения потребности крупнейшего муниципалитета – МО «Город Астрахань»?

Кроме того, земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства теперь могут быть предоставлены за пределами границ населенных пунктов (полевые земельные участки).

Насколько эффективно решат введенные новшества проблему обеспечения граждан землей – покажет практика. А пока следует обратить внимание на то, что в некоторых регионах (например, Ростовская область) успешно реализуется механизм передачи земельных участков из собственности одного муниципалитета в другой.

Таким образом, финансирование затрат на планировку территории, межевание и постановку земли на кадастровый учет ложится на муниципальное образование, инициировавшее предоставление участков заявителям, состоящим в нем на учете с соответствующей целью.

А граждане, все же дождавшиеся причитающихся им льготных земельных участков, пытаются решить другую проблему – отсутствие возможности их подключения к инженерным коммуникациям.

Так, на протяжении последних лет к Уполномоченному активно обращаются астраханцы, получившие земельные наделы в районе станции Новолесная (Трусовский район г. Астрахани). Приступая к освоению земли, люди обнаруживают, что для подведения коммуникаций требуется крупная сумма денежных средств.

Современным законодательством установлен порядок определения и предоставления технических условий и определения платы за подключение (технологическое присоединение), а также порядок подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Пункт 4 Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.02.2006 № 83, устанавливает обязанность органов местного самоуправления не позднее чем за 30 дней до даты принятия решения о проведении торгов по продаже права собственности

(аренды) земельного участка или о предоставлении для строительства земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо решения о предварительном согласовании места размещения объекта капитального строительства предоставлять заинтересованным лицам технические условия.

Для получения технических условий, а также информации о плате за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения орган местного самоуправления в срок не позднее чем за 45 дней до даты принятия одного из указанных решений должен обратиться в организацию, осуществляющую эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым планируется подключение объектов капитального строительства.

И вроде бы на практике органы местного самоуправления эти обязательства выполняют. Из сетевых организаций поступают «обнадеживающие» ответы о том, что возможность технологического присоединения имеется. Однако, при этом между строк проскальзывает информация о недостаточной мощности, протяженности, технической оснащенности сетевого оборудования.

Муниципалитеты считают, что таких ответов вполне достаточно и передают земельные участки людям, оставляя на их откуп вопрос об улучшении технических параметров сетей. В свою очередь, для граждан льготных категорий, подавляющее большинство которых являются малоимущими, это задача непосильная ввиду высокой стоимости соответствующего оборудования и работ по его прокладке.

В результате целевое использование полученных земельных участков невозможно. Усугубляет ситуацию еще и низкое качество предоставляемой земли. Так, в том же районе ст. Новолесная на земельном массиве, распределенном между гражданами, расположен карьер. Никаких мер по выравниванию поверхности земли администрация МО «Город Астрахань» не предпринимает.

В то же время, вопрос о возможности использования вышеуказанного земельного массива по целевому назначению уже являлся предметом рассмотрения Кировского районного

суда г. Астрахани (дело № 2а-4253/17). Решением данного органа 19.10.2017 прокурору г. Астрахани было отказано в удовлетворении административного иска о признании незаконным бездействия городской администрации по приведению земельных участков в соответствии с нормами действующего законодательства. Данное решение было оставлено в силе Астраханским областным судом.

А тем временем, городской администрацией намечены для формирования в целях предоставления льготникам ещё 10 земельных массивов (в том числе – в районе улиц Абаканская, Акмолинская, Геленджикская, Генерала М. Докучаева, Грановского, Джамбульская, Еланская, Липецкая, Нерчинская, 2-ая Сурепская, в районах «Мошкариха» и «Заболдинский»).

Названия этих улиц, за исключением, пожалуй, ул. Грановского, даже коренным астраханцам скажут немного. Все они расположенных на окраинах г. Астрахани. Очевидно, что ситуация с коммуникациями и качеством земли там будет не намного лучше, чем в рассматриваемом выше примере.

По предварительным данным, общая стоимость присоединения указанных земельных массивов к сетям водоснабжения и электроснабжения составляет около 340 миллионов рублей.

Однако, в перечень мероприятий, предусмотренных муниципальной программой МО «Город Астрахань» «Распоряжение и управление муниципальным имуществом и земельными участками города Астрахани», утвержденной Постановлением администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 24.11.2015 № 8105 (ред. от 18.04.2017), обеспечение подлежащих формированию земельных массивов коммуникациями не значится.

Бесспорно, для разрешения или хотя бы «сдвига» этой сложной проблемы необходим комплексный подход со стороны органов местного самоуправления, судов, сетевых организаций, и выражаться он должен прежде всего в изменении отношения к качеству реализации права граждан на бесплатное предоставление в собственность земельных участков.

8.4. О праве граждан на информацию о деятельности органов местного самоуправления

«Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом»

Статья 24 Конституции РФ

Информационная открытость – основополагающая черта и необходимая гарантия демократии.

Как показывает практика работы Уполномоченного по правам человека, граждане, проживающие в сельских населенных пунктах, зачастую более пассивны и юридически неграмотны по сравнению с жителями областного центра. Во многом эта проблема обусловлена *информационным расслоением общества*.

С 1 января 2010 года абсолютно все органы власти, включая органы местного самоуправления, обязаны размещать информацию о своей деятельности на официальных сайтах в сети Интернет. Чёткий перечень такой информации изложен в 29 пунктах ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ.

Что же происходит на практике?

К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время на муниципальном уровне эти требования законодательства выполняются далеко не в полном объёме.

Уполномоченным по правам человека в Астраханской области в 2017году проводилась работа по мониторингу сайтов органов местного самоуправления. Впервые такая работа проводилась при участии студентов юридических факультетов астраханских вузов, которые также отмечают, что, даже создав

собственные сайты, большинство органов местного самоуправления ограничиваются формальным исполнением нормативов.

Сайты всех 130 поселений, входящих в состав территории Астраханской области, были проанализированы исходя изследующих критериев оценивания: общая информация (сведения о главе администрации, контактах и пр.); сведения о нормотворческой деятельности органа МСУ; информация о работе органа МСУ с обращениями граждан; сведения о кадровом обеспечении; статистическая и аналитическая информация; технологические параметры.

Результаты мониторинга сайтов муниципальных образований по критерию «наличие версии для слабовидящих»

Муниципальный район	Всего МО	Обследовано сайтов	Сайты МО, на которых отсутствует версия для слабовидящих
Ахтубинский район	15	15	Батаевский сельсовет; Сокрутовский сельсовет; Золотухинский сельсовет
Володарский район	21	21	Алтынжарский сельсовет; Калининский сельсовет (версия не

			функционирует); Новокрасинский сельсовет; Новинский сельсовет; Марфинский сельсовет
Енотаевский район	14	14	Ветлянский сельсовет; Владимирский сельсовет; Пришибинский сельсовет; Табун-Аральский сельсовет; Федоровский сельсовет
Икрянинский район	14	14	Икрянинский сельсовет; Новобулгаринский сельсовет; Оранжерейнинский сельсовет; Сергиевский сельсовет; Чулпанский сельсовет
Камызякский район	15	15	Верхнекалиновский сельсовет; Николо-Комаровский
Красноярский район	9	9	Ахтубинский сельсовет; с. Малый Арал; Сеитовский сельсовет; Степновский сельсовет
Лиманский район	6	6	Басинский сельсовет; Промысловский сельсовет
Наримановский район	12	12	Волжский сельсовет
Приволжский район	12	12	с. Карагали
Харабалинский район	10	10	—
Черноярский район	2	2	—
Всего:	**130**	**130**	**28**

В среднем содержание исследованных сайтов муниципальных образований Астраханской области удовлетворяет законодательным требованиям ровно наполовину - на 50%. Однако показатели сильно варьируются — от 20 до 79 процентов.

Практически на всех сайтах присутствуют 2 из 29 обязательных требований. Очевидно, эту информацию легче всего формировать, поскольку она имеется в готовом, систематизированном виде в электронной форме. Это наименование и структура органа местного самоуправления, а также нормативные правовые акты, изданные органом местного самоуправления.

Но и эти требования соблюдаются не в полном объеме. Проблема с размещением актуализированных нормативно-правовых актов имеется на сайтах ряда сельсоветов в Наримановском районе. Так, на сайте Николаевского сельсовета последние нормативно-правовые акты датированы 2014 годом, Курченского сельсовета - 2015.

Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления размещают на своих сайтах порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых государственным органом, его территориальными органами, муниципальных правовых актов. В ходе проведенного аудита было установлено, что абсолютно на всех исследованных сайтах полностью отсутствует актуализированный порядок обжалования актов органа местного самоуправления. Администрации сельсоветов ссылаются на главу 25 Гражданского-процессуального кодекса. Однако к сведению сотрудников муниципалитетов следует сказать, что данная глава утратила силу еще в сентябре 2015 в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства.

На сайтах отсутствуют интерактивные разделы, в рамках которых посетители могли бы общаться и решать текущие проблемы (гостевая книга, форум). Как правило, написать обращение и записаться на приём можно, однако в структуре большинства сайтов отсутствует баннер с пометкой «интернет-приемная». Обычному пользователю порой найти такую услугу крайне непросто. Другая проблема – технические неполадки, как, например, на сайте Ахматовского сельсовета, где обращение не удалось отправить ввиду неработающего ввода защитного кода. Аналогичная проблема была выявлена и на сайте Семибугоринского сельсовета, где было предложено направить обращение позже.

Контент, размещаемый на официальных сайтах администраций поселений, зачастую не соответствует потребностям и интересам целевой аудитории пользователей. Новостная сводка в лучшем случае пополняется лишь новостями, связанными с работой районной прокуратуры и налоговой службы, и лишь в редких случаях содержит значимые для населения объявления (например, о работе передвижной флюорографической установки), разъяснения законодательства и иную информацию, которая могла бы быть полезной для людей. Складывается впечатление, что администрации сельсоветов относятся к заполнению сайтов формально, размещая информацию «для галочки». Частично компенсирует это наличие на сайтах сельсоветов ссылок на различные

порталы, сайты (Пенсионный фонд, портал госуслуг, Общероссийская база вакансий Трудвсем.ру и т.д.). Конечно, есть и положительные примеры, как, например, сайт Зензелинского сельсовета. Здесь граждан стараются держать в курсе дела, сообщают о предстоящих общественных обсуждениях по формированию планов развития села с главой администрации, праздновании дня села и т.д. Администрация села Карагали также уведомляет жителей посредством новостной сводки об изменениях и дополнениях в уставе муниципального образования, принятом бюджете на будущий год, а на сайте села Осыпной бугор в открытом доступе размещаются протоколы публичных слушаний.

Пожалуй, наиболее интересным для жителей поселений является сводка новостей на сайте Татаробашмаковского сельсовета, где, помимо разъяснений пенсионного, налогового и жилищного законодательства, имеются сведения о проведенных на территории муниципалитета развлекательных мероприятиях, таких, как День пожилого человека, турнир по шашкам, юбилейные концерты местных ВИА, сопровождаемые красочными фотографиями. Размещается информация о положительно разрешенных обращениях граждан. Подобным образом размещается информация и на сайте Красноярского сельсовета. Такой подход однозначно делает сайты более привлекательными для местного населения. Об этом свидетельствует статистика посещаемости сайтов. Так, в ноябре 2017 года сайт Татаробашмаковского сельсовета посетили 128 человек. За аналогичный период сайт Земьянского сельсовета, к примеру, посетили 12 человек, поселка Верхний Баскунчак – 25.

Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ также введено общеобязательное требование по размещению информации о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. По этому пункту выявлены массовые нарушения. Так, установлено, что в *Ахтубинском районе* актуальную информацию о закупках размещают лишь 4 муниципалитета из 15 (пос. Верхний Баскунчак, с. Болхуны, Золотухинский и Удаченский сельсоветы), *Володарском районе* – 3 из 21 (Маковский, Мултановский и Тумакский сельсоветы), *Енотаевском районе* – 6 из 14 (с. Енотаевка, Восточинский,

Грачевский, Косикинский, Пришибинский, Федоровский сельсоветы), *Икрянинском районе* – 4 из 14 (Маячинский, Мумринский сельсоветы, р.п. Ильинка, р.п. Красные Баррикады), *Камызякском районе* – 6 из 14 (п. Кировский, Николо-Комаровский, Новотузуклейский, Образцово-Травинский, Раздорский, Семибугоринский сельсоветы), *Красноярский район* – 4 из 9 (Байбакский, Бузанский, Джанайский, Красноярский сельсоветы), *Лиманский район* – 2 из 6 (Зензелинский, Олинский сельсоветы), *Наримановский район* – 3 из 12 (Ахматовский, Линейнинский, Разночиновский сельсоветы), *Приволжский район* – 3 из 12 (с. Карагали, с. Растопуловка, Килинчинский сельсовет), *Харабалинский сельсовет* – 8 из 10 (Воленский, Заволжский, Кочковатский, Михайловский, Речновский, Сасыкольский, Селитренский, Тамбовский сельсоветы). Сайты МО, расположенных на территории Черноярского района, содержат устаревшие сведения по муниципальным заказам.

Во многом именно от структуры официальных сайтов органов местного самоуправления зависит эффективность повышения информационной открытости. Зачастую даже при наличии необходимой информации найти ее на сайте ввиду сложного навигационного меню крайне затруднительно. К сожалению, в Федеральном законе № 8-ФЗ упущено самое важное, на наш взгляд, требование к официальным сайтам органов государственной власти и органов местного самоуправления - это удобство поиска информации. Даже опытному пользователю сети «Интернет» придется потратить значительное время для поиска даже такой необходимой информации, как контактные данные администрации, установленные формы обращений, заявлений и т.д. Более половины изученных сайтов содержит пустые, незаполненные разделы, что нагружает сайт и усложняет поиск необходимой информации. Стоит ли говорить о потенциальных трудностях, которые могут возникнуть у обычного жителя российской «глубинки»?

До сегодняшнего дня не решена проблема с соблюдением принципа транспарентности в системе муниципальной службы. Основными источниками получения

информации являются официальные сайты органов государственной власти и местного самоуправления. Это подтверждает п.2.1 ст.7 Федерального закона № 8-ФЗ: «…общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных…».

В результате проведенного сравнительного анализа открытости муниципальной службы в Астраханской области в аспекте использования информационно-коммуникационных технологий было выявлено, что фактически на всех сайтах в свободном доступе содержится информация о доходах и расходах должностных лиц, формах документов, связанных с противодействием коррупции, для заполнения гражданами. Таким образом, прослеживается наличие возможности контроля и оценки населением деятельности органов местного самоуправления.

Такой уровень открытости информации, во-первых, соответствует стандарту открытости муниципальной службы, во-вторых, повышает доверие граждан к власти. В то же время, сложилось впечатление, что большой тайной являются биографические сведения о главе администрации, т.к. треть изученных сайтов не содержат такой информации. Как, например, на официальном сайте села Ушаковка, где указана лишь дата вступления главы в должность. Впрочем, сайт Новокрасинского сельсовета не содержит даже сведений о ФИО главы администрации. Мы неспроста обратили внимание на данный показатель, ведь глава администрации – это, можно сказать,-представительное лицо муниципального образования в целом.

К качестве положительных примеров можно привести сайты муниципального образования «Село Растопуловка», Ахматовского и Черноярского сельсоветов, г. Харабали и пр., где фотография главы имеется на первой же странице, а в специальном вкладе «Глава МО» содержится краткая биографическая справка.

По неизвестным причинам на сайтах администраций не обновляется информация о кадровом обеспечении (сведения о предстоящих и прошедших конкурсах, квалификационные требования, порядок обжалования результатов конкурса), а где-то, как например на сайтах муниципальных образований «Город Камызяк», «Сизобугорский сельсовет», «Козловский сельсовет», «Успенский сельсовет» и др., отсутствует совсем. Муниципалитетам, кроме того, следует обратить внимание, что на сайтах не указаны номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в органе местного самоуправления, хотя это также предусмотрено Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ.

Существенным упущением является отсутствие на сайтах ряда муниципальных образований доклада о результатах и основных направлениях деятельности. Образцовым примером здесь может послужить сайт города Ахтубинска, где публикуются не только доклады главы муниципалитета, но и еженедельные и ежемесячные отчеты отделов администрации, в которых отражается информация о количестве принятых и обработанных обращений, направленных запросов и ответов, совершенных выездах, заключенных договорах социального найма – этот перечень далеко не исчерпывающий.

Таким образом, жители города могут самостоятельно отслеживать эффективность деятельности администрации. Положительно стоит оценить и сайт Тумакского сельсовета, где размещен аналитический обзор по итогам работы с обращениями граждан за 2017 год, чего нельзя сказать о других населенных пунктах. На сайтах села Садовое, Успенского и Удаченского сельсоветов последняя информация о результатах деятельности администрации размещена за 2016 год, а сайты Большемогойского и Козловского сельсоветов содержат такую информацию лишь за 2015 год. Краткая справка о количестве поступивших обращений ежемесячно размещается на сайте поселка Нижний Баскунчак, однако делать какие-то выводы о результативности деятельности администрации исходя из этих данных невозможно.

Кроме того, вопреки требованиям ранее названного Федерального закона, муниципалитеты не размещают графики приема граждан, а также информацию о лицах, ответственных за прием и рассмотрение обращений. Подобная проблема имеется на сайтах Воленского, Косикинского сельсоветов и др.

В открытом доступе в силу требований законодательства на сайтах должны располагаться статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития экономической, социальной и иных сфер жизнедеятельности. Изученные сайты в большинстве своем размещают статистическую информацию относительно населения пяти-восьмилетней давности, как, например, администрация Пологозаймищенского сельсовета (последний раз сведения обновлялись лишь в 2009 году). Лишь малое число муниципалитетов действительно ответственно относится к данному требованию.

Помимо сведений, связанных непосредственно с работой администрации муниципалитета, положения Федерального закона требуют размещать информацию о состоянии защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, о способах и приемах защиты от них. К сожалению, несмотря на жизненную значимость такой информации, сайты органов местного самоуправления, расположенных на территории Астраханской области, актуальные сведения и прогнозы по ЧС не содержат. Лишь в некоторых случаях на сайтах размещаются различного рода памяткисправилами поведения при пожарах, наводнениях и пр. Тем не менее положительно стоит отметить сайт Барановского сельсовета. Здесь в отдельной вкладке «Безопасность от ЧС» публикуется последняя информация о чрезвычайных ситуациях, штормовых предупреждениях, заморозках и пр.

Изменения в федеральном законодательстве в последние годы направлены на соблюдение конституционных прав граждан с ограниченными возможностями. Среди прочего подчёркиваются и защищаются права на свободный доступ к информации инвалидов, страдающих заболеваниями различной степени тяжести, в частности, поражением органов зрения, не приведшим к окончательной слепоте. Ратифицировав

Конвенцию о правах инвалидов, Российская Федерация приводит в соответствие с её положениями состояние официальных информационных ресурсов в интернет-пространстве.

Это обязывает организовать работу сайтов государственных, муниципальных организаций, органов местного самоуправления, в обязательном порядке дублируя все общедоступные материалы версией сайта для слабовидящих. Между тем мониторинг сайтов местного самоуправления показал, что далеко не на всех сайтах органов местного самоуправления соблюдается принцип безбарьерной среды в сети «Интернет».

Отсутствие адаптированной версии сайтов ставит под сомнение качество исполнения государственной программы «Доступная среда» в регионе. Для повышения качества работы с сайтами предполагаем внедрить официальное соревнование между органами муниципальной власти, тогда лидирование в рейтинге станет веским стимулом для руководителей структурных подразделений и руководителя органа власти.

Стоит отметить, что ведение и наполнение сайта должно быть регулярной и планомерной деятельностью всех структурных подразделений, а не только ответственного специалиста, только в этом случае удастся повысить уровень открытости и качество обратной связи органа власти с населением.

Кроме того, необходимо создать рабочую группу по разработке макета сайта муниципальных образований с привлечением специалистов в соответствующей сфере, а также независимых экспертов, включая представителей общественных и научных организаций. Основной задачей этой группы должна стать разработка единого макета сайта муниципальных образований с выделением обязательных для мониторинга разделов. Это позволит унифицировать систему представления информации о социально-экономическом развитии районов, городских округов, городских и сельских поселений. В рамках деятельности данной группы ежегодно осуществлять мониторинг соответствия сайтов и размещаемой на нем информации требованиям федерального законодательства и при

наличии нарушений – направлять заключение в адрес главы администрации муниципального образования с установлением срока для устранения недостатков.

Конечно, результаты мониторинга неутешительны. Муниципалитетам необходимо более пристально отслеживать своевременность размещения информации на своих сайтах, а также исключить формализм при работе над информационной открытостью. Мало соответствовать требованиям, которые диктует законодательство. Приоритетным направлением здесь должно являться стремление сделать сайт понятным, доступным, удобным и, главное, полезным для жителей населенного пункта. К этому близки сайты Евпраксинского, Татаробашмаковского и Трехпротокского сельсоветов.

* * *

События, составившие содержание прошедшего года, в 2018 году будут определять вектор развития России, её регионов и коснутся каждого гражданина. В этой связи значение деятельности правозащитных структур, как государственных, так и общественных, значительно возрастут.

За прошедшие 20 лет институт Уполномоченного по правам человека в Астраханской области доказал свою востребованность. Залогом его дальнейшего развития и эффективной работы является поддержка, который оказывали и оказывают ему Губернатор, депутатский корпус, другие государственные структуры. Главный принцип, которым всегда на протяжении этих 20 лет руководствовались все, кто работал в должности Уполномоченного по правам человека и все те, кто трудился и продолжает свою деятельность в аппарате, осталась неизменной — помогать людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, возвращать им веру в закон, добро и справедливость.

Уполномоченный по правам
человека в Астраханской области
А. СПИЦЫН

РАЗДЕЛ II

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

«Сегодня необходимо принять комплекс мер, которые позволят не допустить снижения численности населения России. Здесь нужна активная последовательная работа по всем направлениям: и по снижению смертности, и по стимулированию рождаемости – фактически нам нужно перезагрузить нашу политику демографического развития»

В.В. Путин
28 ноября 2017 года

Истекший год – это год подведения итогов реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы и принятой на ее основе Региональной стратегии, рассчитанной на аналогичный период. На протяжении последних пяти лет шла по достижению целей, которые были в них обозначены.

Весной 2017 года был издан Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации десятилетия детства».

В настоящем Докладе представлен анализ информационно-аналитических материалов и документов, представленных Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области органами власти различных уровней, о принятых мерах по обеспечению прав детей в основных сферах жизнедеятельности в регионе в рамках реализации Национальной и Региональной стратегий и обозначены новые вызовы и проблемы в сфере детства, которые требуют решения в среднесрочной и долгосрочной перспективе, обеспечивая

преемственность Национальной стратегии и Десятилетия детства.

Анализ письменных и устных обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного по правам ребенка, позволил систематизировать наиболее часто повторяющиеся нарушения прав несовершеннолетних, обобщить накопленный опыт работы по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних.

Уполномоченный выражает благодарность руководителям органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций за предоставленные информационно-аналитические материалы для Доклада, конструктивное сотрудничество и содействие в осуществлении возложенного на Уполномоченного задач и исполнение установленных функций.

I. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В 2017 ГОДУ

Помимо организации мероприятий, в которых дети являются объектами внимания, в 2017 году продолжали действовать структуры, позволяющие детям непосредственно самим участвовать в обсуждении вопросов обеспечения и защиты своих прав.

Такой площадкой является, к примеру, созданный в 2015 году Детский общественный совет при Уполномоченном. В 2017 году состоялось четыре заседания, на которых обсуждались вопросы информационной защиты и трудоустройства несовершеннолетних, снижения онлайн-рисков в связи распространением через социальные сети информации о суициде, патриотического воспитания подрастающего поколения. Уполномоченный, члены Детского общественного совета взаимодействовали созданным в регионе отделением Общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников», другими детскими и подростковыми общественными объединениями, конфессиями, волонтерами, благотворительными фондами. В период летних каникул члены Детского общественного совета, активисты

Российского Союза Молодежи (РСМ), а также команда КВН Приволжской Юниор-лиги «Утомлённые учебой» вместе с Уполномоченным навестили в детском оздоровительном лагере «Алые паруса» воспитанников школы-интерната им. Ст. Здоровцева.

В 2017 году в обновленном составе продолжил работу и Общественный совет при Уполномоченном. На его заседаниях рассматривались такие актуальные проблемы, как защита детей от насилия и жестокого обращения, обеспечение их безопасного, гармоничного и здорового развития. Уполномоченным был инициирован сбор новогодней благотворительной помощи детям Донецкой и Луганской народных республик. Члены Общественного совета активно поддержали эту инициативу, направив детям теплые вещи и сладкие подарки. Кроме того, в канун Нового года они устроили воспитанникам детских учреждений «Малышок» и «Улитка» праздничные концерты, вручили детям подарки.

В 2017 году была продолжена работа Уполномоченного в составе различных межведомственных комиссий, совещательных и консультативных органов[24]. Это позволяло более оперативно реагировать на случаи нарушений прав детей. Уполномоченный вошел в состав Комиссии по вопросам семьи, защиты материнства и детства Астраханской Епархии Русской Православной Церкви Московского Патриархата, которая большое внимание уделяет вопросам раннего выявления неблагополучия в семьях, пропаганде традиционных ценностей, подготовке молодежи к созданию семьи.

В июне 2017 года было заключено соглашение о взаимодействии ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области». Уполномоченный вошел в состав общественного совета при Главном бюро МСЭ, принял участие в выездном приеме граждан в Ахтубинском районе.

---

[24] Речь идет, в частности, о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Астраханской области, областной комиссии по безопасности дорожного движения, областной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи Астраханской области, межведомственной комиссии по профилактике и борьбе с туберкулезом, СПИДом и заболеваниями, передающимися половым путем.

Уполномоченный активно сотрудничал с прокуратурой Астраханской области, в первую очередь – в составе рабочей группы по обеспечению жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Тесное взаимодействие со Следственным управлением Следственного комитета России по Астраханской области, Управлением МВД России по Астраханской области позволило более эффективно реагировать на обращения граждан по фактам жестокого обращения с детьми, совершения противоправных действий в отношении них. В рамках заключенного с региональным управлением МЧС России соглашения о сотрудничестве в 2017 году осуществлялся обмен информацией в целях оперативного реагирования на происшествия с участием маленьких астраханцев. Эффективное сотрудничество с представительством МИД РФ позволило оперативно оказать помощь российским детям за рубежом.

Для всестороннего и объективного рассмотрения обращений граждан и в целях оперативного оказания помощи детям, Уполномоченным создавались межведомственные рабочие группы с участием представителей вышеуказанных ведомств и привлечением общественных объединений. На них вырабатывались рекомендации по работе с семьями, оказавшимися в трудной жизненной ситуации.

По инициативе Уполномоченного состоялся вебинар на тему: «Профилактика суицидального поведения детей и подростков». Для муниципальных образований Астраханской области трансляция велась посредством видеоконференцсвязи на базе Главного управления МЧС России по Астраханской области. Особое внимание уделялось проблеме профилактики суицидального поведения и самоубийств; представителям образовательных учреждений были предложены материалы, позволяющие оперативно и психологически грамотно, выстроить работу с родителями и учащимися по данному вопросу.

С ГИБДД проводились выездные мероприятия по обследованию дорожной сети вблизи образовательных организаций. Ряд совместных мероприятий посвящались

формированию у детей навыков безопасного участия в дорожном движении.

Продолжалось сотрудничество с Управлением Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области по вопросам взыскания алиментов в пользу несовершеннолетних. В преддверии Всероссийского Дня правовой помощи детям, приуроченного к Всемирному дню ребенка Уполномоченный вместе с и.о. руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Астраханской области провели интернет-пресс-конференцию, в ходе которой ответили на вопросы, поступившие от пользователей правовой системы «Гарант».

Приоритетным направлением в деятельности Уполномоченного стало содействие в устранении излишнего вмешательства государственных структур в семейные правоотношения. Была создана рабочая группа, в состав которой вошли представители заинтересованных ведомств и общественности. В январе 2017 года на заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Астраханской области Уполномоченный выступил с докладом о профилактике семейного неблагополучия – в части обеспечения права ребенка жить и воспитываться в семье, также предотвращения фактов жесткого обращения с детьми. Результатом целенаправленной работы в этом направлении стало снижение в Астраханской области количества лиц, лишенных в отношении детей родительских прав на 71 % либо ограниченных в родительских правах на 54% по сравнению с 2016 годом.

В течение года Уполномоченный принимал активное участие в научно-практических конференциях, «круглых столах», родительских собраниях. Так, на круглом столе «Семейная политика в разрезе взаимодействия СМИ, власти и общественных организаций» в рамках проекта Всероссийской программы «Святость материнства» международного общественного фонда Апостола Андрея Первозванного обсуждались вопросы, связанные с формированием государственно-информационной политики, направленной на пропаганду семейного благополучия, традиционных ценностей.

Тема «Формирование института медиации в отношении несовершеннолетних правонарушителей» обсуждалась на круглом столе, который состоялся в министерстве образования и науки Астраханской области по инициативе прокуратуры Астраханской области. В ходе мероприятия Уполномоченным акцентировалось внимание на необходимость внедрения восстановительной медиации и медиации в сфере урегулирования конфликтов в образовательных организациях. В ходе заседания круглого стола в Главном бюро МСЭ состоялось обсуждение вопросов совершенствования процедуры освидетельствования с целью сделать её более доступной, прозрачной и объективной.

В 2017 году были организованы и проведены различные акции и мероприятия. Среди них культурно-социальный проект «Уроки творчества и доброты» при содействии Учебно-методического центра по художественному образованию министерства культуры и туризма Астраханской области, цель которого – поддержка и помощь в культурном развитии воспитанников детских домов, детей-сирот и детей-инвалидов, детей из малообеспеченных семей.

В преддверии празднования Дня семьи Уполномоченный побывала в муниципальных образованиях Астраханской области и приняла участие в тематических мероприятиях со школьниками, организованных службой ЗАГС Астраханской области. Продолжались встречи Уполномоченного со студентами средних и высших учебных заведений. В частности, 27 февраля 2017 года состоялась встреча Уполномоченного с курсантами Астраханского суворовского военного училища.

Продолжалась работа по правовому просвещению. Помимо традиционной работы по изданию и распространению брошюр, буклетов, памяток, выступлений в печатных и электронных СМИ, освоена новая форма работы – проведение «Дня Уполномоченного по правам ребенка» в городских и сельских районах. Данный формат предполагает работу, направленную на профилактику правонарушений как самих несовершеннолетних и в отношении них. Проводится он на разных площадках и для разной целевой аудитории – для детей,

их родителей, а также специалистов, работающих с детьми. Для них проводятся деловые игры, тренинги, лекции, обучающие семинары, круглые столы, демонстрируются фильмы. Для участия в мероприятиях привлекаются представители правоохранительных структур, опытные психологи и педагоги.

Проводились и иные мероприятия, направленные на повышение правовой грамотности несовершеннолетних. К примеру, беседы о правах несовершеннолетних проводили студенты-волонтеры в период летней оздоровительной кампании. Продолжалась реализация проекта Службы ЗАГС «Азбука семейного воспитания». В День знаний – 1 сентября – в образовательных организациях прошли тематические открытые уроки на тему «Талант и успех»; в МБОУ г. Астрахани «Гимназия № 3» открытый урок был проведен совместно членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ А.Д. Башкиным. В рамках акции, посвященной Всероссийскому дню правовой помощи детям, Уполномоченный посетил СИЗО-2 (г. Нариманов), где прошла его встреча с подследственными из числа несовершеннолетних. Уполномоченный рассказала о Конвенции ООН по правам ребенка, проинформировала о способах защиты прав, ответила на вопросы. В библиотеке-филиале №8 в рамках проекта «Добрая дорога детства» состоялся правовой час «Каждый ребенок должен знать» – в ходе его проведения учащиеся Астраханского технического лицея узнали о своих правах и обязанностях.

В 2017 году Уполномоченный активно сотрудничал с благотворительным фондом «Шаг навстречу», благодаря которому оказывалась адресная помощь детям с ограниченными возможностями здоровья, многодетным семьям, детям-сиротам.

Важное значение имела встреча региональных Уполномоченных на семинаре-совещании (декабрь 2017 г.) и XIV Всероссийский съезд Уполномоченных по правам ребенка, где, в частности, обсуждались вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с уполномоченными, обеспечения прав детей в сферах здравоохранения и образования.

На сайтах Уполномоченного в сети «Интернет»: http://deti.gov.ru/r/index.php, http://ast-deti.ru/ размещаются

материалы о механизмах реализации прав несовершеннолетних, способах их защиты, информация о деятельности Уполномоченного.

II. АНАЛИЗ ОБРАЩЕНИЙ, ПОСТУПИВШИХ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В 2017 ГОДУ

В 2017 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило 768 обращений, из них устных – 432 (в том числе, по телефону) и письменных – 336 (в том числе, направленных по электронной почте).

Большинство обращений поступило от жителей г. Астрахани (74,8%). Среди муниципальных районов по числу обращений лидируют Наримановский и Приволжский районы (4,5 %и 4,2%) соответственно.

Количество обращений,
поступивших к Уполномоченному в 2015-2017 гг.

	2015	2016	2017
Обращения, поступившие в письменной форме, в том числе:	**385**	**335**	**336**
Индивидуальные обращения, в том числе:	374	322	330
Через интернет приемную	85	95	86
Коллективные обращения	11	13	6
Обращения, поступившие в устной форме, в том числе:	**325**	**424**	**432**
по телефону:	71	69	120
на личном приеме Уполномоченного по правам ребенка	152	230	151
на ежедневном приеме сотрудников аппарата	102	125	161

	Количество
Жители Астрахани и Астраханской области	733
Иной регион	9
Заявители, содержащиеся в учреждениях ФСИН	12
Иное государство	3

Бóльшая часть обращений, поступивших из других регионов России, связана с проблемами взыскания алиментов с родителя, проживающего в другом субъекте Российской Федерации, общения с ребенком после расторжения брака.

Из пенитенциарных учреждений от осужденных, отбывающих наказание, поступило 12 обращений с жалобами на приговоры суда, ходатайствами о содействии в условно-досрочном освобождении, в связи с необходимостью воспитания и содержания несовершеннолетних детей, которые остались в семье.

Субъектный состав лиц, обратившихся с письменными заявлениями, не претерпел изменения. Естественно, что вопросы защиты прав детей волнуют, прежде всего, их родителей (законных представителей). Из них чаще всего обращались семьи, имеющие детей-инвалидов –10 %, многодетные семьи – 8,5 %.

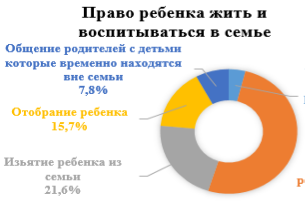
	Показатель	**Количество (чел)**	**Доля, из числа обратившихся (%)**
1.	Родители	293	87,2 %
1.1.	семьи, имеющие детей-инвалидов	31	10 %
1.2.	многодетные семьи	25	8,5 %
2.	Опекуны, попечители, приемные родители	7	2 %
3.	Несовершеннолетние	5	1,4 %
4.	Должностные лица исполнительных органов государственной власти Астраханской области	6	1,7 %
5.	Депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти Астраханской области	4	1,1 %
6.	Иные лица (бабушки, дедушки, соседи и др.)	21	6,2%

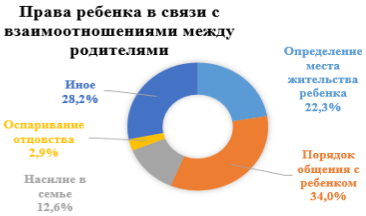
Поступающие к Уполномоченному обращения свидетельствуют о том, что нарушения прав ребенка отмечаются во всех сферах его жизнедеятельности: в семейном окружении, в среде сверстников, в учреждениях образования, социальной защиты, здравоохранения, досуга.

Сравнительный анализ роста числа обращений к Уполномоченному по отдельным категориям тематики за 2015-2017 гг.

Как следует из диаграммы, иллюстрирующей рост числа письменных обращений к Уполномоченному по отдельным категориям тематики за 2015-2017 гг., число обращений по вопросам защиты прав детей на жилье, на образование, на социальное обеспечение, а также об имущественных правах несовершеннолетних, на протяжении трех лет остаются практически неизменными.

Лидирующее место среди поступивших письменных обращений, как и в прошлые годы, занимают обращения, затрагивающие сферу семейных правоотношений. Причем, количество таких обращений, по сравнению с прошлым годом, увеличилось на 35 %.





В 2017 году к Уполномоченному поступило 154 письменных и устных обращений, касающихся права ребенка жить и воспитываться в семье, а также в связи с взаимоотношениями между родителями.

В случаях, когда родители решают развестись, они порой погружаются в свои собственные переживания, считая друг друга единственными сторонами этого конфликта. Однако они не всегда осознают, что дети также выступают полноценными участниками семейных взаимоотношений и имеют права и интересы по отношению к каждому из родителей. Уполномоченный проводит с родителями, которым не удалось уладить конфликт, процедуру медиации, т.е. мирное урегулирование ситуации. В начале беседы проводятся с каждым родителем отдельно, затем с обоими. Уполномоченный старается донести до них, что в таких вопросах необходимо договариваться мирными путями, руководствуясь только интересами ребенка. В результате таких мероприятий удалось примирить 14 семей.

По-прежнему, большое количество жалоб, связано с нарушением жилищных прав – 17%.Так, в 2017 году к Уполномоченному поступило 118 письменных и устных обращений, касающихся обеспечения жильем, выселения несовершеннолетних, предоставления земельных участков под ИЖС семьям, имеющих детей. Большое количество обращений к Уполномоченному поступило по вопросам реализации жилищных прав от детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Приобретение жилья за счет средств материнского капитала, несогласие с получением жилья, не соответствующего санитарным нормам, переселение семей с детьми из аварийного жилья – это основные вопросы, которые граждане ставили перед Уполномоченным в 2017 году.

Доля письменных обращений граждан, касающихся вопросов охраны здоровья и медицинской помощи в 2017 год составила – 11,5 %. В 2017 году поступило 66 письменных и устных обращений, касающихся качества медицинского обслуживания, установления (отмены) инвалидности, обеспечения техническими средствами реабилитации, обеспечения лекарственными препаратами, направления на санаторно-курортное лечение.

Число обращений, касающихся вопросов защиты прав на образование несовершеннолетних на протяжении трех лет остается на прежнем уровне. В 2017 году доля письменных обращений по данной тематике составила 17,2 %. Среди них: вопросы устройства (исключения) из образовательных организаций, необъективная оценка знаний, качество и доступность образовательных услуг.

К Уполномоченному поступали обращения, связанные с отказом в приеме в дошкольное образовательное учреждение в связи с отсутствием регистрации по месту нахождения образовательного учреждения, со сбором денежных средств с родителей на ремонт и другие нужды.

Жаловались граждане и на действия работников образовательных организаций, нарушающих педагогическую этику и использующих недопустимые нормы воздействия на детей. Подобные обращения Уполномоченный берет на личный контроль, и при необходимости осуществляет выезд в образовательные организации.

В 13 % письменных обращениях к Уполномоченному в 2017 году поднимались вопросы социального обеспечения семей, воспитывающих несовершеннолетних. Больше всего обращений поступило по вопросу выплаты детских пособий (23, 8 %), а также мер социальной поддержки многодетных семей (17, 5%), по вопросам реализации средств материнского и регионального семейного капиталов - 13, 8 % и др.

Доля обращений, посвященных вопросам уклонения родителей от уплаты алиментов на содержание детей, по-прежнему остается достаточно высокой – 13 %. Работа по данным обращениям ведется совместно с УФССП по Астраханской области в рамках заключенного в 2016 году Соглашения о сотрудничестве. В основном граждане жалуются на бездействие либо недостаточность действий судебных приставов-исполнителей по взысканию алиментов. Большинство из них о неэффективности механизма признания должника безвестно отсутствующим в целях последующего возможного получения пособия на ребенка.

Однако стоит отметить, что при осуществлении своих полномочий приставы зачастую сталкиваются с недобросовестными должниками. Имеют место случаи, когда родители целенаправленно избавляются от имущества, на которое может быть обращено взыскание, или намеренно его скрывают, занижают размер своих доходов, не трудоустраиваются официально.

Велика доля родителей, несогласных с порядком (размером) взыскания алиментов, а также с порядком использования алиментов родителем-получателем. Часть обращений касается неправомерного ареста счетов, на которые поступают детские пособия.

Больше всего жалоб поступает на федеральные органы власти и подведомственные учреждения (54), затем следуют жалобы на органы и учреждения муниципального (29) и регионального (17) уровней.

В 2017 году Уполномоченным проведено 38 личных приемов граждан. Проводились совместные приемы с руководителями территориальных федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных структур (Следственное управление Следственного комитета РФ по Астраханской области, УФССП по Астраханской области, ФКУ «Главное бюро МСЭ по Астраханской области», а также выездные приемы граждан в ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Астраханской области).

Выездные приемы состоялись в 6 муниципальных районах области (Приволжский, Черноярский, Володарский, Красноярский, Камызякский, Икрянинский).

Все поступившие к Уполномоченному устные, письменные обращения и жалобы рассмотрены с соблюдением сроков в соответствии с законодательством, в том числе в 26 случаях с выездом по месту жительства заявителей, что в два раза больше чем в предыдущем году.

В результате рассмотрения большинство обращений (51 %) так или иначе разрешены положительно, просьбы заявителей удовлетворены, оказана помощь в защите или восстановлении прав детей. По 47 % обращений были даны рекомендации и разъяснения о правах несовершеннолетних и их законных представителей, консультационная и иная помощь. На

момент окончания календарного года 2 % обращений находились в работе.

III. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ДЕТЕЙ В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСИ

3.1. Право ребенка на жизнь и безопасность

Право ребенка на жизнь является основным, принадлежащим ему от рождения и неотчуждаемым, на котором, как на фундаменте, основываются все остальные его права.

Меры, предпринимаемые органами государственной власти различных уровней в Астраханской области, позволили снизить показатель смертности детей. Так, в 2017 году по сравнению с 2016 годом детская смертность снизилась на 7,8% (на 10,8% снизилась смертность детей в возрасте до одного года).

Количество умерших несовершеннолетних

		2013	2014	2015	2016	2017*
1.	Количество умерших несовершеннолетних (до 17 лет включительно), всего	229	227	198	142	131
2.	Количество младенческих смертей (в возрасте до 1 года), всего	130	148	119	83	74

Основными причинами младенческой смертности являются заболевания, возникающие в перинатальном периоде; врожденные аномалии развития. Вместе с тем, причиной смерти нередко являются и внешние факторы.

Так, по данным ГУ МЧС России по Астраханской области на единый номер телефона спасения «112» в 2017 году поступило 261 сообщение о нахождении ребенка в ситуациях, угрожающих их жизни (нахождение на крышах домов, на льду водоемов, на улице после 22 часов и т.д.).

Согласно информации, поступившей из правоохранительных органов, в 2017 году зафиксированы случаи гибели детей: 2 ребенка – погибли в результате суицида; 18 – будучи жертвами преступлений и иных противоправных действий; 5 – на пожаре; 2 – в дорожно-транспортных происшествиях; 1 – от нападения собаки; 1 – от падения с высоты; 8 – утонули. Гибель несовершеннолетних на водоемах происходила в связи с нарушением детьми правил безопасного поведения на воде, а также по причине отсутствия контроля за детьми со стороны взрослых. Основными причинами возникновения пожаров, в которых гибли дети, были нарушения правил безопасности при эксплуатации печного отопления электрооборудования, неосторожное обращение с огнем.

Как положительный факт можно отметить существенное – на 65 % – снижение в 2017 году количества преступлений против жизни и здоровья несовершеннолетних. Тем не менее, в целом в 2017 году имеет место рост числа преступлений в отношении несовершеннолетних – на 35,0 % и увеличение на 45,3 % количества детей, ставших их жертвами.

	Преступления, совершенные в отношении детей		**2016**	**2017**
1	Количество преступлений, совершенных в отношении детей (всего)		423	571
1.1	в т.ч.	малолетних (до 14 лет)	178	320
2.	Из них – преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы, совершенные		61	77
2.1	в т.ч.	родителями	-	6
2.2		иными лицами	61	71
3.	Из них преступлений против жизни и здоровья:		138	48
3.1		В отношении малолетних (до 14 лет вкл.)	54	18
3.2		В отношении несовершеннолетних	84	30

Развитие информационных и телекоммуникационных технологий открыло беспрецедентные возможности для просвещения, обучения, социализации, но, одновременно, создало новые угрозы безопасности детей. Опасения вызывает, в частности, размещение в сети Интернет видеороликов с реальными сценами издевательств, избиений, истязаний в отношении детей и подростков. В адрес Уполномоченного в 2017 году поступали обращения от родителей детей, ставших жертвами «кибербуллинга». В территориальный орган Роспотребнадзор в 2017 году на проверку поступило 22,8 тыс. ссылок на интернет-ресурсы (в 2016-м — 4,8 тыс.). В большинстве случаев контент признавался запрещенным к распространению и подлежащим блокировке. Активную работу по обеспечению кибербезопасности проводят сотрудники УМВД России по Астраханской области. Так, в ходе мониторинга социальных сетей выявлено 12 сообществ, в которых распространялись призывы к суициду; доступ к группам с запрещенным контентом был заблокирован.

Вопрос безопасности детей в сети Интернет неоднократно поднимался Уполномоченным на различных площадках. Но на сегодняшний день ясно – одними запретами ситуации к лучшему не изменить. Проблема заключается не только в большом количестве опасного контента, но и в отсутствии позитивного. В целях продолжения работы в этом направлении представляется целесообразным шире привлекать общественность к решению проблемы кибербезопасности, в том числе через развитие «киберволонтёрства» среди студентов, поддержку волонтёрского движения «Киберпатруль».

Преступления против несовершеннолетних подчас совершают лица, которых ранее освободили от наказания ввиду их невменяемости. Так, гр-н Е., обвиненный в убийстве с особой жестокостью малолетнего ребенка с 2007 года состоял на учете в ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница», относился к категории больных с высокой криминогенной активностью, в связи с совершением трех и более общественно-опасных деяний. Другой пример – гр-н П., ранее освобожденный от наказания за совершение ряда преступлений в связи с наличием у него хронического

психического заболевания совершил действия сексуального характера в отношении своей 10-летней падчерицы. Аналогичное преступление совершил гр. М., который являясь инвалидом второй группы по психическому заболеванию – легкая умственная отсталость с нарушением поведения, совершал половые сношения и иные действия сексуального характера с малолетней девочкой, 2008 г.р.

Для предупреждения подобных общественно опасных действий необходимо активизировать комплексное взаимодействие медицинской службы, правоохранительных органов, властных структур. В целях повышения эффективности в вопросах профилактики преступлений в отношении несовершеннолетних, оказания поддержки пострадавшим детям и их семьям в ряде субъектов Российской Федерации (Волгоградская область, Ставропольский край и др.) приняты законы о дополнительных гарантиях защиты прав несовершеннолетних, признанных потерпевшими в рамках уголовного судопроизводства. В частности, ими предусмотрены дополнительные гарантии их защиты в виде бесплатной юридической и психологической помощи. Полагаем целесообразным распространить этот опыт и в Астраханской области.

Половая неприкосновенность несовершеннолетних

В связи с приведенным примером следует сказать, что большую тревогу вызывает увеличение из года в год количества преступлений, совершенных против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних. В 2017 году по сравнению с 2016 годом отмечен их рост на 26,2%.

Такого рода преступления как правило носят латентный характер, не всегда становятся сразу известными правоохранительным органам, субъектам системы профилактики. Так, гр-ка А. сообщила, что в отношении ее малолетнего сына тремя несовершеннолетними подростками были совершены насильственные действия сексуального характера. Данный факт заявительнице стал известен совершенно случайно. В отношении подростков уголовное дело

возбуждено не было в связи с не достижением ими возраста привлечения к уголовной ответственности, однако до обращения Уполномоченного в органы полиции с ними даже не была проведена профилактическая работа.

Кроме того, с 1 января 2015 года вступили в силу изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ), согласно которым по ходатайству законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего возраста шестнадцати лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, участие адвоката в качестве представителя такого потерпевшего обеспечивается дознавателем, следователем или судом (часть 2.1 статьи 45 УПК РФ).

Однако из обращений граждан следует, что не всегда следователи своевременно информируют родителей (законных представителей) об этой норме.

В этой связи Уполномоченным рекомендует муниципальным КДН и ЗП осуществлять мониторинг за своевременным предоставлением детям, в отношении которых совершены преступления против половой неприкосновенности, адвокатов.

Имеют место факты внутрисемейного насилия и растления детей, инцестных сексуальных посягательств на несовершеннолетних и малолетних членов семьи. В 2017 году 38 из 245 (15,5%) преступных деяний в отношении несовершеннолетних совершены их законными представителями либо близкими: опекунами, отчимами, иными родственниками. При этом люди часто скрывают подобного рода факты, стараясь «не выносить сор из избы». Так, при рассмотрении одного из дел выяснилось, гр-н А., приходящийся отчимом 13-летней девочки, изнасиловал ее, а позднее нанес ей побои, когда последняя выразила намерение сообщить о случившемся матери. В результате она была госпитализирована в больницу, а после этого – помещена в центр для детей пострадавших от насилия «Парусник». В отношении отчима было возбуждено уголовное дело по ст. 116 УК РФ, однако он отделался условным сроком.

При этом мать девочки защищала мужа, оговаривала себя, заявляя, что это она избила дочь. Об изнасиловании вообще стало известно во время медосмотра в школе, когда девочка находилась на 26 недели беременности.

Крайне тревожная ситуация сохраняется в сфере преступлений из категории «против половой неприкосновенности», совершенными посредством сети Интернет. Потерпевшими в 2017 году стали 15 девочек в возрасте от 9 до 17 лет и 6 мальчиков в возрасте от 11 до 15 лет. При этом все они вступили в половую связь добровольно. Семьи потерпевших внешне благополучные, среднего достатка. В ходе проверок было установлено, что девочки вступили в половые отношения из-за желания доказать родителям свою взрослость и самостоятельность, что свидетельствует о недостаточном уровне полового воспитания в семье и школе.

Детский суицид

По информации правоохранительных органов в 2017 году зарегистрировано 9 случаев попыток суицидов среди несовершеннолетних. Из них два, к сожалению, окончились трагически.

Анализ мотивов показывает, что чаще всего подростков толкает на попытки свести счеты с жизнью конфликты с родителями (44,4%), проблемы отношений со сверстниками противоположного пола (33,3%) и с учебой (11,1%). При этом, разумеется, в каждой такой трагедии немаловажную роль играет фактор одиночества – оказывается, что в трудную минуту рядом с ребенком не было взрослого человека, который мог бы оказать ему помощь, выслушать, дать совет.

В 2017 году Следственным управлением Следственного комитета России по Астраханской области было возбуждено уголовное дело по статье 110 УК РФ «Доведение до самоубийства». Его фигурант, используя псевдоним «Филипп Лис» в закрытой группе в социальной сети «Вконтакте» размещал аудиовизуальные произведения, пропагандирующие суицид. Со своего аккаунта он направлял 16-летней жительнице Астрахани сообщения с призывами к самоубийству.

Выше уже говорилось о том, что в рамках «Дня Уполномоченного по правам ребенка» главное внимание уделялось обучению навыкам преодоления суицидальных настроений, снятию стрессовых ситуаций, умению находить выход из тяжелых жизненных ситуаций, а также о проведении по инициативе Уполномоченного вебинара на тему: «Профилактика суицидального поведения детей и подростков». В ходе указанных мероприятий Уполномоченный призывала работников образовательных учреждений со всей серьезностью относиться ко всем намекам на проявления суицидальные настроения детей, незамедлительно информируя об этом родителей, напомнила о существовании каналов оперативного реагирования, в частности – детского «телефона доверия»[25].

Гибель и травматизм на дорогах

В 2017 году в 173 дорожно-транспортных происшествиях (ДТП) получили травмы 187 несовершеннолетних. Погибло 2 ребенка. На 34 % (с 64 до 42) снижено число происшествий из-за нарушения ПДД самими подростками. Показатель тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий в регионе снижен с 6,6 до 4,7 и остается самым низким по ЮФО и по России. Таких результатов удалось добиться благодаря совместным усилиям правоохранительным органов, прокуратуры, органов государственной власти, общественных организаций.

Весте с тем, возрастающая плотность уличного движения делает дороги все более опасными для детей, и, соответственно, вопросы профилактики детского дорожно-транспортного травматизма не теряют своей актуальности.

Особое внимание необходимо уделить реализации на практике программы «Безопасный маршрут в школу». Суть её, как известно, заключается в том, что движение по дороге ребенок должен осуществлять, точно соблюдая выбранные со

[25]В 2017 году на детский телефон доверия поступило 14495 звонков, из них 3613 обращений от детей и подростков. Диапазон проблем, с которыми обращаются дети, широк: от конфликтов в семье и школе, до попыток побега из дома, суицида.

взрослыми наиболее безопасные маршруты движения на этапах «дом – школа-дом», ориентируясь на соответствующие дорожные знаки, дорожные разметки.

Указанные маршруты должны быть отражены в «Паспорте дорожной безопасности образовательной организации», размещены на стендах в школах и даже на ученических дневниках. Однако, как показала выборочная проверка образовательных учреждений, в ряде случаев это имеется только на бумаге: указанные маршруты фактически не существуют, некоторые дорожные знаки и разметки пешеходных переходов, тротуары, указанные на схемах, – отсутствуют. В итоге, детей не столько «ориентируют», сколько «дезориентируют».

Безнадзорность и преступная среда – факторы риска для жизни и безопасности несовершеннолетних

Согласно сведениям УМВД России по Астраханской области, по итогам 2017 года число самовольных уходов несовершеннолетних, по сравнению с 2016 годом возросло на 17% (с 265 до 309). Также возросло число несовершеннолетних, самовольно ушедших из детских социальных учреждений – на 17% (со 102 до 119).

За 2017 год сотрудниками полиции разыскано 304 подростка, из них 134 несовершеннолетних разыскано и возвращено законным представителям сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних. Находившиеся в розыске несовершеннолетние неоднократно разыскивались и доставлялись в детские социальные учреждения, однако, категорически не желая находиться там, вновь их самовольно покидают.

По информации Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Астраханской области в 2017 году поступило 361 сообщение о безвестном исчезновении несовершеннолетних.

Серьезную помощь в проведении розыскных мероприятий оказывают волонтеры из Астраханской

региональной общественной организации – поисковый отряд «АстраПоиск».

Анализ информации, поступившей из Управления МВД России по Астраханской области, показывает, что в 2017 году 343 несовершеннолетних совершили 320 преступлений. По сравнению с 2016 годом имеет место снижение на 15,3 % данных показателей. В целом в структуре подростковой преступности преобладают имущественные преступления (79,7 %). Самым распространенным преступлением в этой структуре являются кражи (хотя в 2017 году отмечается снижение краж на 13,1 % по сравнению с 2016 годом). Уменьшилось количество фактов причинения тяжкого вреда здоровью (на 50 %), изнасилований (на 50 %), грабежей (на 13,3 %). Однако все это, разумеется, не повод для самоуспокоения. Возросло количество случаев разбоя (на 300 %), вымогательств (на 33,3 %), мошенничества (на 16,7 %), совершенных несовершеннолетними. Увеличилось на 26,6 % количество уголовно наказуемых деяний, совершенных группами несовершеннолетних. По фактам вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений возбуждено 9 уголовных дел, в то время ка в прошлом году таких фактов выявлено не было. Нельзя обойти вниманием тот факт, что в 2017 году 162 подростка на момент совершения преступления не работали и не учились (в 2016 году таковых было – 131); в целом удельный вес несовершеннолетних данной категории возрос с 35,9 % в 2016 году до 47,2 % в 2017 году.

3.2. Право ребенка на охрану здоровья и медицинскую помощь

Во исполнение целей Национальной стратегии, в Астраханской области выстроена система оказания медицинской помощи детскому населению в амбулаторно-поликлинических условиях, в консультативных поликлиниках, а также в стационарных условиях – при оказании специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи, в реабилитационных центрах.

В 2017 году высокотехнологичная медицинская помощь (ВМП) детскому населению оказана 474 детям, в том числе 344 детям в возрасте до одного года. В случаях, когда ВМП не могла быть оказана в медицинских организациях региона, дети направлялись на лечение в федеральные клиники по профилю заболевания: в 2017 году в федеральных клиниках за пределами Астраханской области. ВМП оказана 518 несовершеннолетним пациентам. Всего в 2017 году ВМП за счет средств всех источников финансирования получили 1116 детей, в том числе – 393 ребенка в возрасте до одного года.

Добиться снижения уровня младенческой смертности (о чем говорилось выше) удалось, в том числе, благодаря своевременному диагностированию беременных женщин, внедрению современных технологий выхаживания новорожденных, повышению квалификации точечных специалистов. При этом отмечается снижение материнской смертности. Правильная организация процессов охраны здоровья будущих мам позволила снизить показатель отказов от новорожденных детей в родильных отделениях (с 80 отказов в 2012 году до 13 отказов в 2017 году). Вместе с тем, отмечается риск демографического падения рождаемости, что требует принятия новых мер стимулирования рождаемости.

Количество родившихся в Астраханской области

2014	2015	2016	2017
15216	14875	14270	12453*

*предварительные итоги 2017 года

Несмотря на активно предпринимаемые государством меры, ситуация в сфере охраны здоровья детей и подростков остается непростой. Как следует из информации, представленной министерством здравоохранения Астраханской области, показатель общей заболеваемости среди детей по некоторым видам болезней увеличился.

В 2017 году по вопросам обеспечения права ребенка на охрану здоровья поступило 39 письменных обращения,

большинство из них касаются доступности и качества медицинских услуг, лекарственного обеспечения.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гр-ки Ф., по вопросу обеспечения ее ребенка-инвалида, страдающего сахарным диабетом 1 типа, расходными материалами к инсулиновой помпе. Заявительница указала, что до 2015 года ребенок ежемесячно получал необходимые расходные материалы, которые закупались за счет средств регионального бюджета. Однако, после вступления в силу Федерального закона от 28.11.2015 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» расходные материалы выдавать перестали. С тех пор семья вынуждена за свой счет приобретать необходимые медицинские изделия. Ежемесячные траты на приобретение расходных материалов составляют более 10 тысяч рублей.

В 2017 году к Уполномоченному поступили обращения П. и К., жительниц Ахтубинского района, имеющих детей, которые страдают сахарным диабетом I типа. Они жаловались на отсутствие в аптеках инсулиновых игл длиной 5-6 мм. Вместо этого им выдают иглы длиной 8 мм, что создает неудобство при введении инсулина. Для поддержания нормального состояния здоровья, по мнению заявительниц, дети также должны обеспечиваться тест-полосками для определения содержания глюкозы в крови. Они сообщили, что в год их детям выдают 12 упаковок тест-полосок (600 штук). Однако данного количества хватает лишь на три месяца, поскольку, по их мнению, при ухудшении состояния здоровья ребенка, потребность в измерении содержания глюкозы в крови возрастает в несколько раз.

Социальная поддержка детей-инвалидов с сахарным диабетом, определяется Федеральным законом от 17.07.99 года 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральным законом от 24.12.95 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Приказом Минздравсоцразвития РФ от 09.01.2007 года № 1 утвержден «Перечень изделий медицинского назначения и специализированных продуктов лечебного питания для детей-

инвалидов, отпускаемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи». Для обеспечения детей с сахарным диабетом в данный перечень изделий медицинского назначения включены иглы, шприц-ручки, тест-полоски. Стандартом первичной медико-санитарной помощи детям при инсулинзависимом сахарном диабете, утвержденным приказом Минздрава РФ от 09.11.2012 года №750н, в разделе «Лабораторные методы исследования» предусмотрен усредненный показатель кратности проведения исследования уровня глюкозы в крови с помощью анализатора – 1460 (4 раза в день).

С такой аргументацией было направлено письмо в адрес министра здравоохранения Астраханской области с просьбой принять меры по обеспечению детей-инвалидов необходимым количеством тест-полосок и игл оптимальной длины.

Относительно бесплатного обеспечения расходными материалами к инсулиновой помпе установлено, что расходные материалы к ней не входят в перечень медицинских изделий отпускаемых по рецепту врача (фельдшера) бесплатно. Кроме того заявительница дала свое письменное согласие на приобретение расходных материалов за свой счет. При таких обстоятельствах вариантом решения данного вопроса может стать обращение во врачебную комиссию по месту амбулаторного лечения (поликлиника по месту жительства) для принятия решения в обеспечении изделиями медицинского назначения не входящих в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств и изделий медицинского назначения.

В ряде обращений содержались просьбы о содействии в направлении детей на лечение в учреждения здравоохранения, находящиеся за пределами Астраханской области. Так, в августе 2017 года к Уполномоченному обратились родители девочки, страдающей тяжелым заболеванием, с просьбой оказать содействие в госпитализации ребенка в ФГБУ «Национальный

научно-практический центр детской гематологи, онкологии и иммунологии имени Д.Рогачева» (г.Москва)[26].

В ходе приема в Ахтубинском районе к Уполномоченному обратились родители детей-инвалидов, страдающих ДЦП, с просьбой оказать финансовую помощь для проведения операции врачами тульского Института клинической реабилитологии в г. Волгограде. Соответствующее ходатайство Уполномоченного было направлено в Астраханский региональный общественный благотворительный фонд «Шаг навстречу», который откликнулся на просьбу, и оказал финансовую помощь семьям[27].

* * *

Сложной остается ситуация по заболеваемости ВИЧ-инфекцией. По данным ГБУЗ Астраханской области «Областной Центр профилактики и борьбы со СПИД», в 2017 году ВИЧ-инфекцией заразилось 4 ребенка.

Несмотря на прилагаемые усилия, не удается достичь 100% охвата медикаментозной профилактикой передачи ВИЧ от матери к ребенку, так как далеко не все беременные женщины своевременно обращаются в лечебные учреждения, а некоторые родители отказываются от проведения медикаментозной профилактики передачи ВИЧ и обследования рожденных ими детей. В области были два случая отказа матерей от проведения химиопрофилактики вертикальной передачи во время беременности из-за отрицания существования ВИЧ-инфекции. В 2017 году женщина самостоятельно прервала химиопрофилактику за 1 месяц до родов и возобновила ее за 1 неделю до родов – в результате произошло инфицирование плода.

В случаях нарушений родителями или законными представителями ребенка сроков проведения диспансерного наблюдения или отказа от приема назначенных препаратов

---

[26] К сожалению, просьба не могла быть реализована в связи с нетранспортабельностью девочки.

[27] Проведение операций запланировано на февраль 2018 года.

медицинская организация обязана предоставить информацию комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в правоохранительные органы и социальные службы. Тем не менее на законодательном уровне до сих пор не решена проблема защиты прав будущего ребенка при отказе ВИЧ инфицированной мамы от предписаний врачей, не установлены мер ответственности за бездействие в предотвращении угрозы жизни и здоровью, пассивное участие в инфицировании ребенка – все это, как представляется необходимо сделать.

Особо следует сказать о профилактической работе по предотвращению наркомании и алкоголизма среди детей и подростков. Профилактическая работа среди несовершеннолетних по данному направлению проводится врачами амбулаторно-поликлинической и стационарной службами учреждений здравоохранения Астраханской области в соответствии действующим законодательством. Координатором работы по профилактике употребления психоактивных веществ (ПАВ) является наркологическая служба, представленная специализированными учреждениями здравоохранения – ГБУЗ Астраханской области «Областной наркологический диспансер» и 11 наркологическими кабинетами при районных больницах.

Состояние оказания наркологической помощи детям

	Оказание наркологической помощи	2014	2015	2016
1.	Число детей, нуждающихся в наркологической помощи	755	546	348
2.	Число детей, охваченных наркологической помощью	755	546	348
3.	Количество медицинских организаций, в которых организовано оказание наркологической помощи несовершеннолетним: в том числе: амбулаторной стационарной	4 1	3 1	1 1

В 2017 году в рамках проведения антинаркотической, антиалкогольной и антитабачной профилактической работы, формирования у несовершеннолетних навыков здорового образа жизни специалисты ГБУЗ Астраханской области «Областной наркологический диспансер» провели: 687 лекций, 5157 бесед, 101 круглый стол. В образовательных учреждениях проводится

добровольное диагностическое обследование на установления факта потребления наркотических средств, психотропных и токсических веществ. В первом полугодии 2017 года обследовано 788 учащихся общеобразовательных школ – лиц, употребляющих наркотические средства не выявлено. Достижениями в работе по противодействию распространения наркологических расстройств в детской и подростковой среде является – отсутствие с 2007 года случаев алкогольных психозов среди несовершеннолетних; среди несовершеннолетних 3 года нет ни одного потребителя инъекционных наркотиков.

* * *

Сложным вопросом, требующим своего разрешения, является оказание детям паллиативной медицинской помощи (ПМП).

В ГБУЗ Астраханской области «Областная детская клиническая больница им.Н.Н. Силищевой» развернуто 4 койки для оказания паллиативной помощи детям, финансируемые из бюджета Астраханской области. В 2017 году здесь было пролечено 62 пациента (в том числе 22 – с заболеваниями онкологического профиля и 21 – с заболеваниями нервной системы). Министерством здравоохранения Российской Федерации одобрено участие Астраханской области в пилотном проекте «Искусственная вентиляция легких в домашних условиях». В декабре 2017 года в ГБУЗ АО «Областная детская клиническая больница им. Н.Н. Силищевой» установлено оборудование (аппарат искусственной вентиляции легких).

Несмотря на то, что задача развития паллиативной помощи (ПП) отражена и в Национальной стратегии, в ее формировании и развитии сохраняется немало организационных проблем. Ни на федеральном, ни на региональных уровнях не ведется реестр больных, нуждающихся в такой помощи. В Астраханской области отсутствуют детские хосписы. В этой связи родители подчас пытаются решить вопрос о перевозе ребенка в другой регион, хотя не всегда успешно, поскольку на бесплатную помощь в хосписе они не могут рассчитывать, будучи иногородними.

В октябре 2017 года Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка Анна Кузнецова представила план мероприятий по программе «Повышение качества оказания медицинской паллиативной помощи несовершеннолетним больным в Российской федерации» – одним из главных пунктов этой программы является внедрение и распространение инфраструктуры для оказания ПМП путем открытия новых стационарных и амбулаторных служб, включая детские хосписы, отделения ПМП, выездные службы.

3.3. Реализация прав с ограниченными возможностями здоровья

В целях реализации задач, определенных Национальной стратегией, в регионе предпринимались меры по созданию надлежащих условий для жизни, развития и реабилитации детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и детей-инвалидов.

На протяжении последних лет в регионе наблюдается тенденция к снижению числа детей-инвалидов. Так, если в 2014 году их было 4280 человек, в 2015 году – 4185, в 2016 году – 4161, в 2017 году – 4096 (данные предварительные). Это связано как с изменением подходов к установлению инвалидности у детей (изменение критериев и процедуры установления инвалидности), так и с проведением комплекса мероприятий, направленных на профилактику инвалидности и реабилитации детей-инвалидов.

По данным ФКУ «Главное бюро МСЭ по Астраханской области» Минтруда России в 2017 году категория «ребенок-инвалид» определена 2160 детям (в 2016 году – 2316), из них первично 416 (в 2016 году – 479).

В 2017 году отмечается снижение числа детей-инвалидов после повторного переосвидетельствования – 1744 ребенок (в 2016 году – 1837).

Среди факторов, способствующих возникновению инвалидности у детей, основными, по-прежнему, остаются ухудшение экологической обстановки, рост травматизма, высокий уровень заболеваемости родителей, особенно матерей.

На первом месте в структуре детской инвалидности: психические расстройства и расстройства поведения (26 %), на втором месте заболевания нервной системы (24,3 %) и на третьем месте врожденные аномалии развития (18,6%). В структуре детской инвалидности наблюдается планомерное снижение врожденных аномалий развития, в сравнении с 2014 годом на 12%, что связано, в том числе и с продолжением работы по скрининговым исследованиям на наследственные заболевания. Беспокойство вызывает рост числа детей-инвалидов с сахарным диабетом (в 2017 году произошло увеличение на 15 % по сравнению с 2016). В этой связи важно обучать ребенка не только проводить измерения уровня глюкозы, но и анализировать их, вырабатывать определенную тактику в каждой конкретной ситуации.

В целях раннего выявления, профилактики детской инвалидности и реабилитации детей в Астраханской области создана сеть учреждений различной ведомственной подчиненности. Все дети с выявленными наследственными заболеваниями по информации министерства здравоохранения Астраханской области взяты под диспансерное наблюдение, получают лечение и специализированное питание.

Тем не менее, в регионе существует ряд проблем в обследовании детей при направлении на медико-социальную экспертизу. Реализация ИПРА ребенка-инвалида затруднена наличием большой очередности в социально-реабилитационные центры, недостаточным количеством отделений медицинской реабилитации на базе детских поликлиник и отсутствием

местного детского санатория кардиологического профиля. Недостаточно развиты физкультурно-оздоровительные мероприятия для детей-инвалидов, адаптивные виды спорта.

С целью профилактики инвалидности предлагается проводить мероприятия социальной реабилитации не только детям-инвалидам, но и детям, имеющим нарушения здоровья, но не достигшим степени инвалидности. Необходимо развивать социальные центры для семей, имеющих детей-инвалидов, в каждом районе города и области с целью медико-социального, культурно-досугового и социально-педагогического патронажа.

В 2017 году поступали обращения граждан, не согласных с результатами медико-социальной экспертизы и существующим порядком обжалования решений бюро МСЭ. Уполномоченным давались подробные консультации и рекомендации по обжалованию решений бюро медико-социальной экспертизы в соответствии с Правилами признания лица инвалидом, направлялись запросы в Главное бюро МСЭ. Кроме того, не многие знают о том, что в августе 2016 года внесены изменения в правила признания лица инвалидом[28], согласно которым гражданин или его законный представитель имеет право при поведении МСЭ пригласить любого специалиста для участия с правом совещательного голоса. Теперь при изменении персональных данных, параметров необходимых при изменении размера того или иного средства технической реабилитации, а также для уточнения характеристик ранее рекомендованных средств реабилитации (кресел, ходунков и др.) или для исправления допущенной ошибки, опечатки гражданин или законный представитель ребенка-инвалида может обратиться в Бюро МСЭ и без дополнительного освидетельствования ему будет выдана новая ИПРА, с учетом заявленных требований. При этом направление на МСЭ оформлять не нужно. Это касается только ИПРА, форма которой введена в 2016 году (в ред. постановления Правительства от 10.08.2016 № 772). Что же касается изменений,

[28] Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом»

вносимых в ИПРА, выданных до 2016 года – порядок остался прежним – внесение изменений через направление на МСЭ.

Введение института независимой медико-социальной экспертизы может стать решением проблемы. Однако ожидать его внедрения стоит не ранее 2019 года, к тому же сама суть и принципы его функционирования пока остаются не проясненными. Пока же важным шагом в деле защиты прав детей с ограниченными возможностями стало создание Общественного совета при Главном бюро МСЭ по Астраханской области.

Как показывают обращения граждан, существующая система обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР) не позволяет в полной мере учесть их частные пожелания. При этом реально помочь ребенку – очень сложно ввиду действующей здесь контрактной системы, к тому же весьма негибкой[29].

Для реабилитации детей-инвалидов показано санаторно-курортное лечение. В адрес Уполномоченного поступали обращения об отказах в течение нескольких лет в предоставлении путевки, либо путевки предоставлялись в период, когда ребенок не мог отправиться на санаторно-курортное лечение в связи плановым лечением в медицинском учреждении. Иногда путевки предоставляются в неподходящее время года.

Основной проблемой в реализации прав детей-инвалидов на санаторно-курортное лечение по линии Фонда социального страхования, как и в предыдущие годы, остается недостаточная финансовая обеспеченность нормативов, предусмотренных законодательством.

Актуальным остается вопрос оказания протезно-ортопедической помощи детям, не имеющим инвалидности, которые нуждаются в обеспечении протезно-ортопедическими изделиями по медицинским показаниям. Министерство

[29]К примеру, заказчик в лице АРО ФСС России не имеет права указывать в конкурсной документации производителя, марку, модель изделия.

социального развития и труда Астраханской области не может обеспечить в полной мере потребности таких детей.

* * *

Получение детьми с ОВЗ и детьми-инвалидами образования является одним из основных и неотъемлемых условий их успешной социализации. Долгое время государственная политика была ориентирована на содержание детей с ОВЗ в интернатах, обучение и воспитание таких детей производилось исключительно в условиях специального (коррекционного) образовательного учреждения. В последние годы в России нарастает процесс внедрения инклюзивного образования.

В этой связи в Астраханской области продолжается работа по созданию универсальной безбарьерной среды для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов. Все больше школ и детских садов внедряют у себя инклюзивные формы образования. Главная задача таких преобразований – сделать так, чтобы любой ребенок, независимо от его физических возможностей, смог учиться в школе и посещать сад наравне со своими сверстниками.

В 2017 году на создание доступной среды региону была предоставлена федеральная субсидия в размере 17 млн. рублей. Благодаря этому в семи дошкольных организациях, четырех школах и двух организациях дополнительного образования улучшены условия для ребят с ОВЗ: обновлены напольные покрытия, оборудованы входы в здания, лестничные подъемники и туалеты, установлены специальные перила с поручнями, расширены дверные поемы в коридорах и т.д. Для особенных детей закуплено специальное обучающее оборудование и мебель – все необходимое, чтобы ребята не испытывали никаких трудностей при получении образования.

В течение 2016-2017 учебного года в 127 общеобразовательных школах Астраханской области функционировало 98 классов для детей с ограниченными возможностями здоровья, в которых обучались 207 учащихся и 42 класса для учащихся с умственной отсталостью

(интеллектуальными нарушениями) и задержкой психического развития, в которых обучались 152 учащихся. При этом сохраняется и совершенствуется существующая сеть специальных (коррекционных) учреждений для детей с ОВЗ. Среди подведомственных региональному министерству образования и науки в 2016-2017 учебном году функционировало: 10 общеобразовательных школ-интернатов, в которых обучались дети с ОВЗ и дети-инвалиды. В Астраханском губернском техникуме получают образование совместно со здоровыми сверстниками инвалиды и граждане с ограниченными возможностями здоровья (по слуху, зрению, ДЦП, заболеваниями внутренних органов) и выпускники специальных (коррекционных) образовательных учреждений для детей с проблемами интеллектуального развития. При этом обеспечивается интегрированное и инклюзивное обучение с участием в образовательном процессе сурдопедагогов, тифлопедагогов, педагогов-дефектологов.

Организация профориентационной работы в образовательных организациях с обучающимися, воспитанниками, имеющими инвалидность и ОВЗ, осуществляется при тесном сотрудничестве со службами занятости населения, расположенными в муниципальных районах Астраханской области.

Продолжает реализовываться проект «Дистанционное образование детей-инвалидов», начатый в 2009 году.

Однако, несмотря на все принятые меры, на данный момент в инклюзии существует ряд проблем. Во-первых, неподготовленные дети, которые хоть и редко, но все же не принимают в свой коллектив особенных детей. Во-вторых, родители часто воспринимают в штыки появление в классе детей с ОВЗ. В-третьих, сказывается и то, что не все педагогические работники умеют и хотят работать с «особенными детьми».

В 2017 году возросло количество жалоб обращений родителей, имеющих детей-инвалидов, на нарушение их прав. Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Астрахани с жалобой на отказ в организации обучения ее ребенка с

аутизмом. После вмешательства Уполномоченного право несовершеннолетнего ребенка на образование восстановлено.

К сожалению, имеют место случаи пренебрежительного и дискриминационного отношения к детям-инвалидам со стороны сверстников.

Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка Р., которая сообщила, что в отношении ее несовершеннолетней дочери-инвалида имеют место проявления физического и психологического насилия со стороны учащихся школы. Причем родители многих учеников открыто выражали недовольство, тем что девочка-инвалид обучается вместе «с нормальными детьми». В ходе проверки было установлено бездействие со стороны администрации школы. Так, правоохранительные органы не были вовремя уведомлены о ситуации. Уполномоченным было организовано заседание межведомственной рабочей группы с участием субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в ходе которого директору школы рекомендовано провести среди педагогических работников и учащихся профилактическую работу по разъяснению правовых основ взаимоотношений участников образовательного процесса, организовать проведение родительских собраний и классных часов по разъяснению детям и родителям правил поведения с участием представителей ГСКУ Астраханской области «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток». Кроме того, в целях успешного обучения и безопасного пребывания в образовательной организации, ребенку назначен воспитатель-сопроводитель из числа учителей школы, ее обучение находиться на контроле администрации школы. Соответствующие органы в сфере социальной защиты и правоохранительные структуры взяли ситуацию под пристальный контроль. Комплекс принятых мер позволил уладить конфликтную ситуацию. Однако, еще предстоит проделать много работы, в том числе и с родителями девочки.

Необходимо продолжить работу по формированию толерантного отношения в обществе к детям с ограниченными возможностями здоровья, активнее привлекая к этому активистов НКО и волонтеров

3.4. Право детей на образование

В Астраханской области продолжается развитие общеобразовательных и дошкольных учреждений. В 2017 году в регионе функционировало 320 дошкольных и 291 общеобразовательных учреждений.

Система общего среднего образования в регионе включает в себя 291 образовательную организацию. Численность детей, обучающихся в общеобразовательных организациях региона в 2017/2018 учебном году составляет 117233 чел., в том числе 931 ребенок обучается в компенсирующих и коррекционных классах. В результате мероприятий по оптимизации и реструктуризации в области в 2017 году было закрыто 2 школы (в 2016 – 7 школ). Средняя наполняемость классов составляет в сельской местности – 17,8 чел., в городской местности – 25,7 чел.

Автопарк школьных автобусов составляет порядка 240 единиц, что полностью покрывает потребность образовательных организаций в специализированном автотранспорте для организации регулярного подвоза обучающихся. В 2015-2017 годах школьный автопарк пополнился (обновился) 68 автобусами, однако основную массу школьного автотранспорта составляют автобусы 2006-2009 годов выпуска.

Вопросы дошкольного и общего образования поднимались в 55 обращениях к Уполномоченному. В основном обращения касались устройства (исключения) из образовательных организаций, необъективной оценки знаний, качества и доступности образовательных услуг, несоблюдение педагогической этики.

Сеть дошкольных образовательных учреждений в Астраханской области

Показатели дошкольного воспитания детей	2015	2016	2017
Общее количество дошкольных учреждений	347	329	320
Численность находящихся в них детей	50389	51207	51591
Численность детей, приходящихся на 100 мест в ДОУ	103	96	96
Численность детей, состоящих на очереди в ДОУ	10135	5636	3374

Количество частных дошкольных учреждений	-	3	3
Численность находящихся в них детей	-	823	991
Количество дошкольных групп в школах	-	162	160
Численность находящихся в них детей	-	16391	16284
Наличие других форм дошкольных учреждений, в том числе групп кратковременного пребывания детей	-	-	8
Численность находящихся в них детей	-	-	52

В области полностью ликвидирована очередность в дошкольные организации для детей от 3 до 7 лет. Принятые меры позволили к концу 2017 года достигнуть показателя 100 процентной доступности дошкольного образования для детей данной возрастной группы. Вместе с тем, в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения по вопросам обеспечения дошкольным образованием детей младше 3 лет, что свидетельствует о недостаточной доступности детских садов для детей этого возраста. Прежде всего это связано с сокращением общего количества дошкольных организаций: за последние три года на 8 % (с 347 до 320).

Востребованность услуг дошкольного образования постоянно возрастает и обусловлена она необходимостью возвращения к трудовой деятельности мам, что всегда позитивно как для семей, их благосостояния, так и для развития территории. Ведь в основном речь идет о молодых и энергичных женщинах, среди которых немало медиков, педагогов, работников социальной сферы, сельского хозяйства и промышленности.

Всего за 2017 год в адрес Уполномоченного поступили 33 письменных обращения, связанных с реализацией права ребенка на дошкольное образование. В основном родители обращались по вопросам отказа в приеме в дошкольное образовательное учреждение, в том числе из-за отсутствия регистрации по месту жительства, а также просили проверить обоснованность расчета родительской платы за присмотр и уход за ребенком. Кроме того, заявители выражали вполне обоснованные претензии по поводу всевозможных сборов на ремонт и другие нужды. В 2017 году был отмечен рост обращений, связанных с отказом администраций дошкольных образовательных учреждений выдавать медицинские карты

воспитанников до полного погашения долга по родительской плате, что, бесспорно, являлось неправомерным шагом. После вмешательства Уполномоченного медкарты вернули, дети своевременно прошли медицинскую комиссию для поступления в школу.

Отдельные обращения граждан о соблюдении прав детей в дошкольных организациях в зависимости от сути жалоб рассматривались Уполномоченным совместно с Управлением Роспотребнадзора, органами прокуратуры, муниципальными органами власти.

Организации общего среднего образования в Астраханской области

№	Количество образовательных организаций в системе общего среднего образования	2015	2016	2017
1.	общеобразовательные школы	284	277	275
2.	школы-интернаты	4	4	4
3.	коррекционные школы	11	10	10
4.	специальная школа закрытого типа для детей с девиантным поведением	1	1	1
5.	негосударственные школы	1	1	1

Немало проблем сохранятся и в системе школьного образования. Одна из них – отсутствие материально-технических надлежащих условий в зданиях и помещениях образовательных учреждений. Несмотря на то, что перед началом учебного года осуществляется проверка и приемка школ специальными межведомственными комиссиями, в течение учебного года в адрес Уполномоченного поступают жалобы родителей, обучающихся на нарушение температурного режима в школе, ветхое состояние школы, некачественный ремонт. Это приводит подчас к закрытию школ прямо в середине учебного года, что, безусловно, объективно влечет ущемление права детей на получение образования[30].

[30] Вот лишь некоторые примеры. В середине учебного года была закрыта СОШ №58: состояние ветхое, на фасаде и в фундаменте трещины. В МБОУ г. Астрахани «СОШ № 74 им. Г. Тукая» — идет ремонт во время учебного года, дети обучаются в неудовлетворительных условиях. В МБОУ «Ново-Николавская СОШ МО «Ахтубинский район» - по поводу нарушения температурного режима проводится прокурорская

К Уполномоченному поступали жалобы родителей учащихся школ на нарушения работниками образовательных организаций педагогической этики, использование недопустимых норм воздействия на детей.

Так, например, жительница Астрахани в своем обращении сообщила о том, что классный руководитель допустила проведение профилактической беседы сотрудника полиции с ее сыном без согласия родителей. По результатам проверки классному руководителю вынесено дисциплинарное взыскание. Руководителю школы указано на недопустимость впредь данных нарушений.

К Уполномоченному обратились гражданки Е. и М. по поводу угроз о лишении родительских прав, исходящих от представителей администраций образовательных учреждений, где обучаются их дети. Так, гр-ка Е. сообщила, что ее вызывала завуч школы и высказала требование о постановке семьи на учет в ПДН в связи с неуспеваемостью 7-летнего сына заявительницы, отметив, что в противном случае может быть поставлен вопрос о лишении ее родительских прав. Гр-ка М. обратилась в интересах своей дочери – ученицы 9 класса, которая вследствие слабого здоровья до 7 класса обучалась по индивидуальной программе. Как сообщила заявительница, в связи с пропуском ее дочерью по болезни занятий и резким падением успеваемости, со стороны администрации последовало предложение о переводе девочки в «вечернюю школу», а на последовавший отказ прозвучали угрозы «о лишении родительских прав за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей».

Как отметила Уполномоченный в своем заключении, направленном главам муниципальных районов, такого рода «методы» являются неправомерными с правовой и недопустимыми с морально-нравственной точки зрения; в этой связи их внимание акцентировалось на недопустимости угроз со стороны представителей педколлективов о лишении граждан

проверка. И это не единичный случай. Как стало известно из СМИ, в селе Табун-Арал дети буквально замерзали на занятиях из-за неисправности отопительных котлов.

родительских прав из-за неуспеваемости либо ненадлежащего поведения их детей в школе.

Значительную роль в разрешении конфликтов может сыграть школьная медиация. Муниципальная практика подтверждает, что деятельность школьных служб примирения способствует формированию благоприятного психологического климата, демократизации образовательной среды, предотвращению спорных и конфликтных ситуаций. В образовательных организациях Астраханской области действует 293 таких службы. В 2014/2015 учебном году было организовано 78 служб медиации (примирения), в 2015/2016 – 99 служб, в 2016/2017 – 116 служб. Из них 279 служб медиации действует в общеобразовательных организациях, 14 – в профессиональных образовательных организациях.

На сегодняшний день в образовательных организациях региона работают 11 медиаторов, прошедших соответствующее обучение. Кроме того, работу по разрешению конфликтных ситуаций проводят педагоги – психологи, работающие в образовательных организациях. Нередко роль медиаторов исполняют и сами школьники, освоившие навыки медиативного взаимодействия. Дети и подростки, принимающие участие в работе данных правозащитных структур, приобретают необходимые социальные компетенции, успешный опыт правовой и гражданской активности.

К сожалению, министерство образования и науки Астраханской области не располагает информацией о практике исполнения обучающимися функций медиаторов, а также информацией о количестве комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, действующих в образовательных организациях, хотя и является органом, координирующим эту деятельность.

Существует необходимость в формировании определённых базовых стандартов по обучению педагогов школьной медиации. Формирование среди школьников положительного мнения о школьной медиации создаст предпосылки для скорейшего развития этого института в сфере разрешения возникающих между обучающимися конфликтов.

* * *

Особо следует сказать о питании обучающихся, поскольку от этого во многом зависит их здоровье.

В настоящее время в Астраханской области предусмотрена лишь одна категория детей, пользующаяся правом бесплатного питания – дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обучающиеся (проживающие) в государственных образовательных организациях Астраханской области.

При этом постановлением Правительства Астраханской области от 27 декабря 2013 года № 594-П (в ред. от 24.03.2017 г.) установлены финансовые нормативы для их суточного рациона. Так, для суточного питания детей до трех лет выделяется 99 рублей, от 3-х до 7-ми лет – 111 рублей, от 7-ми до 11-ти лет – 133 рубля и, наконец, с 12 лет – 149 рублей.

Что касается иных категорий школьников, то здесь муниципальные власти, как говорится, «исходят из своих возможностей».

Например, в Лиманском районе от родительской платы за питание школьников освобождаются обучающиеся 1 – 4 классов, относящиеся к следующим категориям: 1) дети-инвалиды; 2) дети-сироты; 3) дети, чьи родители являются инвалидами I, II групп.

В Приволжском районе питание обучающихся 1 – 4 классов производится на основе паритетного софинансирования: 50 % стоимости горячего завтрака оплачивается за счет средств муниципального бюджета района и 50 % оплачивают родители (законные представители). Соответственно школьники, чьи родители отказываются вносить свою «долю», питание не получают. Каких-либо льгот по питанию для отдельных категорий школьников не предусмотрено.

В Камызякском районе полная стоимость питания варьируется в зависимости от школы – от 7,5 до 25 рублей. При этом для учащихся 1 – 4 класса предусмотрена дотация в размере 7,5 руб. в день на одного ребенка. Для учащихся, доставляемых к месту учебы из других населенных пунктов, размер дотации составляет – 10,5 руб., для учащихся из

малообеспеченных семей – 15 руб. на ребенка в день. Таким образом, реальный «процент дотируемости» из районного бюджета зависит от того – какова стоимость питания, установленная родителями на общем собрании школы.

В этой связи парадоксально, что в городе Астрахани (как и в Ахтубинском и Енотаевском районах) вообще отсутствует система организации бесплатного либо частично-компенсируемого питания школьников, в том числе детей с ограниченными возможностями, детей из малоимущих и многодетных семей.

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. Что касается льгот по питанию в дошкольных образовательных учреждениях, то здесь следует отметить резкий контраст между МО «Город Астрахань» и муниципальными образованиями сельских районов. Ни в одном из сельских районов не предусмотрено полное возмещение либо частичная компенсация для льготных категорий детей. Напротив, в областном центре подобного рода преференции предусмотрены.

Снижение количества обучающихся в общеобразовательных организациях, поучающих горячее питание, связано с уменьшением объема выделяемых государственных дотаций на организацию питания несовершеннолетних. Тех средств, которые выделяются органами местного самоуправления из муниципальных бюджетов, явно недостаточно для организации полноценного и сбалансированного питания в соответствии с физиологическими потребностями ребенка. Обеспечение школьников горячим питанием решается в последнее время в основном за счет денег родителей учащихся. В целях совершенствования системы организации питания обучающихся и повышению его качества необходимо, в первую очередь, рассмотреть возможность ежегодного предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с целью повышения охвата организованным питанием обучающихся. Кроме того, желательно на уровне

регионального законодательства предусмотреть лечебное и профилактическое питание для детей с хроническими заболеваниями в дошкольных и общеобразовательных учреждениях.

* * *

Неоднозначно складывается ситуация с дополнительным образованием. С одной стороны, система дополнительного образования детей представлена сетью различных учреждений спортивного, технического, художественно-эстетического, эколого-биологического, туристско-краеведческого и военно-патриотического направлений. Среди них — детско-юношеские спортивные школы, дома детского творчества, центры различного профиля, детские музыкальные и художественные школы.

При государственном бюджетном профессиональном образовательном учреждении Астраханской области «Астраханский музыкальный колледж имени М.П. Мусоргского» функционирует Экспериментальный музыкальный центр. В ГБУ Астраханской области «Региональный центр спортивной подготовки» используется система спортивного отбора, представляющая собой целевой поиск перспективных молодых людей, имеющих возможность достижения высоких спортивных результатов. На базе ГАОУ ВПО «Астраханский инженерно-строительный институт» действует сетевое структурное подразделение «Региональный школьный технопарк», основными направлениями деятельности которого являются: робототехника, микроэлектроника, прямое цифровое производство, физика, химия, биология, астрономия, цифровое телевидение. В 2017 году на базе лицея № 1 организован первый в регионе профильный медицинский класс. В него могут быть зачислены выпускники 9-х классов из любых астраханских школ. Затем по окончанию школы они смогут по целевому набору поступить в Астраханский государственный медицинский университет.

Для творческих ребят свою работу в Астрахани начал первый гуманитарный парк. Он функционирует на базе

Института развития образования и нацелен на работу с юными журналистами, философами, писателями, музыкантами, актерами. Так, активную работу ведет театральная студия на английском языке STUDIO 13. Вместе с ведущими педагогами ребята с 7 до 14 лет ставят яркие спектакли, с которыми затем выступают на сцене малого зала ТЮЗа.

В 2017 году в рамках Международного культурно-социального проекта «Летняя творческая школа для одаренных детей» с участием лучших педагогов страны проводились мастер-классы, открытые уроки, концерты, выездные пленэры. В региональном школьном технопарке и центрах молодежного и инновационного творчества осваивают робототехнику, микроэлектронику, разработку сайтов и мобильных приложений более 7 тыс. детей из Астрахани и сельских районов.

Астраханская область вошла в число регионов, прошедших отбор на получение субсидии из федерального бюджета на создание в 2018 году детского технопарка «Кванториум». Реализация проекта позволит создать в регионе стабильную базу для подготовки высокоинтеллектуального кадрового ресурса, а в перспективе послужит социально-экономическому развитию, модернизации предприятий.

Астраханская область также признана пилотным регионом по апробации модели персонифицированного финансирования дополнительного образования детей; ее внедрение послужит увеличению доли детей в возрасте от 5 до 18 лет, вовлеченных в систему дополнительного образования.

Вместе с тем, существенной проблемой является взимание платы за дополнительные образовательные услуги, чего не могут себе позволить многодетные и малообеспеченные семьи. Развивая систему поддержки талантливых детей, внешкольного образования, детского технического и художественного творчества, необходимо активизировать работу по вовлечению детей, нуждающихся в особой поддержке. Прежде всего, это дети, проживающие в семьях, которые находятся в трудной жизненной ситуации либо социально опасном положении. К сожалению, некоторые из этих ребят, не найдя применения своим способностям, становятся на путь правонарушений.

В этой связи представляется важным дополнить статью 75 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» положением о преимущественном приеме в государственные и муниципальные образовательные организации на бесплатное обучение по дополнительным общеобразовательным программам детей из малообеспеченных, многодетных семей, а также детей, проживающих в семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации либо социально опасном положении.

3.5. О реализации социальных прав

В Национальной стратегии отмечалось, что интересы будущего страны требуют принятия неотложных мер для улучшения положения детей. В частности, в этом документе, как и в Конституции РФ, делается акцент на необходимости решений и действий в отношении каждого ребенка, нуждающегося в конкретном благе. В этой связи в последние годы государством введен ряд новых механизмов социальной поддержки.

Примечательно, что за последние 3 года снизилось количество письменных обращений к Уполномоченному по рассматриваемой тематики на 32%. В 2017 году их количество составило 13 % от общего числа поступивших обращений. Больше всего обращений поступило по вопросам выплаты детских пособий (24%), материнского (семейного) капитала (13,8%), регионального семейного капиталов (10%), а также мер социальной поддержки многодетных семей (17,5%).

В 2017 году поступило большое количество обращений, которые вызваны следующим обстоятельством: в феврале 2014 года в областное законодательство были внесены изменения, согласно которым в число детей, учитываемых при признании семьи многодетной, не включались пасынки и падчерицы, но затем – в декабре 2016 года – данная несправедливость была устранена. В этой связи ряд семей попали в так называемый «временной разрыв», поскольку, возвращая ранее действующий принцип признания семьи многодетной, законодатели не

позаботились о том, чтобы распространить эти правоотношения на тех, кто попал в вышеуказанный «временной люфт».

Поступали обращения заявителей об отказе в признании их семей многодетными и предоставлении мер социальной поддержки, предусмотренных для данной категории. Чаще всего данные обращения были не обоснованными, поскольку не все члены этих семей соответствовали требованиям, предъявляемых законодательством, а именно, родители (один из родителей) являлись иностранными гражданам, в то время как их дети имели российское гражданство. Заявителям давались разъяснения относительно порядка действий в таких ситуациях – о необходимости этим лицам получить в установленном порядке гражданство Российской Федерации, в том числе по упрощенной системе.

В адрес Уполномоченного в отчетном периоде поступали обращения о возникающих трудностях в реализации социальных прав детей при отсутствии регистрации по месту жительства. Так, в 2017 году к Уполномоченному обратилась гр-ка Ф., в интересах своего несовершеннолетнего ребенка-инвалида. В своем обращении она указала, что Пенсионный фонд Российской Федерации по Ленинскому району г. Астрахани отказал в назначении социальной пенсии ее ребенку-инвалиду, мотивируя свое решение отсутствием у него регистрации по месту жительства. Заявительнице было рекомендовано обратиться в суд с исковым заявлением о признании решения Управления ПФР по Ленинскому району г. Астрахани об отказе в установлении пенсии по инвалидности незаконным. Уполномоченный принял участие в судебном заседании в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, и представил заключение по делу. Право ребенка было восстановлено.

Подчас нарушения социальных прав являются следствием технических ошибок. Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка В. – в своем обращении она указала, что в связи со смертью супруга ее несовершеннолетним детям была назначена пенсии по потери кормильца. Однако указанные выплаты она получала не в полном объеме. Уполномоченным

был направлен запрос в отделение Пенсионного Фонда РФ по Астраханской области с просьбой провести проверку. По ее результатам факт необоснованного уменьшения доплаты был признан, она была сформирована и выплачена в полном объеме, а заявительнице принесены официальные извинения.

3.6. О соблюдении права ребенка жить и воспитываться в семье. Обязательства родителей по отношению к детям

Наилучший путь развития ребенка – это создание ему доброжелательной и комфортной среды. Таковая может быть создана в первую очередь в семье. С правом несовершеннолетних жить и воспитываться в семье неразрывно связано их право на общение с отдельно проживающим родителем и близкими родственниками.

Поступающие в адрес Уполномоченного обращения свидетельствуют о том, что нередко после расторжения брака родители не могут самостоятельно прийти к выработке оптимального режима общения с ребенком. В 2017 году поступило 72 письменных обращения по семейным спорам, из них 13 связаны с реализацией права несовершеннолетних на общение с родителями и другими близкими родственниками.

Чаще всего развод супругов связан с конфликтами и взаимной неприязнью друг к другу. К сожалению, часто от этого страдают дети. Так, к Уполномоченному обратился гр-н И. – с просьбой оказать содействие в налаживании общения со своим несовершеннолетним сыном, проживающим у матери. Заявитель утверждал, что бывшая супруга фактически отказывается выполнять заключенное в органе опеки соглашение о порядке общения с ребенком. Для разрешения ситуации была проведена беседа с матерью ребенка, а заявителю даны разъяснения о возможности обращения в суд.

В отдельных случаях спорящим сторонам рекомендуется обратиться в многопрофильный социальный центр «Семья» — в нем создана специальная служба «Равновесие», специалисты которой оказывают помощь родителям детей на основе медиативного подхода.

Периодически в адрес Уполномоченного поступают обращения, связанные со спорами между родителями в отношении детей в ситуациях, когда один из них – гражданин иностранного государства либо когда один из родителей, выезжая за рубеж, увозит и ребенка. Так, гр-ка Ш. в своем обращении сообщила, что ее бывший муж – гражданин ФРГ – вывез их дочь в Германию на летние каникулы, а затем фактически отказался возвращать ее на родину. Хотя заявительница оформила с бывшим супругом соглашение о порядке общения отца с ребенком, в котором предусмотрена возможность временных выездов девочки в Германию на период школьных каникул, налицо злоупотребление со стороны отца своими родительскими правами. Сложность ситуации в том, что согласно германскому законодательству, ребенок приобретает гражданство ФРГ по одному из родителей, согласие другого не требуется[31].

Заявительнице даны разъяснения о положениях законодательства и правилах обращения в российский или в германский суд, а также предоставлен список известных в Германии адвокатов. Первый вариант можно расценить как менее затратный и более «комфортный» (но в тоже время весьма длительный по времени), однако одновременно возникают серьезные опасения о дальнейшем признании решения российского суда на территории ФРГ. Не исключено, что процедура признания в итоге выльется в проведение дополнительного судебного процесса уже в Германии[32].

Следует обратить внимание и еще на один аспект. Из обращений граждан можно сделать вывод, когда в заявлениях о розыске ребенка они указывают, что несовершеннолетний находится со вторым родителем, правоохранительные органы

---

[31]Следовательно, если отец – гражданин Германии, то и его дочь – немецкая гражданка. Таким образом государственные органы ФРГ будут расценивать её исключительно в этом качестве и однозначным образом отвергать любые попытки сослаться на её российское гражданство.

[32] Между Российской Федерацией и ФРГ отсутствуют какие-либо двусторонние соглашения в области правовой помощи, поэтому едва ли стоит надеяться на безоговорочное исполнение германской стороной всех положений решения, принятого российским судом. По сути, на практике отсутствует даже механизм извещения немецких органов юстиции по таким вопросам.

уклоняются от выполнения каких-либо поисковых мероприятий, при этом родитель не всегда может даже получить информацию о местонахождении ребенка.

Стоит отметить, что при исполнении исполнительного документа, содержащего требования о порядке общения с ребенком судебный пристав- исполнитель должен установить, что должник не препятствует общению взыскателя с ребенком. Если в ходе исполнения решения суда ребенок отказывается от общения с родителем, судебному приставу-исполнителю необходимо установить, обусловлен ли такой отказ поведением должника или его психологическим воздействием на ребенка, либо ребенок сам не желает встречаться с проживающим отдельно родителем.

Принимая во внимание, что для разрешения этого вопроса и установления обстоятельств, связанных с психологическим состоянием ребенка в момент общения, требуются специальные познания в области детской психологии, необходимо внести изменения в федеральное законодательство в части:

- предоставления права судебному приставу привлекать к участию в исполнительных действиях в качестве специалиста психолога, на которого возложить обязанность представить заключение о психологическом состоянии ребенка, желании либо нежелание общаться с родителем, а также причине отказа от общения (связанна ли она с поведением должника);

- обязательного назначения судом психолого-педагогической или комплексной медико-психолого-педагогической экспертизы для разрешения вопросов, требующих специальных познаний для решения проблемы – с какой из сторон проживание ребенка будет отвечать наилучшим его интересам.

* * *

Лишение и ограничение в родительских правах – это прямой путь к разрушению семьи. И то, что в 2017 году таких случаев сократилось в разы, говорит о том, что была проведена серьезная профилактическая работа.

Информация о лишении и восстановлении в родительских прав

		2012	2013	2014	2015	2016	*2017
Численность детей, родители которых лишены родительских прав		458	262	177	263	297	96
Численность детей, у которых лишены родительских прав оба родителя или единственный родитель		458	262	177	211	182	74
Численность родителей, лишенных родительских прав		366	206	143	205	246	71
из них:	в связи с жестоким обращением с детьми	1	0	0	0	0	0
Численность родителей, восстановленных в родительских правах		11	6	16	9	18	12
Численность детей, родители которых ограничены в родительских правах		68	63	46	54	90	45
Численность детей, у которых ограничены в родительских правах оба родителя или единственный родитель		68	63	46	57	61	43
Численность родителей, ограниченных в родительских правах		49	36	29	57	63	29
в том числе:	вследствие их поведения	44	27	29	51	54	21
Численность родителей, в отношении которых отменено ограничение родительских прав		11	13	2	2	4	14

***предварительные итоги 2017 года**

Несмотря на снижение численности вновь выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, а также сокращения количества родителей, лишенных и ограниченных в родительских правах, по сравнению с предыдущими периодами по предварительным данным 2017 года 71 родитель лишен родительских прав в отношении 96 детей и 29 человек ограничены в родительских правах на 43 ребенка.

Все еще сохраняются высокие показатели семейного неблагополучия и разлучения детей с родителями в семьях, находящихся в социально опасной ситуации. Численность таких семей остается высокой.

По итогам 2017 года из 673 семей, находящихся на профилактическом учете, 240 семей, в которых родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию.

Наименование показателя	2016	2017
Количество семей, охвачено социальным сопровождением из них:	1310	1070
Количество семей, находящихся в социально опасном положении	770	673
Количество семей, находящихся в трудной жизненной ситуации	314	217
Количество семей, нуждающихся в поддержке	226	180
Количество семей, в отношении которых прекращена индивидуальная профилактическая работа	1183	836
в том числе по причине улучшения в семье	810	585
Количество семей, находящихся в социально опасном положении, в отношении которых прекращена индивидуальная профилактическая работа	507	421
в том числе по причине улучшения в семье	280	255
Количество несовершеннолетних признанных находящимися в социально опасном положении, в отношении которых проводилась индивидуальная профилактическая работа	747	795
Количество несовершеннолетних, в отношении которых прекращена индивидуальная профилактическая работа	426	554
в том числе по причине улучшения в семье	242	378

Из общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 82% - признаны социальными сиротами вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения родителями обязанностей. Из общего количества детей, помещенных в 2017 году в специализированные социально-реабилитационные учреждения (958 детей) - 13% помещены по заявлению родителей. По сведениям, представленным министерством социального развития и труда Астраханской области, в последнее время участились случаи помещения на социальную реабилитацию детей, чьи родители (законные представители), имея хороший материальный достаток, постоянный заработок и место жительства, уклоняются от исполнения родительских обязанностей. В частности, такие родители ссылаются на отсутствие

взаимопонимания с ребенком, невозможность осуществлять контроль за ним.

В ходе проведенных прокуратурой Астраханской области проверок деятельности учреждений для детей-сирот выявлены нарушения - длительные сроки пребывания детей в детских учреждениях на реабилитации без определенного статуса. Имели место случаи, когда родители (законные представители) отказались забирать ребенка домой после проведенных розыскных мероприятий.

В Астраханской области полномочия органов опеки и попечительства возложены на государственные казенные учреждения – центры социальной поддержки населения, расположенные в каждом муниципальном образовании. Для организации комплексной индивидуальной профилактической работы с семьей, находящейся в социально опасном положении, разрабатывается индивидуальный план, который утверждается комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В целях предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних используется ряд хорошо зарекомендовавших себя форм и технологий работы. К примеру, институт наставничества, предусматривающий организацию деятельности граждан в целях бескорыстной поддержки семей, имеющих несовершеннолетних детей и находящихся в социально опасном положении или трудной жизненной ситуации. По итогам 2017 года на территории региона действуют 325 наставников, за которыми закреплена 351 семья группы риска и 176 несовершеннолетних правонарушителей. По итогам 2016 года на территории региона действовали 165 наставников над 97 семьями группы риска и 68 несовершеннолетними правонарушителями.

Для обеспечения доступности семей, проживающих в отдаленных районах области, к получению необходимых услуг и оказанию консультативной помощи организована работа мобильных бригад «Здоровая семья». В 2017 году организовано более 484 выездов мобильных бригад «Здоровая семья», которыми охвачены 3768 взрослых и 4779 детей. В целях организации индивидуально-профилактической и социально-реабилитационной работы с женщинами, имеющими намерение

отказаться от ребенка первого года жизни, на базе ГКУ АО «Кризисный центр помощи женщинам» функционирует кабинет «кризисной беременности», услугами которого воспользовались в 2017 году 246 женщин.

Активно развиваются клубные формы работы с беременными женщинами, молодыми мамами и молодыми семьями: «Фемида» (повышение юридической грамотности клиенток), «Школа самостоятельной жизни» (подготовка молодых матерей – выпускниц детских домов и школ-интернатов к самостоятельной жизни), «Папа клуб» (задачей которого является активизация процесса личностных изменений участников тренинга с целью укрепления, обретения или восстановления благополучной мужественности и ответственного отцовства).

На базе женских консультаций функционируют «Школы беременных» и «Школы матерей». В целях обучения молодых и студенческих семей навыкам ухода и воспитания детей, формирования ценностей ответственного родительства на базе учреждений социального обслуживания семьи и детей Астраханской области открыты клубы «Семейная академия», «Школа счастливого материнства», «Школа ответственного родительства», детско-родительские группы.

Всего мероприятиями клубной формы работы с беременными женщинами, молодыми мамами и молодыми семьями охвачено 693 человека.

На базе ГАУ АО «Многопрофильный социальный центр «Содействие» действует специализированный пункт оказания срочной социальной помощи «Гнёздышко», обеспечивающий женщину всем необходимым для ухода за ребёнком в возрасте до 3-х лет. Услугами специализированного пункта в 2017 году воспользовались 60 женщин.

Реализация перечисленных технологий работы позволила планомерно сокращать количество отказных детей в Астраханской области: с 80 отказов в 2012 году до 18 в 2017 году.

Вместе с тем, следует признать наличие здесь определенных проблем. Бесспорно, работа специалистов сопряжена с огромными эмоциональными и психологическими

нагрузками, вызванными непрерывным общением с различными социальными категориями граждан, принятием непростых судьбоносных решений, касающихся детей. Отмечается значительная «текучка кадров» – так за 2017 год большая часть сотрудников в органах опеки и попечительства Приволжского района, Ленинского, Трусовского районов г. Астрахани сменилась неоднократно.

* * *

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина о проведении всестороннего анализа практики изъятия несовершеннолетних из семьи с точки зрения избыточного применения мер или неправомерного вмешательства в семью, во всех субъектах Российской Федерации созданы соответствующие рабочие группы. Уполномоченным сформирована постоянно действующая рабочая группа, в состав которой вошли представители профессионального сообщества – министерства социальной защиты и труда, министерства здравоохранения, УМВД России по Астраханской области, ГБУЗ АО «Областной наркологический диспансер», а также представители общественных, правозащитных и религиозных организаций. К задачам, поставленным перед рабочей группой, относятся мониторинг случаев неправомерного изъятия детей, экспертиза проведенных мероприятий по случаям неправомерных изъятий, анализ деятельности органов, уполномоченных проводить мероприятия по изъятию детей из семей.

В 2017 году состоялось пять заседаний рабочей группы. Был зафиксирован один случай превышения полномочий органов опеки и попечительства при решении вопроса о лишения родительских прав. Вместе с тем, были отмечены неоднократные случаи излишнего вмешательства в жизнь и фактического изъятия детей из семей органами полиции, которое оформлялось актом о помещении несовершеннолетних в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Уполномоченный и члены рабочей группы включается в работу там, где появляется угроза необоснованного изъятия ребенка (к сожалению, органы опеки этим тоже грешат). Есть конкретные случаи, когда беда была предотвращена и дети вернулись в родною семью. Так, к Уполномоченному обратилась жительница Камызякского района с просьбой помочь ей вернуть дочь, поскольку органами опеки ставился вопрос о лишении ее родительских прав. После обстоятельного рассмотрения вопроса было принято решение рекомендовать органам опеки рассмотреть возможность отзыва искового заявления о лишении родительских прав гр-ки М. в связи с его необоснованностью. Впоследствии для решения проблемы пришлось даже обратиться в суд, однако в конечном счете в результате принятых мер, ребенок был возвращён в кровную семью.

Помимо оказания социальной и юридической помощи семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, борьба с семейным неблагополучием должна включать борьбу с такими пагубными явлениями, как алкоголизм, токсикомания, наркомания. К Уполномоченному поступило обращение гр-н Д. в интересах своих несовершеннолетних племянников. Заявитель указал, что их родители ведут аморальный образ жизни, злоупотребляют спиртными напитками и воспитанием детей не занимаются. В этой связи дети были помещены в Центр «Улитка». После мер, предпринятых Уполномоченным, был существенно скорректирован план профилактической работы с семьей – оба родителя прошли лечение от алкогольной зависимости, были трудоустроены. В результате принятых мер дети были возвращены в кровную семью, хотя работа по социальному сопровождению семьи, конечно, продолжается.

Завершая этот раздел, необходимо вновь отметить жизненную необходимость создания в регионе единого электронного банка данных детей и семей, находящихся в социально опасном положении, который позволял бы в постоянном режиме отслеживать весь цикл работы с семьей или подростком всех субъектов профилактики, её результативность, вносить при необходимости коррективы в программу их реабилитации.

* * *

Одна из наиболее сложных проблем, стоящих сегодня перед государством и обществом – принудительное взыскание алиментов в пользу несовершеннолетних. Проблема алиментов изначально порождена проблемой распада семей. В этой связи перспективы её преодоления пока не выглядят оптимистично. По данным Службы ЗАГС Астраханской области в 2017 году расторгнуто 4176 браков, причем в 2461 случае речь идет о распаде семей, в которых воспитываются несовершеннолетние дети.

К сожалению, сплошь и рядом имеют место ситуации, когда одиноко проживающие мамы (чаще всего, это именно – мамы) имея на руках судебные решения, не могут добиться положенных по закону выплат на содержание своих детей от бывших мужей.

По сведениям Управления ФССП по Астраханской области в 2017 году поступило на 4,5 % больше исполнительных производств по данной категории, чем за аналогичный период 2016 года (15216 и 14525 соответственно).

В Национальной стратегии было предусмотрено создание в России многофункциональной государственной организации комплексного типа – Государственного алиментного фонда, в статусе федерального агентства. Агентством предполагалось производить выплаты пособий детям, чьи родители находятся в розыске, объявленном в рамках исполнительного производства, с последующим взысканием этих средств с должников с учетом инфляции. Однако этот вопрос до настоящего времени остается в стадии изучения.

Одним из действенных методов воздействия на неплательщиков алиментов является ограничение права выезда за пределы страны. По информации службы судебных приставов с начала 2017 года такое ограничение применялось в отношении должников 5155 раз, в результате удалось взыскать задолженность по алиментам в размере более 6 миллионов рублей.

Также у судебных приставов есть еще один эффективный рычаг воздействия на нерадивых родителей –

ограничение права должника управлять транспортным средством. В 2017 году ограничены 1212 астраханцев – неплательщиков алиментов; в результате – оплачено долгов на сумму 4,7 миллионов рублей.

При этом, согласно закону, если должник более 2 месяцев не платит алименты, его привлекают к административной ответственности с назначением наказания в виде административного ареста на срок до 15 суток, обязательными работами или штрафом до 20 тысяч рублей. Если в 2016 году к административной ответственности было привлечено 364 должников по алиментным обязательствам, то в 2017 году – 867 должников.

Как известно, злостные неплательщики алиментов могут быть привлечены и к уголовной ответственности. Однако, хотя в 2017 году количество преступлений, связанных с уклонением от уплаты алиментов возросло на 54,7%, количество привлеченных к уголовной ответственности по статье 157 УК РФ – снизилось (с 321 до 305 соответственно).

С 2017 года у судебных приставов-исполнителей появились новые возможности. Они вправе самостоятельно задерживать лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, и доставлять их в районные отделы для составления протокола об административном правонарушении по ст. 5.35.1 КоАП РФ. Кроме того, по обращению приставов к работодателям последние обязаны индексировать размер алиментов.

Обращения граждан по вопросам взыскания алиментов, жалобы на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей составляют 13 % от общего числа поступивших в адрес Уполномоченного.

Жаловались зачастую заявители и на то, что меры, предпринимаемые судебными приставами-исполнителями для взыскания алиментов, не являются исчерпывающими. Ряд таких жалоб были признаны обоснованными, приставы-исполнители привлекались к дисциплинарной ответственности.

К Уполномоченному поступали обращения от заявительниц, бывшие мужья которых после расторжения брака, убыли в неизвестном направлении, оставив своих детей без средств к существованию. В этой связи при длительном

нахождении должника (боле года) в розыске Управлению ФССП России по Астраханской области необходимо эффективнее использовать установленные правовые механизмы признания должника безвестно отсутствующим в целях последующего возможного получения пособия на ребенка.

Бывает и так, что алименты не доходят до получателей по вине работодателей. Так, например, гр-ка Л. сообщила, что её бывший супруг работает в одной из организаций г. Санкт-Петербурга, с него ежемесячно удерживаются алименты, однако она их не получает. При вмешательстве Уполномоченного судебным приставом-исполнителем в адрес руководства организации было направлено требование о предоставлении копий приказа о зачислении (увольнении) на работу гр-на Л., справки о полученных доходах за указанный период, а также документов, подтверждающих удержание денежных средств из дохода должника. По результатам проведенной проверки денежные средства гр-ка Л. получила в полном объёме.

В ряде субъектов РФ приняты дополнительные меры поддержки одиноких матерей с детьми. Однако в Астраханской области предложение Уполномоченного распространить этот опыт в нашем регионе не нашло поддержки. В течение последних нескольких лет активно обсуждается идея учреждения специального ежемесячного пособия на ребенка, не получающего алименты. Еще в 2013 году на рассмотрение Госдумы вынесен соответствующий законопроект – до настоящего времени он находится на стадии рассмотрения и реакция на него неоднозначная.

3.7. О соблюдении прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В Астраханская области создание условий для полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки их к самостоятельной жизни является приоритетным направлением деятельности органов власти различного уровня.

По данным министерства социального развития и труда Астраханской области на территории Астраханской области проживает 224867 детей, из них по состоянию на 01.01.2017 относятся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – 4708 человек, что составляет 2 % детского населения.

Нельзя не отметить успехи в области устройства в семьи и увеличение количества кандидатов в усыновители и приемные родители, состоящих на учете в органах опеки и попечительства. За счет развития семейных форм устройства детей и профилактики социального сиротства доля детей-сирот, устроенных в семьи, превышает долю вновь выявленных детей и составляет – 121%.

Сведения об устройстве детей на семейные формы воспитания

Устройство детей-сирот			2012	2013	2014	2015	2016	*2017
Количество детей, устроенных на семейные формы воспитания (всего)			475	586	633	635	632	390
в том числе	усыновленные	гражданами РФ	68	70	67	66	52	43
		иностранными гражданами	22	20	1	0	0	0
	переданные	под опеку	385	498	565	324	319	168
		на патронат	0	0	0	0	0	0
		в приемные семьи	62	175	303	245	226	130
		под предварительную опеку					35	49
Количество отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью, всего:			0	31	33	56	58	59
в том числе	в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей по воспитанию детей		0	4	3	12	15	24
	по причине жестокого обращения с детьми		0	0	0	0	2	5
	по инициативе усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей		0	27	30	44	42	23

Численность усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей, привлеченных к уголовной ответственности за совершение преступлений в отношении детей, принятых на воспитание в семьи	1	0	0	0	1	3
в т.ч. повлекших гибель либо причинение вреда здоровью	1	0	0	0	0	2

*предварительные итоги 2017 года

Одной из массовых форм семейного устройства детей по-прежнему является передача их под опеку (попечительство), в приемные семьи. Что же касается усыновления, то этот показатель в Астраханской области несколько ниже общероссийского. Так, в 2017 году было усыновлено только 43 ребенка. При этом дети с отклонениями в развитии, дети старше 10 лет, имеющие братьев и сестёр, образуют «группу риска» по семейному устройству. Проведённый анализ показал, что 85% детей, состоящих на учёте, в возрасте старше 10 лет. Ежегодно число таких детей растёт в среднем на 4-5%. У 36% детей от общего количества - 4 и 5 группы здоровья (инвалидность, патологии, неизлечимые заболевания). Сейчас в региональном банке данных состоят дети с такими диагнозами как синдром Дауна, алкогольный синдром, тяжелая умственная отсталость, пороки развития центральной нервной системы.

С целью информирования и развития правовой грамотности детей-сирот продолжают работать структурные подразделения на базе соответствующих социальных и образовательных организаций. Работают службы по сопровождению замещающих семей. В регионе реализуется программа «Школа приемных родителей». Активно реализуются социальные проекты «У детей должны быть родители», «Дни аиста», «Видео паспорт ребенка», «Добрый автобус».

В 2017 году количество отмененных решений о передаче детей на воспитание в семью остается на уровне прошлого года. Так, всего отменено 59 решений (в 2016 году – 58), из них – в 40% случаев это связано с ненадлежащим исполнением обязанностей по воспитанию детей и неготовностью опекунов заниматься воспитанием подопечных, в 39 % – по инициативе самих усыновителей, опекунов,

попечителей, приемных родителей в связи с отсутствием взаимопонимания с подопечными; в 8 % - по причине жестокого обращения с детьми.

* * *

В сравнении с 2012 годом число детей-сирот, состоящих на учете в региональном банке данных, сократилось на 69,2 % (с 1410 до 434 по состоянию на 20.11.2017). Это дало возможность закрыть и реорганизовать 5 детских учреждений. В настоящее время в Астраханской области функционирует 19 организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 14 – подведомственны министерству социального развития и труда Астраханской области, 5 – министерству образования и науки Астраханской области. Последние представляют собой школы-интернаты, в которых проживают и обучаются те дети-сироты, которые одновременно имеют интеллектуальные нарушения, задержки психического развития, ограниченные возможности здоровья.

В 2016-2017 учебном году из общего количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, закончивших пребывание в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (80 человек), 78 – поступили в образовательные организации среднего образования.

В настоящее время в регионе вместо детских домов появились центры помощи детям, оставшимся без родительской заботы. Это просторные светлые сооружения, где есть все условия для раскрытия творческого потенциала ребенка, для учёбы, игр и физического развития, для приватности и для живого общения. Дети живут в квартирах со своей «социальной» мамой – как в обычной семье. Под добрым и чутким наставничеством взрослых и старших сверстников они получают навыки социального общежития, получения и приобретения услуг, товаров и продуктов, они учатся ухаживать за собой, разумно с пользой для собственного развития планировать досуг. Дети учатся со своими сверстниками в обычных школах, они посещают клубы, кружки, спортивные секции, студии,

действующие за пределами учреждений. То есть у ребят теперь несравнимо больше условий для социальной адаптации, они лучше познают мир. В учреждениях есть программы социально-бытовой адаптации, всех детей обязательно учат пользоваться различными бытовыми приборами, есть кружки домоводства, слесарные мастерские. Создан методический центр для психологического и социального сопровождения приемных семей. Организовано социальное сопровождение выпускников. И эти перемены уже дают свои благие плоды.

* * *

Как известно, для воспитанников государственных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, открываются вклады с повышенной годовой процентной ставкой, на которые зачисляются социальные пенсии, пособия и алименты, а также иные выплачиваемые на содержание подопечного средства. Согласно Федеральному закону «Об опеке и попечительстве», опекун (попечитель) представляет в орган опеки и попечительства отчет о хранении, использовании и управлении имуществом подопечного один раз в год. Органы опеки и попечительства полагают, что это не позволяет им осуществлять необходимый контроль в части защиты имущественных прав несовершеннолетних, и в этой связи настаивают на том, чтобы все действия по распоряжению средствами несовершеннолетними опекуны осуществляли только с их предварительного разрешения.

На особом контроле у Уполномоченного находятся вопросы реализации алиментных прав воспитанников детских учреждений и подопечных детей из замещающих семей. По информации службы судебных приставов общая сумма денежных средств, поступивших на счета воспитанников детских домов, составила 1143381,5 тыс. рублей. Выборочные проверки детских учреждений показывает, что не все воспитанники регулярно и в полном объеме обеспечиваются алиментными платежами.

Основная причина столь явно ненормальной ситуации – отсутствие должного внимания к данному вопросу со стороны

руководителей детских учреждений. У некоторых из них не налажена систематическая работа с подразделениями службы судебных приставов. Не все руководители учреждений настаивают на получении информации, не обращаются в надзорные органы. Отсутствует должное внимание к данной ситуации и со стороны органов опеки и попечительства. Имеют место случаи, когда в исполнительных документах на основании решения суда указано одно учреждение, а ребенок реально находится в другом, либо находится под опекой. Низкая эффективность исполнения требований исполнительных документов о взыскании алиментов в пользу воспитанников учреждений для детей-сирот, объясняется так же тем, что отсутствует единый орган исполнительный власти, ведущий соответствующий учет, поскольку подведомственность детских учреждений различная: одни учреждения находятся в сере образования, другие – в сфере соцзащиты.

Существенным вопросом, на который необходимо обратить внимание – материальная поддержка детей, оставшихся без попечения родителей. По действующему законодательству они не имеют право на алименты либо пенсии и, вступая во взрослую жизнь, оказываются в наихудшем положении по сравнению с другими выпускниками, имеющими на своем счету денежные средства, накопленные в период нахождения на полном государственном обеспечении.

* * *

Важной составляющей в успешной адаптации и самореализации личности подросткового возраста является постинтернатное сопровождение.

В 2017 году в Астраханской области функционировало 10 отделений постинтернатной адаптации ГСКУ Астраханской области «Областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток». Эти отделения предоставляют комплекс социально-психологических, правовых и социально-педагогических услуг в полустационарных условиях, в том числе предоставляют возможность проживания в учреждении до 23 лет.

С целью развития культуры детского творчества, пропаганды здорового образа жизни, популяризации различных видов искусства и спорта среди воспитанников учреждений для несовершеннолетних ежегодно проводится областной фестиваль спортивно-художественного и интеллектуального творчества. В 2017 году в нем приняли участие 170 воспитанников организаций для детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Астраханской области. В рамках года экологии и празднования 300-летия Астраханской Губернии впервые в Астраханской области весной 2017 года проводился Экологический фестиваль среди воспитанников специализированных учреждений для несовершеннолетних. С целью реализации проекта «С уверенностью в будущее» было заключено соглашение о сотрудничестве между министерством социального развития и труда Астраханской области и Благотворительным фондом «Искусство, наука и спорт».

3.8. Право детей на жилье

Статистика жалоб и обращений граждан в адрес Уполномоченного на протяжении многих лет свидетельствует о том, что жилищный вопрос остается одной из самых актуальных проблем для большинства семей. В 2017 году практически каждое шестое обращение в адрес Уполномоченного касалось жилищных проблем.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 118, как и в 2016 году, то составило 17% от общего числа поступивших обращений, которые касались жилищных вопросов. Анализ таких обращений показал, что права детей на нормальные жилищно-бытовые условия нарушаются особенно в отношении социально незащищенных семей: многодетных, неполных, семей с детьми-инвалидами.

К Уполномоченному обратилась жительница Наримановского района М., многодетная мать. Один из детей не признан инвалидом. После пожара ее дом был признан аварийным и подлежащим сносу. Поскольку районная администрация длительное время уклонялась от решения вопроса по предоставлению заявительнице жилья, ей пришлось

обращаться в суд. Однако суд обязал муниципалитет предоставить жилье только ребенку-инвалиду, при этом в своем решении он указал, что «по смыслу п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ к категории граждан, имеющих право на внеочередное обеспечение жилой площадью по договору социального найма, относятся лишь лица, признанные страдающими тяжелой формой хронического заболевания. Иные члены семьи инвалида таким правом не обладают». Таким образом суд не принял во внимание тот простой и очевидный факт, что ребенок, тем более инвалид, не может проживать отдельно от матери[33].

Иногда даже при наличии судебного решения заявители, имеющие льготы, не могут реализовать свои жилищные права. Обращения в УФССП России по Астраханской области о принудительном исполнении должником решения суда, применение последним штрафных санкций к должнику, к практическому решению проблемы не приводит.

Так, к Уполномоченному в интересах своего несовершеннолетнего ребенка обратился гр-н К. – он сообщил, что ребенок является инвалидом и на основании постановления администрации г. Астрахани принят на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по списку лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний. Решением Кировского районного суда г. Астрахани на администрацию г. Астрахани возложена обязанность во внеочередном порядке предоставить благоустроенное жилое помещение ребенку-инвалиду. Однако жилье до настоящего времени не предоставлено, несмотря на наличие судебного решения.

Администрация в своем ответе сослалась на то, что в связи с недостаточностью средств местного бюджета, заложенных на финансирование мероприятий «Приобретение и предоставление гражданам, страдающих тяжелыми формами

[33] Уже в процессе подготовки Доклада Конституционный Суд РФ вынес 22 января 2018 года постановление «по делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А. А. Шакировой, М. М. Шакирова и А. М. Шакировой», которое возможно позволит заявительнице пересмотреть вышеуказанное решение Наримановского районного суда.

хронических заболеваний жилых помещений», осуществить закупку квартиры для ребенка-инвалида не имеет возможности.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Х., которая сообщила, что ее семья проживала в квартире дома, являющегося объектом собственности муниципального образования «Город Астрахань». После случившегося пожара дом был признан аварийным, в нем был произведен капитальный ремонт. Однако, по утверждению заявительницы, техническое состояние жилого помещения после этого только ухудшилось, сохраняется угроза обрушения дома. Переселяться в такое помещение с детьми она категорически отказалась. Администрация города между тем подала иск в суд о выселении Х. и ее детей из помещения маневренного фонда. Собственная проверка, проведенная Уполномоченным, лишь убедила в том, что помещение действительно нельзя признать отвечающим установленным требованиям. Заявительнице оказано содействие в составление процессуальных документов. В их числе – ходатайство в суд о проведении независимой экспертизы технического состояния несущих конструкций дома, которое было удовлетворено. На момент подготовки доклада дело находится на рассмотрении в суде.

В адрес Уполномоченного обратился несовершеннолетний, который воспитывается в многодетной семье. Их дом признан аварийным и подлежащим капитальному ремонту, однако срок отселения граждан в связи, с проведением ремонтных работ установлен лишь до января 2019 года. При этом, мальчик утверждает, что проживать в доме небезопасно, из-за разрушения его несущих конструкций. Уполномоченный обратился с ходатайством в администрацию г. Астрахани о переселении семьи в жилое помещение маневренного фонда на период до завершения ремонтных работ. Просьба удовлетворена. Для семьи подыскивается подходящее жилье.

В 2017 году к Уполномоченному поступали обращения о том, что семьям с несовершеннолетними детьми навязывают жилые помещения, не отвечающие санитарным и техническим требованиям. Так, жительница Красноярского района гр-ка Г. сообщила, что администрация МО «Сеитовский сельсовет» навязывает ей жилье, не соответствующее санитарным нормам.

Рассмотрев обращение Г., Уполномоченный пришел к выводу об обоснованности ее доводов. В целях оказания содействия заявительнице в адрес руководства Управления Роспотребнадзора по Астраханской области было направлено ходатайство с просьбой провести обследование квартиры. Решение администрации о предоставлении гр-ке Г. неблагоустроенной квартиры отменено, но и другой вариант, к сожалению, пока не предлагается. Более того, стало известно, что администрация села пытается вновь предоставить вышеуказанное неблагоустроенное жилье другой семье, в которой также воспитываются дети.

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

Особое место по правовым последствиям занимает выселение семей с детьми без предоставления иного жилого помещения. Согласно ст. 31 Жилищного кодекса РФ и п. 2 ст. 292 Гражданского кодекса РФ допускается возможность собственниками жилья выселять бывших членов семьи собственника и членов семьи прежнего собственника. Особенно активно эта норма используется после расторжения брака. Выселение из жилья бывших супругов собственниками становится широко распространённым явлением, а нарушение прав несовершеннолетних приобретают массовых характер. После снятия с регистрационного учета и выселения они утрачивают место жительства и не могут встать на учет нуждающихся в жилых помещениях, реализовать свои права на меры социальной поддержки, охрану здоровья, ограничены в гражданских и иных правах.

Одна из сложнейших проблем – обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жильем. По состоянию на конец 2017 года на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями состояло 2823 сирот, причем у 2111 лиц уже возникло право на получение жилья. В

отношении 924 сирот вынесены судебные решения об обеспечении их жилыми помещениями.

По поручению Губернатора Астраханской области с 2013 года на территории муниципальных образований г. Астрахани и Астраханской области осуществляется строительство новых благоустроенных жилых домов для сирот, отвечающих санитарным и техническим нормам и правилам.

Всего с 2010 года по 2016 годы получили квартиры 1116 человек. В 2017 году введены в эксплуатацию и отнесены к специализированному жилищному фонду 120 квартир в жилых домах Ахтубинского, Черноярского и Енотаевского районов области. По итогам заседаний межведомственной комиссии по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот все квартиры были распределены между лицами указанной категории.

Предусмотрена и такая дополнительная мера социальной поддержки данной категории граждан, как единовременная натуральная помощь в виде проведения ремонта жилого помещения. С 2012 по 2017 годы, было отремонтировано 44 жилых помещения.

Тем не менее, острота проблемы жилищного обеспечения детей-сирот сохраняется. Поступившие к Уполномоченному обращения в 2017 году (10 % от числа поступивших обращений по жилищному вопросу) касались соблюдения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а именно – выявление и постановка на учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Так, к Уполномоченному обратилась гр.-ка Н.., являющаяся опекуном несовершеннолетнего ребенка. Заявительница сообщила, что по достижению ребенка 14-летнего возраста подала заявление в Центр социальной поддержки населения Кировского района г. Астрахани о включении ее опекаемого ребенка в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поставленных на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений. Однако на протяжении двух месяцев она не могла добиться от сотрудников Центра ответа на свое обращение.

Лишь после вмешательства Уполномоченного сотрудники Центра сообщили, что задержка ответа связана с отсутствием необходимых сведений из г. Сыктывкар (Республика Коми). Центру социальной поддержки населения Кировского района г. Астрахани указано на необходимость соблюдения законодательства Российской Федерации и Астраханской области, регламентирующего порядок включения в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, поставленных на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений. После получения необходимых документов девочка была включена в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в качестве нуждающееся в жилом помещении со дня возникновения у нее права.

Анализ обращений также свидетельствует о том, что зачастую причинами нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей несовершеннолетних, является низкий уровень правовой грамотности сирот, а отсутствие денежных средств, не позволяет им прибегнуть к квалифицированной юридической помощи, что затрудняет их самостоятельное обращение за судебной защитой.

3.9. Вопросы детского трудоустройства

Трудовая занятость подростков является важным звеном в системе мероприятий, направленных на профилактику детской безнадзорности и преступности.

Вместе с тем, возможности трудоустройства таких подростков крайне ограничены по причине сложившегося в последние годы дисбаланса между спросом желающих трудоустроиться несовершеннолетних и предложением временных вакансий на рынке труда.

Работа по содействию в трудоустройстве несовершеннолетним гражданам, состоящим на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, ведется адресно, рассматривается возможность трудоустройства как на временные, так и на постоянное место работы, обязательно ведутся переговоры с работодателем, к которому

направляется подросток. Все подростки, обратившиеся в центры занятости по направлению КДНиЗП, в обязательном порядке направляются к профконсультантам, где они получают рекомендации и помощь в выборе профессии.

Вместе с тем, прокуратурой Астраханской области отмечается, что практически во всех муниципальных образованиях региона отсутствует должное взаимодействия в вопросах временной трудовой занятости подростков между учреждениями службы занятости населения и иными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Деятельность учреждений службы занятости сведена к формальному направлению писем в адрес тех несовершеннолетних, информация о которых поступила к ним из комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Результатом этого явился незначительный охват временным трудоустройством подростков, состоящих на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Так, в в первом полугодии 2017 года учреждениями службы занятости, в рамках реализации государственной услуги по организации временной занятости подростков трудоустроено 1960 (в 2016 году - 1930) несовершеннолетних, при этом лишь 3 подростка (в 2016 году - 3) из числа, состоящих на учете комиссий по делам несовершеннолетних.

Не всегда соблюдался порядок оказания материальной поддержки в период временного трудоустройства несовершеннолетних. Так, ОГКУ АО «Центр занятости населения, ЗАТО Знаменск» 16 несовершеннолетним в период их временного трудоустройства в июне отчетного года несвоевременно назначено оказание материальной поддержки.

Недостаточно эффективно в реализации содействия временному трудоустройству подростков и участие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Их деятельность сведена к выдаче несовершеннолетним направлений в центры занятости населения, которые нередко игнорируются. Обращения несовершеннолетних в учреждения службы занятости не контролируются.

При реализации полномочий по оказанию содействия занятости населения допускались нарушения органами местного самоуправления.

Средства выделенные для трудоустройства несовершеннолетних

	факт 2015		факт 2016		факт 2017	
	тыс.руб.	чел.	тыс.руб.	чел.	тыс.руб.	чел.
г.Астрахань	0	649	0,000	215	0,000	353
г.Знаменск	456,5	59	601,10	65	655,20	66
Ахтубинский	439	380	34.6	74	0,00	135
Володарский	250	140	250,00	105	250,00	113
Енотаевский	319	225	301,00	125	306,80	128
Икрянинский	100	251	70,00	100	165,00	166
Камызякский	390	340	324,70	192	251,20	150
Красноярский	1000	506	624,00	349	627,70	379
Лиманский	50	290	68,00	123	68,00	130
Наримановский	849,7	460	850,00	387	895,00	349
Приволжский	499	131	370,00	143	350,40	140
Харабалинский	265	195	29,00	20	110,00	62
Черноярский	69,6	66	69,00	32	183,90	55
Всего по области	4687,8	3692,0	3556,8	1930,0	3863,2	2226,0

В областном центре на протяжении последних пяти лет муниципальные программы, предусматривающие оказание содействия в трудоустройстве подростков, не разрабатываются, средства на организацию временного трудоустройства не выделяются.

Необходимо отметить, что одной из причин неудовлетворительного состояния законности в сфере занятости несовершеннолетних является отсутствие законодательного регулирования на уровне региона вопроса квотирования рабочих мест для несовершеннолетних. В этой связи полезно было бы изучение опыта нормативного регулирования трудоустройства несовершеннолетних, имеющегося в Архангельской и Иркутской областях, Республике Марий Эл. Крайне важным полагаем на сегодняшнем этапе в Астраханской области во всех муниципальных образованиях принять программы, направленные на временное трудоустройство несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, либо подпрограммы целевых программ по отдыху, оздоровлению и занятости детей, молодежной политики и спорта, развитие системы образования, иных муниципальных программ. Наличие таких муниципальных программ с хорошим финансовым обеспечением позволило бы полноценно организовать занятость подростков в свободное от учебы время.

Одной из главных задач государства в сфере труда и занятости выпускников детских домов является предоставление им равных возможностей в реализации прав на труд и выбор профессии с помощью различных мероприятий, включая профессиональную подготовку, установление квот, стимулирование работодателей к приему этих граждан на работу. В 2017 году в филиале ГСКУ АО «Областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток» УПМ «Ориентир» продолжалась реализация проекта «Ты не одинок», который включает несколько блоков, один из которых направлен на профессиональное самоопределение личности - «Я сам решу, кем буду завтра». В рамках данного блока проводились занятия «Диагностика профессиональных предпочтений» с целью определения степени выраженности интересов к разным группам профессий.

По данным агентства занятости Астраханской области лиц из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за содействием в поиске работы в отчетном периоде

обратилось 205 человек, из них трудоустроено – 38, что составило 18,5 %.

Содействие в трудоустройстве детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа

	2015	2016	2017	
Обратившиеся за содействием в поиске работы	282	267	205	
Признаны безработными	105	121	141	
Получивших услуги по профориентации	312	285	163	
Трудоустроены	158	104	38	

Соотношение				
	2015	2016	2017	
В поиске работы и трудоустроено	56%	39%	19%	
Получивших услуги по профориентации и трудоустроенные	51%	36%	23%	

Как видно из приведенной таблицы, в течении трех последних лет доля лиц рассматриваемой категории, нашедших

работу, снижается. Равно снижается и доля тех, кто находился в поиске работы и получил услуги по профориентации в целях выбора профессии либо пособие. Таким образом практика показывает, что вышеуказанные меры не стимулируют выпускников предпринимать активные действия для трудоустройства. В этой связи представляется целесообразным внести изменения в Федеральный закон и, к примеру, направлять средства для стимулирования работодателей трудоустраивать лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3.10. Право детей на отдых

Средства, предусмотренные в 2017 году в бюджете Астраханской области на отдых и оздоровление детей, составляли 27,1% к уровню 2016 года. Понятно, что это не позволило достичь плановых показателей охвата оздоровительными мероприятиями детей школьного возраста, установленных на федеральном уровне.

В период летней оздоровительной кампании 2017 года в регионе функционировало 233 организаций отдыха и оздоровления детей с общим числом отдыхающих 18359 детей (для сравнения – в 2016 году функционировало 244 лагеря с общим числом отдыхающих детей – 20034).

Печально, что в 2017 году по сравнению с 2016 годом резко снизилось количество детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которые отдохнули в летний период по сравнению с 2016 годом (1574 и 10822 соответственно). Такая же картина и в отношении детей, состоящих на профилактическом учете – если в 2016 году организованными формами летнего отдыха было охвачено 1111 ребят, то в 2017 году – всего 102 подростка. В 2017 году снизилось количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, охваченных летним отдыхом – в 2016 году отдохнули 1.943 ребенка, а в 2017 году– 316 детей. Если в 2016 году в летний период отдохнули 150 детей с ограниченными возможностями, до в 2017 году – всего 40 детей.

Тем не менее, летним отдыхом и оздоровлением так или иначе удалось охватить 85% детей школьного возраста.

Во всех муниципальных образованиях в период летней оздоровительной кампании активно применялись малозатратные формы отдыха: организация досуга детей на базе подростковых клубов, учреждений дополнительного образования, работа экологических отрядов, трудовых десантов на пришкольных участках, ремонтных бригад.

208 юных одаренных и талантливых астраханцев поправили свое здоровье и интересно провели досуг на морском побережье – в оздоровительных лагерях Крыма и Краснодарского края. Кроме того, при поддержке Фонда «Искусство. Наука. Спорт» по программе «С уверенностью в будущее» на базе федеральных детских центров с начала 2017 года оздоровились 65 детей из 5 детских региональных социальных учреждений.

Предварительная оценка эффективности оздоровления у завершивших отдых детей показала, что выраженный оздоровительный эффект получили 93% детей, охваченных оздоровительной кампаний, слабый – соответственно 7% от общего числа отдохнувших.

Необходимо отметить высокий уровень организации отдыха детей в Детском оздоровительном центре им. А.С. Пушкина, Детском оздоровительном лагере «Юный железнодорожник», летнем оздоровительно-образовательном лагере «Березка». Здесь созданы условия для того, чтобы детский отдых был не только активным, но и познавательным. Разработаны воспитательные программы различной тематической направленности, включающие в себя оздоровительные, культурно-массовые, спортивные мероприятия разнообразных форм (игровые, концертные программы, спартакиады, экскурсии, викторины, конкурсы). Проводятся мероприятия с привлечением организаций, которые носят «гостевой» характер (выставки, театрализованные представления и др.).

Следует отметить положительный опыт муниципального образования «Красноярский район», где, наряду с традиционными формами организации летнего

оздоровления, на протяжении последних 7 лет работают палаточные лагеря ученических производственных бригад. Туда бесплатно принимаются несовершеннолетние от 14 до 17 лет из малообеспеченных и многодетных семей, семей находящихся в трудной жизненной ситуации. За счет средств районного бюджета для них организовано пятиразовое питание, проводятся различные культурно-массовые и спортивные мероприятия. На период сельскохозяйственных работ, ребята заключают трудовые соглашения с центром занятости населения и получали за свой труд зарплату.

По информации министерства здравоохранения Астраханской области за период проведения летней оздоровительной кампании 2017 года за медицинской помощью из оздоровительных учреждений обратилось 77 детей, из них с различными видами травм 9 детей. Несчастных случаев, фактов отравления детей и грубых нарушений прав детей в период летней оздоровительной кампании 2017 года в регионе не зафиксировано.

Следует отметить, что подавляющее большинство детских лагерей не приспособлено для нужд детей с ограниченными возможностями здоровья. Устаревшая материально-техническая база стационарных загородных организаций отдыха и оздоровления детей не соответствует современным запросам, в частности, принципу безопасного пребывания детей на отдыхе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённый в настоящем докладе анализ демонстрирует ключевые достижения нашего региона в рамках реализации Национальной и Региональной стратегий:

- сокращение за последние 5 лет численности детей-сирот, состоящих в региональном банке данных;
- снижение количества детей в организациях для детей-сирот – за счет возврата детей в кровные семьи и передачи их на семейные формы воспитания и усыновление;
- уменьшение за последние 5 лет детей, у которых лишены родительских прав оба родителя или единственный родитель, соответственно – сокращение количества родителей, лишенных и ограниченных в родительских правах;
- сокращение количества отказов от новорожденных;
- обеспечение 100% доступности дошкольного образования детей с 3 лет;
- увеличение доли школьников, вовлеченных в освоение дополнительных образовательных программ;
- сокращение числа подростковых суицидов;
- снижение младенческой, детской и материнской смертности;
- значительное снижение числа абортов среди несовершеннолетних;
- снижение уровня бедности, дефицита доходов семей с детьми, ликвидации крайних форм проявления бедности;
- возрастание роли общественности в формировании государственной политики и развитии законодательства и другое.

Вместе с тем, необходимо отметить, что не все цели, поставленные Национальной и Региональной стратегиями, удалось достичь, появились новые вызовы безопасному детству и задачи, которые необходимо решить:

- риск демографического падения рождаемости в среднесрочной перспективе;

- уменьшение общей численности отдохнувших детей и доли детей, охваченных организованным летним отдыхом;
- сохраняется практика отобраний детей у родителей в связи с тем, что недостаточно обеспечена поддержка семьи до захода в «ситуацию неблагополучия», не развита культура обращения за помощью;
- преобладает «заявительный» тип поддержки социально уязвимых групп семей;
- сохраняются отказы от детей из замещающих семей;
- при снижении численности воспитанников в организациях для детей-сирот изменяется их контингент – в учреждениях остаются «сложные» для семейного устройства дети с ограниченными возможностями здоровья
- не в полной мере решены вопросы обеспечения конституционного права на получение качественного и доступного образования детьми, находящимися на длительном лечении в условиях изоляции от образовательной организации (медицинском стационаре, на дому), социальной поддержки семьи больного ребенка;
- не созданы условия для трудоустройства несовершеннолетних;

Эти и ряд других задач не удалось решить в полном объёме, но вместе с тем появились точки роста в виде региональных законодательств, инноваций и социальных практик, которые обеспечивают основу для дальнейшего развития и продвижения в решении проблем. Как представляется, этому могут способствовать и те предложения по совершенствованию законодательства и административных процедур, которые были изложены в настоящем докладе.

Уполномоченный по правам
ребенка в Астраханской области
А. Бондарева

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I
ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
ВВЕДЕНИЕ ……..…. 3
I. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ОБРАЩЕНИЯХ, ПОСТУПИВШИХ В 2017 ГОДУ: АНАЛИЗ СОДЕРЖАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ …….. 10
II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ ……... 18
III. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ ……... 32
IV. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2017 ГОДУ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ……..… 42
V. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ИНВАЛИДОВ …….…….…. 58
VI. ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ ……... 73
VII. ГОД ЭКОЛОГИИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ …… 89
VIII. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ … 110
IX. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2017 ГОДУ …….. 135

РАЗДЕЛ II
ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ
ВВЕДЕНИЕ …… 158
I. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В 2017 ГОДУ …... 159
II. АНАЛИЗ ОБРАЩЕНИЙ, ПОСТУПИВШИХ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В 2017 ГОДУ …... 165
III. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ДЕТЕЙ В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ …… 173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ …….. 236

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, уполномоченные по правам человека в Астраханской и Кемеровской областях А.А. Спицын и Н.А. Волков. Заседание Координационного совета российских уполномоченных по права человека (г. Москва, декабрь 2017 года)

Представление Доклада о положении с правами человека за 2016 год Губернатору Астраханской области А.А. Жилкину (март 2017 года)

В 2017 году ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области заслушивался на заседаниях комитетов Думы Астраханской области

Круглый стол на тему «Актуальные проблемы экологии Волжского водного бассейна и реализация права на благоприятную окружающую среду». В его работе приняли участие депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ А.Б. Клыканов и Л.А. Огуль, представители государственных органов, природоохранной прокуратуры, научной общественности

Уполномоченный по правам человека Андрей Спицын и Уполномоченный по правам ребенка Александра Бондарева посещают Центр управления в кризисных ситуациях ГУ МЧС России по Астраханской области

с министром социального развития и труда Астраханской области О.А. Петелиным и заместителем управляющего Астраханским отделением Пенсионного фонда России Х.Н. Кулаковой

Совместные приемы с руководителями территориальных органов федеральных органов государственной власти и министрами Астраханской области

с исполняющим обязанности руководителя Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области А.В. Немашкаловым

Прием граждан в селе Красный Яр

Прием осужденных в исправительной колонии № 6

Встреча со студентами астраханских ВУЗов по теме «Противодействие преступлениям коррупционной направленности и защита прав человека». В президиуме – первый заместитель Председателя Думы Астраханской области И.В. Родненко, руководитель Следственного управления Следственного комитета РФ по Астраханской области В.И. Семенов, Уполномоченный по правам человека А.В. Спицын

Совещание по вопросам погашения задолженности по алиментным обязательствам перед несовершеннолетними воспитанниками социальных и образовательных учреждений

Детский омбудсмен совместно с активистами Российского союза молодежи и членами команды КВН Приволжской Юниор-лиги посещают воспитанников школы-интерната им. Степана Здоровцева в летнем оздоровительном лагере «Алые паруса»

Идет заседание Общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области

Члены Детского общественного Совета с Уполномоченным правам ребенка А.А. Бондаревой, старшим помощником прокурора Астраханской области по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних Е.А. Стрельцовой, старшим инспектором СУ СК России по Астраханской области А.Н. Сутыриной, инспектором УМВД России по Астраханской области Е.Н. Чачанидзе

Икрянинский район. Идет заинтересованное обсуждение актуальных проблем с представителями родительской и педагогической общественности

В 2017 году впервые была апробирована новая форма работы – проведение в сельских районах «Дня Уполномоченного по права ребенка»

Приволжский район. Встреча с учащимися общеобразовательной школы

Благотворительная акция помощи жителям Донецкой и Луганской областей, проживающим в Центре временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев «Волжанка»

Реализация социально-культурного проекта «Уроки творчества и доброты». Воспитанники детских учреждений посещают ремесленное подворье (село Евпраксино Приволжского района)

В 2017 году областной конкурс исследовательских работ учащихся «Права ребенка в новом веке» проводился в 15 раз

Чествование в аппарате Уполномоченного по правам человека в Астраханской области Оксаны Пронюшкиной, отмеченной благодарностью федерального Омбудсмена – за спасение жизни ребенка