ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ
ЗА 2019 ГОД

Ярославль
2020

УДК 34С
ББК 67.99(2)
Б12

Бабуркин С. А.

Б12 Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2019 год / С. А. Бабуркин. — Ярославль, 2019. — 154 с. [7 ил.]

УДК 34С
ББК 67.99(2)

© Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение 4

2. Основные направления деятельности Уполномоченного 5
   по правам человека в Ярославской области....5
   2.1. Работа с обращениями граждан 5
   2.2. Мониторинг состояния соблюдения прав и свобод 9
   2.3. Содействие совершенствованию механизма защиты прав и свобод....11
   2.4. Правовое просвещение 19
   2.5. Межведомственное, межрегиональное, международное сотрудничество....21

3. Личные (гражданские) и политические права 27
   3.1. Право на жизнь, достоинство, неприкосновенность личности 27
   3.2. Право на свободу передвижения и гражданство....30
   3.3. Право на свободу совести и вероисповедания 34
   3.4. Избирательные права....36
   3.5. Право на осуществление местного самоуправления....40
   3.6. Право на доступ к информации, на обращение, свобода СМИ 45
   3.7. Право на объединение и проведение публичных мероприятий 49

4. Социальные, экономические и культурные права....55
   4.1. Право на жилище 55
   4.2. Право на социальное обеспечение 67
   4.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь....75
   4.4. Защита семьи, материнства и детства....88
   4.7. Экономические права....96
   4.6. Право на образование 106
   4.7. Право на доступ к культурным ценностям 113
   4.8. Право на благоприятную окружающую среду 116

5. Гарантии прав человека....125
   5.1. Право на доступ к правосудию....125
   5.2. Права человека в местах принудительного содержания....129
   5.3. Право на юридическую помощь....137
   5.4. Противодействие коррупции и защита прав человека....141

6. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области
   по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина,
   направленные в органы государственной власти
   и органы местного самоуправления 148
   6.1. Анализ исполнения предложений и рекомендаций Уполномоченного по
   совершенствованию механизма защиты прав и свобод гражданина территории
   Ярославской области, направленных в 2018 году 148
   6.2. Предложения Уполномоченного по совершенствованию механизма
   защиты прав и свобод, подготовленные и направленные в 2019 году 149

1. ВВЕДЕНИЕ

«Чтобы вас поддержать, я буду на это настраивать, нацеливать руководителей всех уровней, <…> буду призывать <…> относиться внимательно к тому, что вы говорите, что вы формулируете. Потому что это очень важная часть работы с обществом, работы с людьми».

Президент России В.В. Путин о работе уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, 2019 г.[1]

В целях привлечения внимания органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, общественных организаций и граждан к вопросам соблюдения и защиты прав и свобод человека на территории Ярославской области, выявления наиболее распространенных фактов и причин нарушения прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области, а также выработки предложений по совершенствованию механизмов защиты и восстановления прав и свобод **Уполномоченный по правам человека в Ярославской области (далее – Уполномоченный) представляет Ежегодный доклад**.

Доклад Уполномоченного подготовлен в соответствии со ст. 9 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области». В нем содержатся качественные и количественные показатели, характеризующие результаты деятельности Уполномоченного и состояние дел в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области в 2019 году.

В докладе представлены сведения о работе Уполномоченного с обращениями граждан в 2019 году, предложены рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления на территории Ярославской области по совершенствованию работы в сфере соблюдения и восстановления нарушенных прав граждан, отражена информация о деятельности Уполномоченного в сфере правового просвещения и информирования жителей области, о сотрудничестве и взаимодействии с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных структур и ведомств, а также с действующими в регионе общественными организациями и объединениями, в том числе правозащитной направленности, по вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан, о проблемных вопросах, которые выявились в ходе совместной деятельности, и результатах взаимодействия.

При подготовке доклада использовались следующие источники информации:

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

Доклад, в соответствии со ст. 9 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области», направляется Губернатору Ярославской области, в Ярославскую областную Думу, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе,

[1] Встреча Президента РФ В.В. Путина с Уполномоченными по правам человека. 10 декабря 2019 г., режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/62287

в Общественную палату Ярославской области, в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в прокуратуру Ярославской области, в комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области. Доклад в полном объеме размещается на официальном сайте Уполномоченного в сети «Интернет»: ***www.up76.ru***

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

«Институт уполномоченного по правам человека является государственным органом, который участвует во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи»[2].

В соответствии с Законом Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» основными задачами Уполномоченного по правам человека в Ярославской области являются:

1) содействие соблюдению на территории Ярославской области прав и свобод человека и гражданина, восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;

2) подготовка предложений по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области;

3) правовое просвещение и информирование населения Ярославской области по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;

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

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

Указанные задачи определяют основные направления работы регионального омбудсмена.

2.1. РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

В 2019 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило **2392** обращения граждан**.** Таким образом, продолжается рост числа обращений к омбудсмену, представленный на диаграмме (рис.1).

Рисунок 1. Динамика количества обращений к Уполномоченному в 2013-2019 гг.

Из поступивших обращений **2357** были индивидуальными, **35 – коллективными** (подписанными пятью и более лицами). Коллективные обращения поступали по вопросам защиты права на жилище (19 обращений), на труд (4 обращения), на юридическую помощь (3 обращения), на благоприятную окружающую среду (2 обращения), на образование (3 обращения), на социальное обеспечение (2 обращения), а также прав ребенка (1 обращение) и прав предпринимателей (1 обращение).

256 обращений поступило в интересах неопределенного круга лиц; это составляет 10,6% от общего числа обращений.

С учетом коллективных обращений к Уполномоченному в 2019 году обратилось **3368 человек.**

Как и в 2018 году, среди обратившихся за защитой прав по-прежнему преобладают жен-

[2] Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой, режим доступа: http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/goals

щины (обращения поступили от **1213 мужчин и 2155 женщин, 35% и 65% от общего числа, соответственно**).

Среди категорий заявителей преобладали работающие граждане **(844 обращения)**, пенсионеры **(439 обращений),** лица, находящиеся в местах принудительного содержания либо их родственники **(430 обращений).** Более подробные данные о категориях обратившихся граждан представлены на диаграмме (рис.2).

Рисунок 2. Основные категории граждан, обратившихся к Уполномоченному в 2019 г.

Дополнительно к общему списку более 400 обращений было принято и рассмотрено в общественных приёмных Уполномоченного в муниципальных образованиях области.

В 2019 году было организовано и проведено **40 личных приёмов граждан Уполномоченным**, при этом личный прием граждан на постоянной основе ежедневно проводился сотрудниками аппарата Уполномоченного (**247 приемов**). Всего за 2019 год в ходе личных приёмов было принято **1240 обращений**, что составляет **51,8 %** от общего числа и почти на 5% превышает показатель 2018 года**,** когда на личных приемах было принято **47,2 %** от всех поступивших обращений.

В 2019 году было проведено **19 выездных приемов граждан в рамках «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях области**. «День Уполномоченного» - формат работы омбудсмена в муниципальных образованиях, инициированный Уполномоченным в 2017 году и включающий прием граждан, в котором, как правило, принимают участие общественный помощник Уполномоченного в данном муниципальном образовании и районный прокурор, встречу с руководством района, посещение социальных учреждений, образовательных организаций, районных больниц и фельдшерских пунктов, отделов полиции, а также выезды по обращениям, поступившим из данного района.

В 2019 году Уполномоченный **74 раза** выезжал в **места принудительного содержания** граждан в Ярославской области с целью проверки фактов, изложенных в обращениях, и проведения личного приема арестованных, подследственных и осужденных, **19 раз** посещал **изоляторы временного содержания**, провел **3 приема иностранных граждан и лиц без гражданства** в Центре временного содержания иностранных граждан.

Было организовано и проведено **14 совместных приёмов** граждан с органами государственной власти, государственными органами, общественными организациями и объединениями, партнерами по соглашениям. Совместные приемы проводились с прокурором Ярославской области, начальником СУ СК РФ по Ярославской области, главным судебным приставом Ярославской области, начальником УФСИН России по Ярославской области, управляющим отделением ГУ ЦБ по Ярославской области, а также с приемной Правительства области, с директором департамента образования мэрии г. Ярославля, с руководителями органов местного самоуправления муниципальных образований.

12 приемов было проведено в рамках сотрудничества с юридической клиникой ЯрГУ им. П.Г. Демидова, в том числе в формате Дней бесплатной юридической помощи.

В письменной форме в 2019 году поступило **758 обращений** (включая поданные на личном приеме),**через социальные сети** (на официальных страницах Уполномоченного) – **175 обращений**. **На официальный сайт омбудсмена** www.up76.ru **поступило 91 обращение. В устной форме (по телефону)** было принято **597 обращений.**

Тематика обращений к Уполномоченному в 2019 году представлена в таблице 1 в порядке убывания количества обращений.

Вид права	Количество обращений	В процентах от общего числа	В процентах от общего числа в 2018 г.
Право на жилище	634	26,5↑	25,5
Право на социальное обеспечение	360	15	17,2
Право на доступ к правосудию	340	14,2↑	12,3
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	220	9,2↑	7,7
Право частной собственности	105	4,4	4,6
Право на свободу передвижения и на гражданство	103	4,3↑	3,6
Права ребенка	96	4,1	4,2
Право на труд	93	3,9	4,4
Право на образование	79	3,3↑	2,3
Право на личную неприкосновенность	61	2,6	4,0
Право на юридическую помощь	60	2,5↑	0,7
Право на землю	59	2,4	2,8
Право на обращение	47	2,0	3,7
Право на доступ к информации	33	1,4↑	0,9
Право на государственную защиту	30	1,3↑	0,9
Право на благоприятную окружающую среду	13	0,5	1,2
Право на участие в управлении делами государства	13	0,5	2,3
Право на достоинство личности	12	0,5↑	0,4
Право на жизнь	11	0,5↑	0,04
Право на доступ к культурным ценностям	8	0,3↑	0,04
Право на предпринимательскую деятельность	8	0,3↑	0,2
Право на свободу совести и вероисповедания	7	0,3	0,3

Таблица 1. На нарушение каких прав жаловались граждане в 2019 г., в сравнении с 2018 г.

Больше всего обращений, как и в 2018 году, поступило по вопросам защиты **права на жилище, на социальное обеспечение и на доступ к правосудию;** на четвертом месте по количеству жалоб вновь оказалась **сфера медицинского обслуживания**, на пятое вышли проблемы защиты **права частной собственности**. Если анализировать динамику доли обращений по отдельным категориям прав по сравнению с 2018 годом, то можно констатировать рост доли обращений граждан по таким категориям, как право на жилище, на доступ к правосудию, на охрану здоровья, на свободу передвижения и гражданство, на образование, на юридическую помощь, на доступ к информации, на государственную защиту, на жизнь, достоинство личности, доступ к культурным ценностям и осуществление предпринимательской деятельности.

На кого жаловались заявители? Как и прежде, в спектре объектов жалоб (нарушителей прав) лидируют **органы местного самоуправления (326 жалоб, или 13,6 % от общего числа)**, на втором месте – **УФСИН по Ярославской области (293 жалобы, или 12,2%)**, на третьем – **коммерческие организации (266 жалоб, или 11,1%)**. Полный перечень объектов жалоб и обращений в 2019 г. представлен в таблице 2 в порядке убывания количества обращений:

Объект жалоб	Число обращений в 2019 г.
органы местного самоуправления	326
УФСИН России по Ярославской области	293
коммерческие организации	266
органы государственной власти Ярославской области	219

физические лица	**122**
УМВД по Ярославской области	**117**
Федеральные структуры и ведомства	**96**
УФССП по Ярославской области	**92**
суды	**71**
медицинские организации	**69**
работодатели	**62**
образовательные организации	**37**
СУ СК РФ по Ярославской области	**22**
Управление по вопросам миграции УМВД по Ярославской области	**19**
учреждения социального обслуживания	**13**
Некоммерческие организации	**11**
медико-социальная экспертиза	**10**
органы прокуратуры	**10**
УФСБ по Ярославуской области	**8**
нотариусы	**2**
Обращения не являлись жалобами	**527**

Таблица 2. На кого жаловались граждане в 2019 году

Больше всего обращений к омбудсмену традиционно поступает **из областного центра**. Однако в 2019 году этот показатель **снизился до 55, 3%** от общего числа обращений (в 2018 году он составлял **60,5%).** Это может означать, что институт Уполномоченного стал более востребован и за пределами Ярославля. На втором месте оказался, как и в прошлом году, **г. Рыбинск** (**224 обращения**, или **9,4%** от общего числа), на третье впервые вышел **Угличский район** (**114 обращений** и **4,8%,** соответственно). Подробная «география» обращений к Уполномоченному представлена на диаграмме (рис. 3):

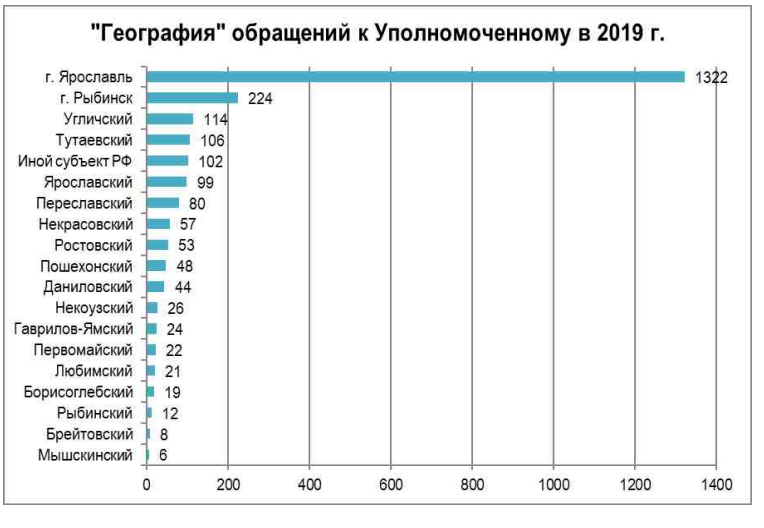


Рисунок 3. Распределение обращений по территориям (количество обращений)

По поступившим обращениям заявителей о нарушении прав в 2019 году было проведено **1914 проверок** и предоставлено **478 консультаций либо разъяснений без проведения проверки**. В рамках проверок по обращениям совершено **215 рабочих (инспекционных) выездов**, из них **74** – в места принудительного содержания. Уполномоченный и сотрудники его аппарата **32 раза посещали судебные заседания** в качестве слушателей в рамках мониторинга соблюдения прав граждан на доступ к правосудию.

По итогам проведенных проверок подготовлено **33 заключения** о нарушении прав и мерах, необходимых для их восстановления, направленных

в органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам.

В 608 случаях нарушенные права удалось полностью восстановить. **445 обращений** остаются **на контроле Уполномоченного,** по ним продолжается работа. По **812 обращениям** разработаны и предложены заявителям **механизмы самостоятельной защиты прав**.

2.2. МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД

В 2019 году Уполномоченный осуществлял мониторинг соблюдения и защиты прав и свобод в Ярославской области. Одной из основных форм мониторинга уже не первый год являются проводимые омбудсменом социологические исследования и опросы жителей области. В 2019 году были проведены 4 исследования мнений ярославцев в различных форматах:

- ✓ *«Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» (масштабное социологическое исследование, проводимое ежегодно в формате анонимного телефонного интервью, выборка - 1000 человек);*
- ✓ *«Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в восприятии и оценках жителей Ярославля» (проводилось в формате фокусированного интервью в рамках подготовки тематического специального доклада);*
- ✓ *интернет-опрос граждан о знании прав потребителей финансовых услуг и механизмов их защиты;*
- ✓ *интернет-опрос граждан о наиболее актуальных темах для специальных докладов Уполномоченного.*

Социологическое исследование «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» проводится по инициативе Уполномоченного ежегодно, начиная с 2013 года, с целью выявления общественного мнения жителей региона по вопросам осведомленности о конституционных правах и свободах, восприятия степени защищенности своих прав и свобод, а также осведомленности жителей области о механизмах и способах защиты прав. Кроме того, исследование позволяет выявить динамику восприятий сферы защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области (на основе сравнения с данными исследований 2013-2018 гг.) и перспектив состояния этой сферы.

Выборка исследования в 2019 году составила 1000 человек в возрасте старше 18 лет: это мужчины и женщины, проживающие в Ярославской области; исследование охватило все муниципальные районы, оно проводилось в формате анонимного телефонного интервью по формализованной анкете.

Результаты опроса показали, что **уровень осведомленности жителей области о своих конституционных правах достаточно высок**: только 7% опрошенных «ничего не знают» о своих правах, 22% «скорее не знают», «примерно о половине прав» знают 34,5%, «скорее осведомлены» о правах 23%, и 8,9% полагают, что «знают свои права очень хорошо».

Большинство опрошенных (67,2%) подразумевают под правами человека инструмент для отстаивания своих законных интересов. К сожалению, для трети опрошенных (30,7%) права человека – это «пустые слова».

Среди факторов, от которых в большей степени зависит защищенность прав человека, большинство респондентов отметили знание законов (28,3%), на втором месте оказалась деятельность органов власти (25%), на третьем – личные связи (23,1%). Полный спектр распределения ответов представлен на рис. 4.

Рисунок 4. От чего зависит защищенность прав – данные в % от числа опрошенных

Динамика оценок участниками исследования **соблюдаемости отдельных категорий конституционных прав и свобод в 2018 – 2019 гг.** представлена в таблице 3.

Конституционное право	Процент ответивших, что «право соблюдается»	
	2018 г.	2019 г.
Право на жизнь	82,4	87,1↑
Право на свободу передвижения и гражданства	77,7	86,1↑
Право частной собственности и свобода распоряжаться ею	73,3	78,4↑
Право на свободу совести и вероисповедания	76,9	78,0↑
Право на выбор языка общения	76,0	77,9↑
Право на жилище	69,8	72,3↑
Право на личную неприкосновенность	64,6	67,9↑
Право избирать и быть избранным	63,5	65,1↑
Право на государственную защиту	62,7	64,7↑
Право на защиту чести и доброго имени	63,7	63,7
Право на образование	74,8	59,5↓
Право на предпринимательскую деятельность	71,5	57,2↓
Право на социальное обеспечение	62,3	54,3↓
Право на свободу информации	66,2	44,4↓
Право на охрану здоровья и медпомощь	54,2	37,4↓
Право на труд	71,4	36,9↓
Право на свободу собраний	56,3	33,2↓
Право на благоприятную окружающую среду	49,5	33,2↓
Право на доступ к правосудию	57,9	32,3↓

Таблица 3. Динамика оценок соблюдаемости отдельных конституционных прав в 2018 – 2019 гг., в % от числа опрошенных

Из данных таблицы усматривается, что, по мнению жителей области, **за прошедший год несколько улучшилась ситуация с соблюдаемостью права на жизнь, на свободу передвижения, на частную собственность, на свободу совести, на жилище, личную неприкосновенность, права избирать и быть избранным, права на государственную защиту.** В то же время, респонденты сочли, что **ухудшилась, и порой значительно, ситуация с соблюдением права на образование, на предпринимательскую деятельность, на социальное обеспечение, на свободу информации, а также права на охрану здоровья и медицинскую помощь, на труд, на свободу собраний, на окружающую среду и на доступ к правосудию.**

Некоторые из этих прав (право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальное обеспечение и на благоприятную окружающую среду) были названы также «наиболее часто нарушаемыми».

Насколько эффективна деятельность органов власти по соблюдению и защите прав человека? Опрошенные оценили эффективность деятельности государственных органов, органов государственной власти Ярославской области, органов местного самоуправления в сфере защиты прав человека как среднюю, однако налицо дифференциация оценок в зависимости от уровня власти. Так, **наиболее эффективной опрошенным представляется работа федеральной власти** (53% опрошенных в той или иной степени считает ее эффективной), **наименее эффективной – деятельность местной власти** (31,5%). Также существует связь между местом проживания респондентов и оценками эффективности власти. Жители районных центров и городских поселений склонны более оптимистично оценивать деятельность власти всех трех уровней, чем жители сел и областного центра.

Какие органы и инстанции нарушают права человека? Наибольший процент респондентов полагают, что **чаще всего нарушения прав допускаются органами региональной власти** (64,4% ответивших), и **органами местного самоуправления** (47,8% ответивших), а также **сотрудниками правоохранительных органов** (39,6%), **руководством предприятий и организаций** (38,3%), **судами** (26,5%), **УФСИН** (18,4%) и **прокуратурой** (16,8%).

Согласно исследованию, **около половины опрошенных в той или иной степени уверены, что смогут самостоятельно защитить свои права**. Среди неуверенных либо недостаточно уверенных в своих возможностях преобладают люди, слабо оценивающие знание своих прав, а также сельские жители.

Вместе с тем, подавляющее большинство опрошенных (70,0%) **не обращались в компетентные органы для защиты своих прав**. У тех 30%, кто обращался, проблему не удалось решить в 17,8% случаев, в 6% случаев она была решена, в 4,9% случаев она «до сих пор на рассмотрении».

В качестве важного института защиты прав респонденты уже не первый год называют **Уполномоченного по правам человека в Ярославской области**. В 2019 году об осведомленности об этом правозащитном институте заявили 64% опрошенных. В основном о деятельности омбудсмена ярославцы и жители области осведомлены из телевизионных сюжетов и программ (так ответило 27,2% респондентов). Второе место (по 23,3%) делят между собой такие источники информации, как «интернет-ресурсы» и «информация, полученная от знакомых, близких, коллег». Далее следуют печатные издания (11,3%), официальный сайт Уполномоченного www.up76.ru (8,4%) и радиопрограммы (7,8%).

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области продолжает оцениваться как достаточно значимый институт. **Большая часть респондентов говорит о необходимости института омбудсмена** (почти 79% ответивших в той или иной степени признают его необходимость, большая часть из них - горожане).

Респонденты считают, что основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека должны быть отстаивание гражданских прав, прав в сфере трудовых отношений, экономики, жилищного законодательства (рис. 5).

Рисунок 5. Приоритетные направления деятельности регионального омбудсмена в ожиданиях участников социологического исследования (в % от числа ответивших)

Участники социологического исследования в своих **прогнозах относительно состояния сферы прав и свобод граждан в Ярославской области разделились на три неравных группы**: **54,6% ответивших полагают, что изменений в будущем в данной сфере не произойдет, 13,7% ожидают, что ситуация улучшится, и 19,8% опрошенных считают, что ситуация ухудшится.** По сравнению с предыдущими годами сократилось число затруднившихся с ответом, что может свидетельствовать об актуализации проблемы защищенности прав человека в общественном сознании.

2.3. СОДЕЙСТВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД

Деятельность Уполномоченного по содействию совершенствованию механизма соблюдения и защиты прав и свобод граждан в 2019 году велась в следующих направлениях:

- участие в нормотворческой работе по совершенствованию статуса уполномоченного по правам человека в субъекте РФ;
- привлечение к защите прав и свобод правозащитной инфраструктуры (консультативные

органы при Уполномоченном, общественные приемные в муниципальных образованиях, Общественный правозащитный центр);
- направление в органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления системных предложений по совершенствованию нормативных актов в сфере защиты прав и свобод граждан.

Развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах РФ как ключевого элемента государственной правозащиты – важное направление работы в 2019 году. На рассмотрении в Государственной Думе в настоящее время находится **проект федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»,** прошедший первое чтение. Законопроект направлен на совершенствование правовых основ статуса, повышение эффективности и результативности деятельности региональных омбудсменов, на установление единых принципов организации деятельности региональных уполномоченных и закрепление общих начал их взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Уполномоченный полагает, что необходимость принятия данного закона обусловлена, в том числе, тем, что результативность деятельности региональных омбудсменов во многом определяется условиями, созданными для них в каждом субъекте Российской Федерации. Законы о региональных уполномоченных приняты во всех 85 субъектах РФ, однако различия в указанных региональных актах ставят жителей различных регионов, обращающихся к региональным уполномоченным, в неравные условия с точки зрения возможностей получения от них полноценной правовой помощи. С другой стороны, имеющихся у уполномоченных средств для защиты прав и законных интересов граждан и воздействия на правозащитную обстановку в регионах порой недостаточно для полноценной реализации возложенных на государственных правозащитников задач. Принятие федерального закона позволит установить единые подходы и стандарты в вопросах организации специализированной государственной правозащиты, осуществляемой региональными уполномоченными в субъектах Российской Федерации.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Обращения жителей района погрязли в бюрократической машине, должен быть более тесный диалог местной власти с населением, а у нас замалчиваются, к примеру, публичные проекты, которые должны согласовываться с жителями … все это увеличивает апатию людей», - из отчета общественного помощника.

Следует отметить, что в Ярославской области роль и значение Уполномоченного по правам человека в государственной системе постепенно укрепляется. Об этом говорит, в частности, то, что органы законодательной и исполнительной власти региона все более внимательно относятся к рекомендациям и заключениям омбудсмена – как направляемым в рабочем порядке, так и представляемым в Ежегодных и специальных докладах. В 2019 году Ярославская областная Дума впервые вынесла **Постановление об обязательном рассмотрении положений Ежегодного доклада своими профильными комитетами**. Однако, к сожалению, конструктивный отклик был получен не от всех комитетов Думы, вследствие чего Уполномоченный намерен усилить работу по привлечению внимания законодателей к своим рекомендациям по совершенствованию механизма правозащиты в регионе. Отрадно, что на встрече уполномоченных с Президентом РФ В. В. Путиным, участие в которой принимал и ярославский омбудсмен, глава государства отметил этот вектор как один из приоритетных и пообещал государственным правозащитникам всестороннюю поддержку в укреплении их отношений с органами власти и их позиции в системе государственных органов.

Правозащитная инфраструктура Уполномоченного включает экспертно-консультативные органы при омбудсмене, институт общественных помощников и общественные приемные в муниципальных образованиях области.

В 2019 году проведено **4 заседания Общественного совета при Уполномоченном,** в том числе 2 расширенных, с участием общественных помощников, представителей органов власти, государственных органов, органов местного самоуправления, ведомств, общественных организаций. Продолжилась работа **экспертных рабочих групп при Уполномоченном** по актуальным вопросам защиты прав и свобод: проведено два заседания экспертной группы **по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь**.

В рамках работы **Общественного правозащитного центра при Уполномоченном** были организованы «горячие линии» по вопросам защиты избирательных прав и защите прав призывников, а

также организовано консультирование заявителей в социальных сетях.

Важной частью правозащитной инфраструктуры является институт общественных **помощников и сеть общественных приёмных** Уполномоченного в муниципальных образованиях Ярославской области.

В 2019 году общественными помощниками дополнительно к общему числу обращений к Уполномоченному принято и рассмотрено **более 400 обращений граждан.** В общественных приемных омбудсмена было проведено **более 200 приемов жителей муниципальных образований,** не включая приемы совместно с омбудсменом в ходе «Дней Уполномоченного». Деятельность общественных помощников освещается в муниципальных СМИ. Кроме того, с 2019 года работа общественных помощников освещается в отдельной рубрике информационного вестника Уполномоченного «Имеем право!». Больше всего обращений в 2019 году было принято общественными помощниками в Рыбинском, Ростовском, Первомайском, Ярославском, Даниловском, Гаврилов-Ямском и Любимском муниципальных районах.

На проводимых Уполномоченным совещаниях общественные помощники делятся проблематикой обращений, а также проблемами, актуальными для муниципальных образований. Это позволяет выявить как общие для большинства муниципальных районов проблемные вопросы, так и специфические «болевые точки», актуальные для отдельных муниципальных образований. Так, общими проблемами традиционно остаются жилье, вопросы ЖКХ, здравоохранения и медицинской помощи, качества дорог, обеспечения доступной среды для инвалидов, права потребителей. Вместе с тем, в 2019 году были отмечены такие специфические проблемы в отдельных районах, как качество питьевой воды (Ярославский и Ростовский районы), предоставление жилых помещений маневренного фонда лицам, чье жилье пострадало от пожаров, невыплата заработной платы предприятиями-банкротами (Любимский район), проблемы утилизации ТКО (Угличский район, г. Ярославль, г. Рыбинск), вопросы реализации права на труд и демографическая ситуация (Гаврилов-Ямский район).

Так, общественный помощник в Гаврилов-Ямском муниципальном районе отмечает: *«Актуальны для нашего района вопросы трудоустройства, особенно граждан, освободившихся из мест лишения свободы. Ну и вопросы демографического характера: смертность у нас значительно превышает рождаемость».*

К общественному помощнику в Любимском районе, по его словам, жители нескольких деревень обратились с нестандартной коллективной жалобой - на разрастание растения-вредителя, борщевика Сосновского. Путем переговоров с главами сельских поселений проблема была локально купирована: из бюджетов поселений были выделены необходимые средства и проведены соответствующие работы по уничтожению борщевика.

Учитывая важность популяризации деятельности общественных помощников, омбудсмен посвятил работе «на местах» несколько тематических колонок вестника «Имеем право!» и прямой эфир одноименной авторской радиопрограммы на «Радио России. Ярославль». О своей работе, взаимодействии с органами местного самоуправления, рассмотрении жалоб граждан рассказали сами помощники, приглашенные на прямой эфир в качестве экспертов. Все материалы доступны на сайте Уполномоченного www.up76.ru.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Иногда люди звонят, чтобы высказать наболевшее: маленькие пенсии, равнодушие родственников, болезни.. И что делать? Слушаю, сочувствую, советую, помогаю», - из интервью общественного помощника вестнику «Имеем право».

На основе анализа системных проблем, выявленных по итогам работы с обращениями, в 2019 году было подготовлено и направлено **32 системных предложения** по внесению изменений в нормативные правовые акты с целью совершенствования механизма защиты прав и свобод. Предложения подготовлены и направлены в сферах защиты права на жилище, права на социальное обеспечение, права на осуществление местного самоуправления, права на охрану здоровья и медицинскую помощь, права на образование, права на труд, права на землю, права частной собственности, прав несовершеннолетних, а также права на обращение, права на юридическую помощь, прав человека в местах принудительного содержания. Анализ указанных предложений представлен в заключительном разделе настоящего Доклада. Уполномоченный проводит постоянный анализ и мониторинг исполнения его рекомендаций и предложений за предшествующие годы, результаты которого также представлены в заключительном разделе Доклада.

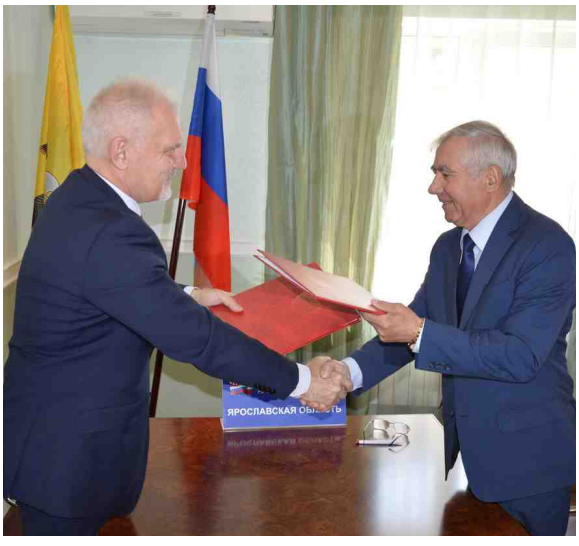
Москва, Кремль. Встреча Президента России Владимира Путина с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Татьяной Москальковой и региональными уполномоченными по правам человека

Уполномоченный принял участие в ежегодном собрании Глобального альянса национальных учреждений по защите прав человека (ГАНРИ) в Женеве

Сергей Бабуркин представил опыт правозащитной работы в Ярославской области на мероприятиях федерального и международного уровня во Владивостоке

На заседании Думы Угличского муниципального районаУполномоченный обозначил перед депутатами наиболее острые проблемы, с которыми сталкивается в процессе работы

Участие во встрече с делегацией Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП)



В мае 2019 года было подписано Соглашение о сотрудничестве региональным Отделением Пенсионного Фонда России по Ярославской области

Уполномоченный и руководство Следственного комитета РФ по Ярославской области и региональной прокуратуры провели совместный прием граждан

Уполномоченный почтил память жертв политических репрессий в Селифонтово

Напутственное слово призывникам

Рабочая встреча с руководством департамента государственной службы занятости Ярославской области

В январе 2019 года был открыт стенд «ПРАВпросвет» на юридическом факультете ЯрГУ

Межведомственное взаимодействие – залог успешной работы с обращениями граждан: совместный прием с представителем прокуратуры

Уполномоченный передает материалы проекта «ПРАВпросвет» в исправительное учреждение

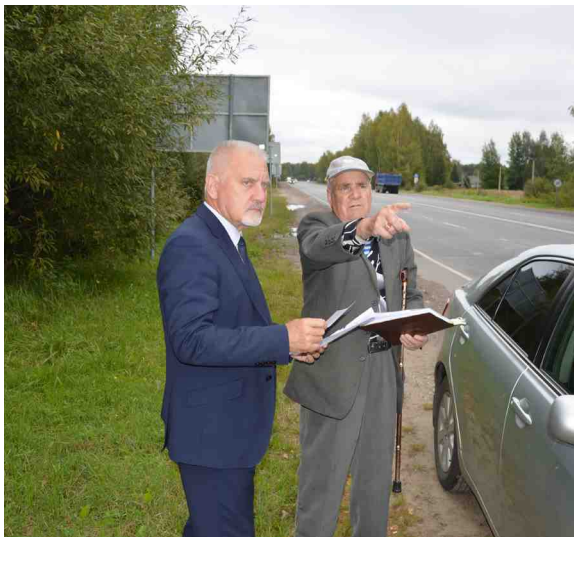
О праве на историческую память – в беседе с общественными деятелями и правозащитниками

Помощь в восстановлении прав на социальное обслуживание обсудили в ходе «Дня УПЧ» в Любиме

Вопросы права на землю – в фокусе внимания Уполномоченного

Награждение Благодарностью Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за вклад в дело защиты прав и свобод граждан –обязательная церемониальная часть расширенного заседания Общественного совета при Уполномоченном в декабре

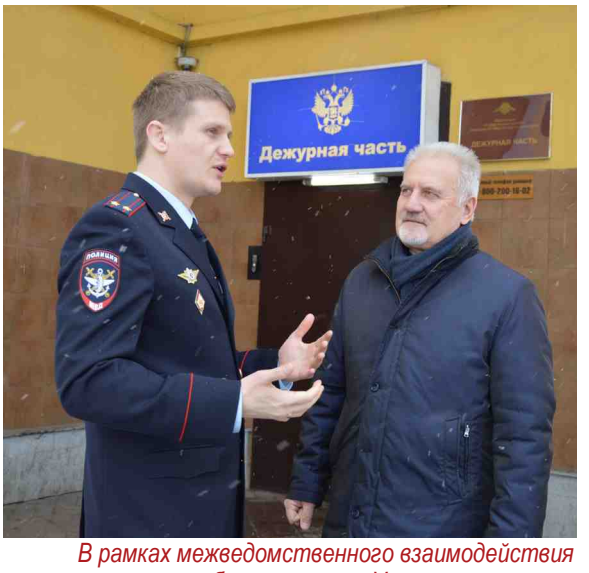
Работа Уполномоченного проходит в тесном сотрудничестве со СМИ



В ходе выезда в Рыбинск по обращению гражданина

На заседании Общественного совета при Уполномоченном

Социально-уязвимым категориям граждан – особое внимание Уполномоченного



В рамках межведомственного взаимодействия состоялась рабочая встреча Уполномоченного с руководителем северного линейного управления МВД России на транспорте

Посещение социальных учреждений - обязательная часть «Дней Уполномоченного»

Представители СМИ с интересом знакомятся с материалами проекта «ПРАВпросвет»

2.4. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ

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

Первое **– это подготовка и публикация ежегодных и специальных докладов Уполномоченного.** В частности, были подготовлены и опубликованы:

- ✓ Ежегодный доклад за 2018 год;
- ✓ Специальный доклад «Право на охрану здоровья и медицинскую помощь: актуальные вопросы соблюдения и защиты».

Важным направлением работы является **сотрудничество Уполномоченного с муниципальными, региональными и федеральными средствами массовой информации.**

Одним из самых популярных среди жителей области каналов получения информации по-прежнему остается **телевидение.** Омбудсмен уже не первый год осуществляет информационное сотрудничество с региональными телевизионными каналами – «Россия-1. Ярославль», «Россия – 24. Ярославль», «Первый Ярославский», а также с муниципальными телевизионными каналами – «Городской телеканал», «Рыбинск-40», телеканал «Переславль» и др. В 2019 году вышло в эфир **12 телевизионных сюжетов и интервью** о различных направлениях работы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области на муниципальных и региональных телеканалах.

Кроме того, в 2019 году был дан старт собственному **авторскому телепроекту Уполномоченного по правам человека в Ярославской области на телеканале «Россия-24. Ярославль» - телевизионной программе «Имеем право!».** В 2019 году вышло в эфир **4 выпуска** телепрограммы, каждый из которых был посвящен обсуждению злободневной проблемы в сфере защиты прав и свобод в прямом эфире в формате живого диалога с экспертами и зрителями. Темами «пилотных» телепрограмм стали, в частности, вопросы расселения ветхого и аварийного жилья, проблема соблюдения права человека на защиту персональных данных, проблема защиты граждан от недобросовестных кредитных организаций, а также защита прав граждан, страдающих тяжелыми хроническими заболеваниями. Записи всех прямых эфиров телевизионной программы «Имеем право!» доступны на сайте омбудсмена **www.up76.ru.**

Сохраняет свою значимость для целевой аудитории и такой канал коммуникации, как **радио.** В 2019 году вышло в прямом эфире **22 выпуска** авторской радиопрограммы Уполномоченного **«Имеем право!» на «Радио России. Ярославль» и 14 выпусков** радиопрограммы **«Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы – Ярославль».** Записи этих радиопрограмм доступны на официальном сайте Уполномоченного **www.up76.ru.**

Продолжается взаимодействие Уполномоченного **с печатными СМИ** Ярославской области и муниципальных образований региона. В 2019 г. вышло 12 выпусков постоянной рубрики **«Страничка омбудсмена»** в информационном периодическом издании, посвященном институтам гражданского общества, - газете **«ОКНО в НКО». Начиная с 2018 года,** Уполномоченный ежемесячно освещает интересные для общественников аспекты защиты прав и свобод, а также взаимодействия государственных правозащитных структур с институтами гражданского общества.

В 2019 г. продолжилось издание собственного печатного органа Уполномоченного - **информационного 8-полосного «Вестника Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Имеем право!».** В вестнике освещаются актуальные вопросы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, публикуется полезная правовая информация для граждан, рассказывается о работе Уполномоченного, о судьбах людей, попавших в трудную ситуацию, и о том, как им удалось помочь. Кроме того, в 2019 году было опубликовано **5 выпусков «Приложения к Вестнику «Имеем право!»** в газете **«Городские новости»** (г. Ярославль).

Продолжается информационное сотрудничество Уполномоченного с региональными **информационными агентствами** ИА «Интерфакс – Центр», ИА «Ярновости», ИА «REGNUM», ИА «Ярньюз» **и интернет-порталами** «76.ru», «ЯрКуб», «7х7», блогерами. Это сотрудничество в 2019 году проходило в нескольких форматах:

- ✓ видеосюжеты (интернет-ТВ);
- ✓ новостные публикации о различных аспектах деятельности Уполномоченного, выявленных им проблемах и мерах по защите и восстановлению нарушенных прав;
- ✓ расширенные экспертные интервью;
- ✓ прямые трансляции в сеть пресс-конференций и семинаров, проводимых Уполномоченным.

Информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области размещается и на **медиаресурсах Уполномоченного по правам человека в РФ** (в разделах «Новости» и просветительском интернет-проекте «Правозащитная карта России»), а также в издании «Бюллетень Уполномоченного по правам человека в РФ». Так, в 2019 году были опубликованы **две экспертные статьи** ярославского омбудсмена в

указанном федеральном издании, посвященные темам индексации заработной платы работников в контексте защиты их трудовых прав и защиты прав потерпевших в уголовном процессе.

В целях более тесного взаимодействия со всеми видами средств массовой информации Уполномоченный на регулярной основе проводит **пресс-конференции и брифинги для региональных СМИ,** посвященные таким вопросам, как публикация Ежегодного доклада и специальных докладов, результаты социологических исследований и опросов, и др.

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

В 2019 г. продолжилась реализация просветительского проекта Уполномоченного **«ПРАВпросвет»,** нацеленного на публикацию информационных материалов по актуальным вопросам правозащиты с предварительным экспертным и общественным обсуждением. В рамках проекта в 2019 году изданы информационные памятки, буклеты, брошюры, объединенные серией **«Библиотека Уполномоченного»:**

- ✓ Брошюра «Защита трудовых прав: актуальные вопросы»;
- ✓ Брошюра «В помощь лицам, находящимся в следственных изоляторах» (в вопросах и ответах);
- ✓ Брошюра «В помощь лицам, находящимся в исправительных учреждениях» (в вопросах и ответах);
- ✓ Брошюра «В помощь осужденному: освобождение от отбывания наказания»;
- ✓ Листовка «Право на материнский капитал»;
- ✓ Листовка-памятка по правилам безопасности движения для велосипедистов «Управляйте велосипедом по ПРАВилам!».

В рамках проекта функционируют **информационные стенды Уполномоченного «Имеем право!»** в ведущих вузах области, а также в ряде средних специальных учебных заведений и библиотек.

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

- ✓ официальный сайт омбудсмена www.up76.ru;
- ✓ официальные страницы Уполномоченного в социальных сетях Фейсбук и ВКонтакте.

Контент на интернет-ресурсах Уполномоченного обновляется ежедневно, информирование ведется в форматах постоянных рубрик – например, таких, как **«Правовой ликбез»**. На официальных страницах Уполномоченного в социальных сетях **Фейсбук и ВКонтакте** ведется он-лайн консультирование посетителей страниц. Общий охват аудитории на страницах в 2019 году составил **более 10 000 посетителей;** среди населенных пунктов региона по числу посетителей страниц Уполномоченного лидируют Ярославль, Рыбинск, Переславль-Залесский, Тутаев, Данилов, Пречистое.

Важнейшим компонентом правового просвещения граждан является **образовательная и методическая деятельность.** В апреле 2019 года это направление работы пополнилось новым форматом. Уполномоченным в сотрудничестве с региональным управлением ГУ ЦБ РФ был организован **обучающий семинар-тренинг в формате видеоконференцсвязи с 9 муниципальными образованиями региона** на тему «Защита прав граждан-потребителей услуг на финансовом рынке». Обучение прошли представители органов местного самоуправления муниципальных районов области, представители регионального Правительства, а также студенты юридического факультета ЯрГУ им.П.Г. Демидова и региональные журналисты. По итогам семинара было выдано 30 сертификатов участников.

Учитывая, что преподавание прав человека – направление новое и не занявшее пока официальную и прочную нишу в системе образования РФ, Уполномоченный проводит активную работу по включению этой проблематики в учебные дисциплины школ и вузов.

Так, в опорном вузе региона – ЯрГУ им. П.Г. Демидова преподаются курсы **«Международные стандарты социальных и экономических прав человека», «Права человека», «Права человека в контексте демократизации современных обществ».** В ЯГПУ им. К.Д. Ушинского продолжается преподавание учебной дисциплины **«Социология прав человека»** для студентов, обучающихся по направлению «социология».

В сентябре 2019 года стартовал **пилотный образовательный проект Уполномоченного в одной из средних школ г. Ярославля «Живое правоведение»** - авторский учебный курс, целиком посвященный проблематике соблюдения и защиты прав и свобод человека. В рамках этого курса учащиеся профильного гуманитарного класса получили возможность знакомиться с правозащитными документами, анализировать действующее законодательство, на практике постигать актуальные вопросы соблюдения прав человека.

Кроме того, правозащитной проблематике посвящены регулярные **лекции-беседы в школах, ссузах и библиотеках Ярославля и области**. Так, для учащихся старших классов Уполномоченным был организован и проведен открытый урок **«Противодействие коррупции и защита**

прав человека», приуроченный ко Дню правовой помощи детям. Сотрудниками аппарата Уполномоченного проведены тематические встречи со школьниками и учащимися колледжей на темы **«Взаимодействие школы и родителей в условиях информационного общества», «Защита права на культурное наследие», «Права и обязанности несовершеннолетних».**

В декабре 2019 г. в учебных заведениях Ярославля и области (школах и колледжах) Уполномоченным и сотрудниками его аппарата был проведен **«Единый урок прав человека».** В рамках Единого урока школьники и студенты традиционно писали разработанный в аппарате омбудсмена **правозащитный диктант**, направленный на выявление уровня информированности учащихся о системе защиты прав и свобод в РФ и мире, о роли и задачах правозащитных институтов и т.п. Формат правозащитных диктантов Уполномоченного в 2019 году был расширен: так, в декабре 2019 года Уполномоченный провел правозащитный диктант на тему **«Права и свободы человека в сети «Интернет»**, участие в котором приняли члены клуба цифрового права ЯрГУ «Digital Femida» - студенты и магистранты ЯрГУ, а также представители НКО. Участники диктанта продемонстрировали уверенное знание пределов свободы распространения информации в сети «Интернет», требований к стандартам открытости органов государственной власти в цифровой среде и правил публикации изображений в сети «Интернет», хотя определенные сложности вызвали вопросы о содержании права на забвение и порядке реализации права на управление делами государства посредством интернет-механизмов.

Продолжилось **взаимодействие омбудсмена с библиотечной системой**: проведены встречи в 6 библиотеках Ярославля и области, в дар библиотечной системе переданы просветительские материалы. В ряде муниципальных районов сотрудничество вышло на новый уровень. Так, на встрече с руководителем библиотечной системы в Брейтово, в которую входит 11 библиотек, 9 из которых находятся в сельских поселениях Брейтовского района, была достигнута договоренность об организации в библиотеках выставки просветительских материалов Уполномоченного, подготовленных в рамках проекта «ПРАВпросвет». Кроме того, на базе библиотеки планируется создание онлайн-приемной Уполномоченного по правам человека, позволяющей принимать обращения от жителей Брейтовского района с помощью видеосвязи. Наконец, в 2019 году в рамках Соглашения о взаимодействии в аппарате Уполномоченного **проходили производственную практику студенты юридического факультета и факультета социальных и политических наук опорного вуза Ярославской области – ЯрГУ им. П.Г.Демидова.**

Необходимость укоренения преподавания прав человека в отечественной системе образования в 2019 году была отмечена и на федеральном уровне. В октябре в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации прошел «круглый стол» на тему **«Эффективность преподавания дисциплины «Права человека» в образовательных организациях»**, в котором приняли участие представители органов власти, ведущих образовательных организаций, а также уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. Ярославский омбудсмен выступил на мероприятии с сообщением **«Права человека в учебных программах образовательных организаций Ярославской области»,** подчеркнув: *«Единая система обучения правам человека, механизмам и способам их реализации и защиты в регионе находится на стадии формирования, однако благодаря сотрудничеству Уполномоченного, вузов и школ области, а также правозащитных НКО начался процесс интегрирования разрозненных элементов знания в области прав человека в целостные учебные дисциплины, то есть постепенного оформления этой важной области знаний и компетенций в некое единое целое».*

2.5. МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ, МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В 2019 г. Уполномоченным заключено **соглашение о сотрудничестве и взаимодействии** с Отделением Пенсионного фонда РФ по Ярославской области. Таким образом, межведомственное взаимодействие Уполномоченного в настоящий момент осуществляется в рамках **28 заключенных соглашений**.

Среди партнеров по соглашениям, с которыми в 2019 году осуществлялось наиболее конструктивное и оперативное сотрудничество в сфере защиты прав и свобод, следует отметить:

- Прокуратуру Ярославской области;
- СУ СК РФ по Ярославской области;
- УМВД по Ярославской области;
- региональное отделение ГУ Банка России;
- отделение Пенсионного фонда России по Ярославской области;
- региональное отделение «Ассоциации юристов России»;
- территориальный орган Росздравнадзора,
- главное Бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области;

- опорный вуз региона – ЯрГУ им. П.Г. Демидова.

В 2019 году Уполномоченным было организовано **6 крупных межведомственных мероприятий,** в том числе обучающий семинар в формате видеоконференцсвязи для муниципальных образований с общим числом участников более 90 человек.

Уполномоченный и сотрудники его аппарата приняли участие в **48 мероприятиях,** организованных органами государственной власти, государственными органами, территориальными подразделениями федеральных ведомств. В 2019 году с участием Уполномоченного и представителей аппарата Уполномоченного прошло **22 мероприятия**, организованных региональными некоммерческими организациями.

Уполномоченный на постоянной основе принимал участие в работе Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ярославской области, Комиссии по вопросам помилования на территории Ярославской области, Антинаркотической комиссии Ярославской области, а также в публичных обсуждениях правоприменительной практики и деятельности территориальных органов контролирующих ведомств (Росздравнадзор, Росприроднадзор), ГБ МСЭ по Ярославской области. Уполномоченный и работники аппарата входят в состав коллегиальных органов (общественных советов, коллегий, комиссий, рабочих групп) при Избирательной комиссии ЯО, УФСИН России по ЯО, ГБ МСЭ по ЯО, Росздравндзоре, Управлении Минюста по ЯО, департаменте общественных связей ЯО, Общественной палате ЯО и др.

За активное взаимодействие с Уполномоченным в деле содействия соблюдению и восстановлению конституционных прав и свобод **9 человек** – представителей государственных, муниципальных органов, общественных организаций, академического и журналистского сообществ - в 2019 г. были удостоены **благодарственных писем Уполномоченного «За личный вклад в дело защиты прав и свобод граждан»**.

Межрегиональное сотрудничество Уполномоченного развивалось в нескольких направлениях:

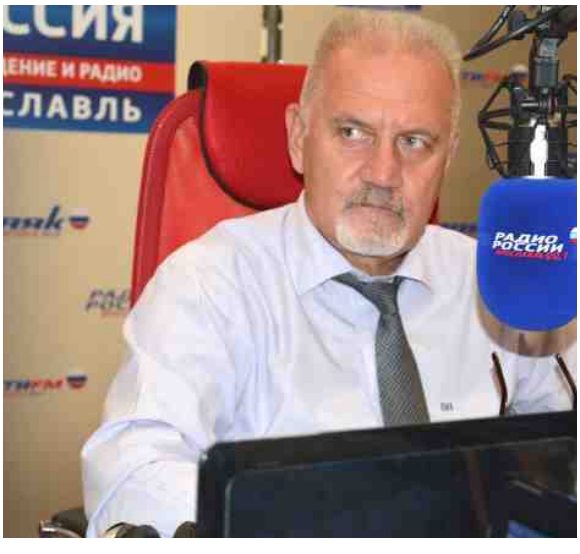
- участие в работе **Общественной комиссии при Президенте РФ** по определению кандидатур на присуждение Государственной премии за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности;
- участие в работе **Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, координационных советов уполномоченных по правам человека в субъектах ЦФО и ДФО;**
- участие в 9 мероприятиях, организованных **Уполномоченным по правам человека в РФ;**
- участие в заседаниях и работе **коллегиальных органов (советов, рабочих групп) при Уполномоченном по правам человека в РФ, Совете Федерации ФС РФ, ЦИК РФ**;
- участие в организованных в субъектах РФ **межрегиональных и всероссийских научно-практических конференциях**, **семинарах и круглых столах,** посвященных вопросам защиты прав человека (всего **10 мероприятий**), в том числе – научно-практические конференции в гг. Брянск, Владивосток, Иваново, Москва, Рязань, Санкт-Петербург;
- рабочее взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ (в частности, в 2019 году было подписано Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии с Уполномоченным по правам человек в Рязанской области, на постоянной основе осуществлялось рабочее взаимодействие с региональными омбудсменами по вопросам рассмотрения обращений граждан).

Международное сотрудничество Уполномоченного развивалось в следующих направлениях:

- взаимодействие по вопросам работы с обращениями граждан с омбудсменами иностранных государств при содействии Уполномоченного по правам человека в РФ;
- участие в двух мероприятиях, организованных делегацией Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) – гг. Москва, Ярославль;
- участие в международных правозащитных научно-практических конференциях: «Защита прав граждан без определённого места жительства» - г. Санкт-Петербург, «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина (региональное измерение)» - г. Владивосток;
- участие в работе Европейской сети Глобального альянса национальных учреждений по защите прав человека (ГАНРИ);
- участие в деятельности Европейского института омбудсмена.

Программа «Имеем право!» на телеканале «Россия-24. Ярославль» - новый телепроект Уполномоченного

Пути развития гражданского общества – одна из тем радиопрограммы «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы»: в эфире с Председателем Общественной палаты Ярославской области



«Радио России. Ярославль» - один из ведущих каналов работы по правовому просвещению

Это полезно знать

ЯРОСЛАВЛЬ www.kp.ru 28 АВГУСТА - 4 СЕНТЯБРЯ 2015 КОМСОМОЛЬСКАЯ ПРАВДА 11

Как защитить свои права

О том, как действовать, если органы власти или должностные лица нарушают ваши права и свободы, по нашей просьбе рассказал уполномоченный по правам человека в Ярославской области Сергей Бабуркин

- Сергей Александрович, в каких случаях гражданин может обратиться к вам за помощью?

- Первостепенная задача уполномоченного по правам человека (омбудсмена) - содействие соблюдению и уважению прав и свобод человека и гражданина, а также восстановлению нарушенных прав и свобод. Омбудсмен - это институт государственной правозащиты, своего рода посредник между властью и человеком. По закону обратиться к уполномоченному можно, если права нарушены органами государственной власти, местного самоуправления или должностными лицами; если гражданин уже пытался защитить свои права в установленном порядке (например, обжаловать действия либо бездействие органов власти в вышестоящие структуры), но получил отказ. Омбудсмен помогает человеку объективно разобраться в его проблеме, даст разъяснения или инициирует проверку, направит необходимые запросы. А если факт нарушения прав подтвердится - направит в адрес нарушителей заключение о необходимости восстановления прав.

- Как правильно составить обращение к уполномоченному?

- Важно, чтобы обращение содержало информацию, достаточную для эффективной работы. Укажите, какие права и какими органами, инстанциями либо должностными лицами были нарушены.

Напишите, когда были совершены действия (бездействие) или приняты решения, приведшие к нарушению ваших прав.

Сообщите, что и когда вы сделали для защиты и восстановления ваших прав. А также - какие ответные действия последовали со стороны органов власти, в которые вы обращались.

Напишите, каких результатов вы хотите добиться и какой помощи ждете от уполномоченного.

Укажите дату подачи обращения; свои ФИО; адрес и телефон для связи. Поставьте личную подпись. Если обращение коллективное, лучше собрать подписи всех заявителей и указать данные контактного лица, с которым можно будет держать связь.

К обращению желательно приложить копии документов, подтверждающих содержащиеся в ветов, полученных вами от органов власти по теме обращения.

- Вы принимаете работу абсолютно все обращения или же бывает, что вынуждены отказать в рассмотрении жалобы?

- Каждый обратившийся получает консультацию либо разъяснения по существующим путям и механизмам защиты его прав. Хотя формально я должен отказывать, к примеру, в рассмотрении обращений, поданных гражданами не лично, а в отношении третьих лиц, в рассмотрении споров между физическими лицами, а также между гражданами и юридическими лицами. Закон не позволяет мне удовлетворить просьбу об изменении или отмене судебного решения - для этого существуют апелляционные инстанции. Кроме того, закон не допускает употребление в обращениях граждан ненормативной лексики и выражений, которые оскорбляют честь и достоинство тре-

Личный прием Сергей Бабуркина в Первомайском районе.

- Как передать вам обращение?

- Существует несколько вариантов. Это можно сделать **на личном приеме у уполномоченного, записавшись по телефону (4852) 78-60-32**. Письменное обращение можно просто принести в мой офис, направить по почте по адресу: **150000, г. Ярославль, Революционная, 28**, либо по электронной почте **upch@yarregion.ru**. Наконец, на моем сайте **up76.ru** есть специальный сервис для приема обращений, там вы можете приложить сканы всех необходимых документов. На консультацию к сотрудникам моего аппарата прийти можно и без предварительной записи в любой рабочий день с 9.00 до 12.00 и с 13.00 до 17.00 (в пятницу - до 16.00). Консультацию юристов аппарата можно получить и на официальных страницах уполномоченного в социальных сетях «Фейсбук» и «ВКонтакте».

Жители муниципальных образований могут обратиться к общественному помощнику омбудсмена в своем районе. Список помощников и их контактные данные есть на сайте **up76.ru**, их также можно узнать по телефону **(4852) 78-60-32**.

Подготовил Дмитрий СКОБЕЛЕВ.

Берия собирался захватить власть в СССР с помощью водородной бом

Знаменитый режиссер празднует юбилей

О защите прав граждан – на страницах региональной прессы

Пять выпусков Приложения к Вестнику Уполномоченного «Имеем право!» опубликовано в издании «Городские новости»

«Страничка Уполномоченного» в издании «Окно в НКО» - 12 выпусков

В 2019 году вышло в свет 4 номера Вестника Уполномоченного «Имеем право!»

Брошюры и листовки, выпущенные в рамках проекта «ПРАВпросвет»

Правовое просвещение молодежи: на встрече со студентами градостроительного колледжа

О борьбе с коррупционными проявлениями – в беседе с учениками старших классов одной из школ г. Ярославля

3. ЛИЧНЫЕ (ГРАЖДАНСКИЕ) И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Личные (гражданские) и политические права, или права «первого поколения», являются универсальными и гарантируемыми не только на внутригосударственном, но и на международном уровне. Значимость этой группы прав с точки зрения ценностей демократии, развития правового государства и гражданского общества трудно переоценить.

В 2019 году к Уполномоченному поступило **287 обращений в защиту гражданских и политических прав**, что составляет **12 % от общего числа обращений**. По сравнению с 2018 годом, таким образом, **количество обращений в данной сфере существенно снизилось** как в численном, так и в процентном отношении (в 2018 году было рассмотрено 367 обращений указанной группы, или 16% от общего числа). Уменьшилось число обращений практически по всем категориям прав, за исключением права на свободу передвижения и гражданство и права на доступ к информации и свободу СМИ.

Однако, как следует из результатов социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», **респонденты считают, что защита гражданских прав должна быть приоритетным направлением деятельности регионального омбудсмена**.

Динамика численности обращений в сфере личных и политических прав представлена в таблице 4:

Категория прав	Количество обращений	
	2018	2019
Право на жизнь, достоинство и неприкосновенность личности	**104**	**84**
Право на свободу передвижения и гражданство	**84**	**103** ↑
Свобода совести и вероисповедания	8	7
Право на участие в управлении делами государства	62	13
Право на доступ к информации и свобода СМИ	**20**	**33** ↑
Право на объединение и проведение публичных мероприятий	4	-
Право на обращение в органы государственной власти	85	47

Таблица 4. Динамика численности обращений в сфере личных и политических прав

3.1. ПРАВО НА ЖИЗНЬ, ДОСТОИНСТВО, НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ

Человеческая жизнь, достоинство и неприкосновенность личности - важнейшие конституционные ценности, без гарантирования и всестороннего обеспечения которых немыслимо свободное развитие и существование человека. Обозначенные права относятся к категории личных (гражданских) прав, традиционно определяемых в качестве прав первого поколения и принадлежащих каждому человеку с момента рождения.

Обеспечение гарантий, необходимых и достаточных для эффективной защиты права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность является важнейшей задачей государства. Ключевую роль в этих вопросах играют *правоохранительные органы*, обеспечивающие расследование преступлений, связанных с посягательствами на жизнь, здоровье, свободу, честь, достоинство и половую неприкосновенность, неприкосновенность жилища. По информации УМВД России по Ярославской области, в 2019 году на территории региона было зарегистрировано **1324 преступлений против жизни и здоровья, 25 – против свободы, чести и достоинства личности, 101 преступление – против половой неприкосновенности и половой свободы личности, 81 – против неприкосновенности частной жизни и жилища.**

В течение последних трех лет число обращений, поступающих Уполномоченному по вопросам защиты права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность, снижается. Так, если в 2018 году данной проблематике было посвящено 131 обращение, то в 2019 году омбудсмен получил **88 жалоб**, что почти на 15 % ниже показателя 2018 года.

Наибольшее число – **61 обращение** - поступило в 2019 году по вопросам защиты **личной неприкосновенности** граждан. Значительно меньше жалоб и заявлений было направлено заявителями в защиту права **на достоинство личности (12) и права на жизнь (11).**

Подобная динамика численности обращений к Уполномоченному по вопросам обеспечения права на жизнь, достоинство и неприкосновенность личности может рассматриваться в качестве обстоятельства, косвенно свидетельствующего об относительно высокой степени соблюдения анализируемой совокупности прав на территории Ярославской области. Данный вывод подтверждается и результатами социологического исследования, проведенного Уполномоченным в 2019 году.

На основе анализа материалов этого исследования можно прийти к тому выводу, что право на жизнь рассматривается ярославцами в качестве **одного из наиболее соблюдаемых**. В 2019 году о соблюдении права на жизнь заявили **87,1 %** опрошенных граждан, что почти **на 5 % выше** аналогичного показателя предыдущего года. Ощутимый рост демонстрирует также и показатель общественного восприятия соблюдения права на личную неприкосновенность: указанное право определили в качестве соблюдаемого **67,9 %** респондентов по сравнению с показателем 64,6 % в 2018 году.

В обращениях граждан, полученных Уполномоченным в 2019 году, затрагивались следующие **проблемы** в сфере обеспечения права на жизнь, достоинство и неприкосновенность личности:

- бездействие правоохранительных органов в отношении сообщаемых им фактов совершения преступлений против жизни, достоинства и личной неприкосновенности;
- нарушение права на достоинство и личную неприкосновенность задержанных и лиц, пребывающих в местах принудительного содержания;
- угрозы жизни в связи с противоправным поведением физических лиц;
- умаление чести и достоинства граждан со стороны третьих лиц;
- оспаривание требований российского законодательства по мотивам их несовместимости с реализацией права на достоинство личности.

Большинство обращений по вопросам защиты права на достоинство и личную неприкосновенность поступили из мест принудительного содержания. Это **жалобы на противоправные действия сотрудников исправительных учреждений в связи с применением физической силы и специальных средств.** В частности, заявители оспаривали действия сотрудников исправительных учреждений по их помещению в штрафные изоляторы, по грубому отношению, несовместимому с личным достоинством. По каждому из подобных «сигналов» Уполномоченным проводились проверки, и в случае необходимости восстановления прав заявителей материалы направлялись в компетентные органы в целях принятия соответствующих мер.

Еще одну группу обращений составили **жалобы на бездействие правоохранительных органов в отношении защиты заявителей от действий, причиняющих вред их жизни и достоинству или содержащих угрозу причинения данного вреда**. Большое число обращений, ежегодно получаемых омбудсменом по указанным вопросам, в определенной степени служит индикатором *сложностей, с которыми сталкиваются граждане при попытках защитить свои права посредством обращения в правоохранительные органы.* Так, в 2019 году заявители обращались к Уполномоченному в связи с клеветой, нанесением им или членам их семей побоев, нападением и преследованием. При этом одно из обращений содержало жалобу на домашнее насилие.

Наконец, отдельные обращения поступили **по вопросам причинения вреда здоровью заявителей и умаления их достоинства со стороны сотрудников правоохранительных и иных государственных органов.** Обращения данной группы содержали жалобы на бездействие сотрудников полиции по заявлениям граждан о совершенных в их отношении преступлениях, в том числе, в связи с побоями и угрозами причинения вреда здоровью.

Одной из проблем, острота которой наиболее ярко проявилась в 2019 году, стала проблема **защиты психического здоровья, чести, достоинства и личной неприкосновенности несовершеннолетних от посягательств со стороны сверстников в подростковой среде**. Данное явление получило название **буллинга**. С проблемой детской жестокости сталкивается немалое количество подростков: учащиеся школ и средних учебных заведений. Касается эта тема, пусть и в меньшей степени, и воспитанников детских садов.

Анализ открытых информационных источников показывает, что в 2019 году в школах

Ярославской области были зафиксированы несколько случаев детских конфликтов, имевших тяжкие последствия. Например, в декабре 2019 года СМИ сообщили об избиении 12-летней девочки несколькими ученицами одной из средних школ Ярославля. Пострадавший ребенок получил сотрясение мозга и глубокую психологическую травму. Аналогичный случай имел место в ярославском детском саду: в октябре 2019 года в сети «Интернет» была опубликована видеозапись издевательств воспитанников детского сада над четырехлетней девочкой.

Вопросы **защиты прав детей, пострадавших от травли и агрессии**, продолжают находиться на особом контроле Уполномоченного. Проблема детского буллинга стала предметом обсуждения в выпуске авторской радиопрограммы Уполномоченного «Имеем право!», которая вышла в марте 2019 года на «Радио России. Ярославль». Омбудсмен и эксперты обсудили в эфире программы понятие буллинга, причины его возникновения в детских коллективах, особенности социальной среды, в которой могут возникать конфликтные ситуации. Отдельно был затронут вопрос о том, кто может стать жертвой агрессивного поведения внутри детского коллектива и об источниках детской жестокости.

Тема буллинга также стала темой **пресс-конференции**, состоявшейся весной 2019 года в Москве **в Информационном агентстве России «ТАСС»** при участии ярославского омбудсмена.

На пресс-конференции была представлена **антибуллинговая программа «Каждый важен»**, разработанная Общероссийским профсоюзом образования и Федеральным научно-методическим центром в области психологии и педагогики толерантности (Центр толерантности). Программа призвана оказать поддержку всем участникам образовательного процесса - ученикам, педагогам, родителям – посредством предоставления рекомендаций по созданию комфортной образовательной среды.

В ходе пресс-конференции омбудсмен представил присутствующим материалы специального проекта **«ПРАВпросвет» - памятки «Что делать, если ты стал свидетелем или жертвой насилия или жестокого обращения?» и «Важная информация для детей и подростков»**. Данные материалы адресованы детям и содержат информацию о их возможных действиях в случае возникновения сложных жизненных ситуаций, а также контакты служб поддержки разных профилей.

Еще одним вызовом для полноценной реализации права на честь, достоинство и неприкосновенность личности является **развитие современных информационных технологий и сети «Интернет»**. В условиях цифровизации общества и государства повышается уязвимость личных прав человека и, в частности, **права на персональные данные**. Персональные данные человека являются одной из тех важных конституционных ценностей, которые неразрывно связаны с правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Обработка персональных данных физических лиц в нарушение законодательно установленных правил может обернуться для гражданина серьезными негативными последствиями, состоящими в противоправном распространении личной информации и в ее использовании в целях, не соответствующих интересам гражданина.

Уполномоченный получил коллективное обращение родителей о нарушении конституционных прав несовершеннолетних на равенство прав и свобод. Из обращения следовало, что руководство учреждений дополнительного образования требует от родителей несовершеннолетних детей, учащихся дополнительного образования, определенный пакет документов для регистрации в электронной системе идентификации и гарантии дальнейшего обучения в данных организациях (СНИЛС, номер сертификата ПФДО, согласие на обработку персональных данных ребенка). Заявители указывали, что в случае отказа в предоставлении требуемых документов несовершеннолетние не будут допущены к продолжению обучения в учреждениях дополнительного образования.

При работе с поступившим обращением Уполномоченный установил, что реализация конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина не может ставиться в зависимость от наличия или отсутствия персональных данных физических лиц в электронных базах. Исходя из этого, Уполномоченный пришел к выводу о том, что недопустимы отрицательные последствия для граждан, отказавшихся предоставить СНИЛС и дать согласие на обработку персональных данных для дальнейшего прохождения обучения в учреждениях дополнительного образования. Уполномоченный направил в адрес Правительства Ярославской области предложение провести оценку эффективности реализации Концепции развития дополнительного образования детей на территории региона с учетом возникших проблем и, по возможности, разработать альтернативный вариант получения детьми дополнительного образования без использования СНИЛС, сертификатов ПФДО и без согласия на автоматизированную обработку персональных данных. Реализация предложенных мер остается на контроле омбудсмена.

Вопросы защиты **права на персональные данные** стали предметом обсуждения в выпуске авторской программы Уполномоченного «Имеем право!», которая вышла в эфире телеканала «Россия 24. Ярославль» в октябре 2019 года. Ведущий и эксперты обсудили, в том числе, вопрос о возможности человека отказаться от раскрытия персональных данных и сохранить при этом право на получение публичных услуг. Программа выходила в прямом эфире, и дозвонившиеся в эфир телезрители получили консультации и разъяснения о том, каким образом защититься от навязчивых звонков на личные телефоны, как удаляется персональная информация о человеке из сети «Интернет», и т.п.

***

С учетом выявленных проблем, в целях полноценной реализации права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность Уполномоченный полагает возможным дать следующие **рекомендации**:

Органам публичной власти как государственного, так и муниципального уровня, общественным институтам рекомендуется продолжить совместную деятельность по работе с уязвимыми категориями граждан в целях профилактики нарушения их личных прав и защиты от физического и психического насилия. В числе социальных групп, составляющих «группу риска» с точки зрения угроз совершения в их отношении насильственных действий, можно выделить, прежде всего, несовершеннолетних, женщин и пожилых людей.

Особым направлением социальной политики должны стать меры, направленные на борьбу с проявлениями буллинга как во взрослой, так и в подростковой среде. В процессы борьбы с проявлениями детской жестокости в образовательных организациях должны быть вовлечены Центр психолого-педагогической помощи, комиссии по делам несовершеннолетних, педагоги, родители, а также специалисты профильных организаций. Не менее важную роль призваны сыграть также психолого-педагогические и правозащитные организации, специализирующиеся на профилактической и просветительской работе в среде несовершеннолетних.

Правоохранительным органам следует принимать своевременные и оперативные меры в защиту лиц, ставших жертвами семейного и бытового насилия. Как показывает практика, обозначенное насилие включает в себя множество систематически повторяющихся насильственных актов, поэтому крайне важно его пресекать уже при первом проявлении насильственных действий. Таким образом, законодательное противодействие домашнему насилию необходимо, однако при этом недопустимо произвольное вмешательство в частную и семейную жизнь.

В условиях активного развития цифровых отношений и сети «Интернет» органам публичной власти и их должностным лицам следует предпринимать все зависящие от них действия, направленные на пресечение неправомерного оборота персональных данных физических лиц. Повышение всесторонней защиты субъектов персональных данных возможно лишь в условиях эффективного взаимодействия контролирующих органов и владельцев интернет-ресурсов, с использованием которых нарушаются требования законодательства о персональных данных. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что процедура обработки персональных данных не должна выступать непреодолимым препятствием для реализации иных прав граждан, в том числе, права на получение от государства публичных услуг.

Обеспечение права на жизнь, достоинство и личную неприкосновенность лиц, находящихся в местах принудительного содержания, должно оставаться приоритетом в деятельности органов исполнения наказаний. Контроль за соблюдением требований законодательства в учреждениях УИС должен осуществляться при широком привлечении субъектов общественного контроля в лице общественных наблюдательных комиссий. Особое внимание следует обратить на создание условий для беспрепятственной реализации представителями СМИ права посещения учреждений и органов, исполняющих наказание, предусмотренного частью 3 статьи 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ и статьей 47 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

3.2. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ГРАЖДАНСТВО

Право на свободу передвижения является важнейшим правом, гарантирующим беспрепятственное перемещение человека на территории Российской Федерации, свободный выбор места пребывания и места жительства, а также въезд в Россию и выезд за ее пределы. Гражданство же, будучи особой разновидностью устойчивой правовой связи лица с государством, служит одним из ключевых элементов правового статуса личности как полноправного гражданина государства, связанного по отношению к личности набором взаимных обязанностей и прав.

Согласно данным, предоставленным Управлением МВД России по Ярославской области, в 2019 году был отмечен рост числа граждан, приобрет-

ших гражданство РФ и обратившихся с заявлениями о признании носителями русского языка. В 2019 году гражданство РФ приобрели 2712 человек, что на 36,8% выше показателя предыдущего года. Наибольшее число заявителей (2606 граждан) воспользовались упрощенной процедурой приема в гражданство РФ, что на 38,2 % выше по сравнению с данными 2018 года.

Еще 59 заявителей приобрели гражданство РФ в соответствии с международным соглашением; 33 – в соответствии со ст. 41.3 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Наименее часто используемыми основаниями и процедурами приобретения гражданства РФ в 2019 году стали общий порядок приема в гражданство РФ, восстановление в гражданстве РФ, признание гражданства в соответствии со ст. 41.2 ФЗ № 62: данными процедурами воспользовались лишь 7 человек.

В 2019 году в Ярославской области отмечен также и незначительный (на 3,3 %) рост числа вынесенных судебных решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации. В целом за год было вынесено 316 таких решений; с учетом исполнения решений 2018 года выдворены 325 (+23,6%) иностранных граждан. Меньшее число решений было вынесено в 2019 году по вопросам депортации иностранных граждан (122), запрета на въезд в Российскую Федерацию (742).

Результаты ежегодного социологического исследования Уполномоченного показывают, что **86,1 %** опрошенных жителей Ярославской области рассматривают право на свободу передвижения и гражданство в качестве соблюдаемого. Это очень высокий показатель. Данный показатель существенно, почти на 10 %, выше аналогичного результата предыдущего года, когда к выводу о соблюдении права на свободу передвижения и гражданство пришли 77,7 % респондентов.

Вместе с тем, несмотря на очевидную позитивную динамику оценок соблюдения права на свободу передвижения и гражданство, в 2019 году Уполномоченный получил несколько большее число обращений граждан в защиту указанных прав. В 2019 году по вопросам гражданства и миграции омбудсмену было направлено **103 обращения**, что на 8 % выше аналогичного показателя предыдущего года.

Наибольшее число обращений (порядка 40 %) поступило Уполномоченному от иностранных граждан, находящихся в Центре временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства (ЦВСИГ) УМВД России по Ярославской области. Указанный показатель отражает позитивную динамику снижения числа жалоб, поступающих омбудсмену из Центра: в 2019 году этот показатель ниже показателя 2018 года на 18 %. В Докладе 2018 года Уполномоченный отмечал, что данная тенденция является закономерным итогом повышения эффективности межведомственного взаимодействия по вопросам исполнения решений о депортации и административном выдворении иностранных граждан.

В течение 2019 года в ЦВСИГ содержалось 349 иностранных граждан, убыло 325 человек. Большинство иностранных граждан содержались в Центре не более 1 месяца. Срок пребывания всего лишь 20 лиц составил до 2 месяцев и трех граждан – от 2 до 6 месяцев. Лишь один иностранный гражданин содержался в Центре свыше 6 месяцев по причинам участия в производстве по уголовному делу.

В поступивших Уполномоченному обращениях по вопросу соблюдения права на свободу передвижения и гражданство поднимались следующие **проблемы:**

- ✓ проблемы с получением иностранными гражданами гражданства РФ;
- ✓ трудности с получением иностранными гражданами отдельных документов, необходимых для их проживания и трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- ✓ проблемы регистрации граждан по месту пребывания и жительства;
- ✓ - трудности иностранных граждан с легализацией их пребывания (проживания) на территории Российской Федерации;
- ✓ ограничение свободы перемещения граждан в связи с их помещением в отдельные социальные учреждения;
- ✓ несогласие иностранных граждан с принимаемыми в их отношении решениями о депортации, административном выдворении или нежелательности пребывания в РФ;
- ✓ длительные сроки ожидания депортации иностранными гражданами в центре временного содержания иностранных граждан.

Первую, наиболее многочисленную группу обращений, составили **обращения по вопросам получения иностранными гражданами гражданства РФ**. Заявители просили Уполномоченного оказать содействие в получении ими гражданства РФ, а также обращались за консультацией по поводу необходимых для этих целей действий и пакета документов, процедуры приобретения гражданства РФ. Некоторые обращения содержали жалобы на длительные сроки принятия решения по вопросам приобретения ими гражданства РФ, решения об отказе в приеме заявителей в российское граждан-

ство, трудности со сбором документов, необходимых для представления в уполномоченные органы.

При этом некоторые заявители указывали на нарушение их права на гражданство РФ действиями по отказу в выдаче отдельных документов, необходимых для последующего обращения по вопросам приобретения российского гражданства. В частности, ряд заявителей указывали, что одним из факторов, ограничивающих их право на гражданство, выступали действия должностных лиц миграционной службы по отказу в выдаче им патента.

Вторую группу обращений составили **обращения по вопросам правового режима нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации.** При этом большая часть обращений данной группы поступила по вопросам, связанным с оформлением иностранными гражданами документов, необходимых для их пребывания (проживания) в РФ. Заявители обращались к омбудсмену по вопросам отказов в выдаче разрешений на временное проживание, трудностей в получении патента на работу, восстановления паспортов и иных утерянных документов, оформления дубликатов документов, необходимых для легализации пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации.

К Уполномоченному обратилась гражданка Республики Узбекистан И. по вопросу содействия в получении ею и ее сыном разрешения на временное проживание в Российской Федерации в целях дальнейшего приобретения российского гражданства. Заявительница пояснила, что пропустила установленный УМВД по Ярославской области срок подачи документов о выдаче разрешения на временное проживание в пределах квоты, установленной для Ярославской области на 2019 год, по причине отсутствия необходимого пакета документов. В связи с истечением в январе 2020 года срока действия выданного заявительнице патента и необходимостью покинуть с этого момента территорию РФ, заявительница просила Уполномоченного оказать содействие в поиске возможных вариантов легализации ее проживания в Российской Федерации без предварительного выезда за пределы страны.

При изучении поступившего обращения выяснилось, что заявительница имеет тесные связи с Российской Федерацией, на территории которой проживает совместно с супругом (имеющим вид на жительство) и тремя несовершеннолетними детьми. Семья имеет в собственности объекты недвижимости, расположенные на территории Ярославской области; заявительница свободно владеет русским языком, а ее дети посещают российские образовательные учреждения.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, Уполномоченный направил запрос в Управление по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области с просьбой рассмотрения вопроса о возможности оформления заявительнице и ее сыну разрешения на временное проживание. По итогам рассмотрения запроса органами миграции было принято решение о выделении гражданке И. и ее малолетнему сыну квоты 2019 года из числа высвобожденных единиц.

Для иностранных граждан, в отношении которых приняты решения о невозможности дальнейшего пребывания на территории РФ, большое значение традиционно имеют сроки выезда из России. Законный интерес в ускорении данного процесса основывается на том, что, как правило, длительное ожидание депортации или выдворения сопряжено с необходимостью постоянного нахождения иностранного гражданина в центре временного содержания иностранных граждан. Длительность заключения в данное учреждение, в свою очередь, исключает возможность реализации права иностранного гражданина на свободу перемещения и выбор места нахождения. В связи с особой значимостью данного права и вытекающих из него законных интересов, Уполномоченный ежегодно получает большой объем обращений по данному вопросу. Обращения данной группы содержат **жалобы по вопросам выезда иностранных граждан из Российской Федерации и въезда в Россию**.

В 2019 году заявители адресовали омбудсмену просьбы об ускорении процесса их депортации из Российской Федерации и содействия в выезде. В ряде обращений указывалось, что пребывание Центре временного содержания препятствует их общению с родственниками.

К Уполномоченному во время посещения Центра временного содержания иностранных граждан обратился гражданин Ливанской республики А. с жалобой на препятствия в общении с родственниками. Заявитель пояснил, что хотел бы связаться с родственниками посредством своего планшета, изъятого при помещении его в учреждение. В результате взаимодействия с руководством Центра иностранному гражданину была предоставлена возможность связи с родственниками.

Другая группа заявителей обращалась к Уполномоченному с противоположной целью – с целью содействия в решении вопроса о сохранении возможности пребывания (проживания) иностранных граждан на территории России и отмене решения о депортации (выдворении). В полученных обращениях иностранные граждане выражали несогласие с депортацией и выдворением за пределы террито-

рии Российской Федерации, а также с принятыми в их отношении решениями о нежелательности пребывания (проживания) и о запрете на въезд в РФ.

Уполномоченный получил обращения от одиннадцати граждан Республики Нигерия, прибывших в Российскую Федерацию летом 2018 года для посещения мероприятий Чемпионата мира по футболу-2018. Заявители въехали на территорию нашей страны на основании однократных туристических виз, срок действия которых истек в июле 2018 года. Несмотря на утрату легальных оснований для дальнейшего пребывания в Российской Федерации, заявители территорию России не покинули.

В своем обращении к Уполномоченному иностранные граждане адресовали просьбу о содействии легализации их пребывания на территории нашей страны, мотивировав просьбу нежеланием возвращаться в Нигерию, опасениями за свою жизнь. Одна из заявительниц пояснила, что к приезду в РФ в 2018 году ее подтолкнули чрезвычайные обстоятельства, связанные с преследованием ее и членов ее семьи в Нигерии.

Уполномоченный разъяснил заявителям порядок получения статуса беженцев, а также основания и процедуру получения временного убежища на территории Российской Федерации. В связи с отсутствием у граждан Республики Нигерия каких-либо документов, подтверждающих их право на пребывание в России, заявителям было рекомендовано обратиться в миграционные органы, расположенные на территории Ярославской области, а также были даны контакты Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Уполномоченный лично связался с представителями Агентства ООН по делам беженцев, однако информация о наличии оснований для предоставления заявителям временного (политического) убежища или статуса беженцев подтверждения не нашла.

Еще одна группа обращений поступила от граждан РФ **по вопросам восстановления и замены документов, удостоверяющих их личность, подтверждающих регистрацию по месту жительства.** Заявители интересовались вопросами установленного действующим законодательством порядка замены паспортов граждан РФ, оформления транспортных документов, а также сроков реализации данных процедур. Часть обращений содержала просьбы о разъяснении отдельных вопросов регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в Ярославской области.

Наконец, несколько заявителей обратились к Уполномоченному с жалобами на **ограничение своего права на свободу передвижения.** Обращения данной группы были связаны с оспариванием гражданами РФ решений об их принудительном помещении в социальные учреждения закрытого типа, медицинские учреждения, а также направлением на принудительные экспертизы. В ходе проверок, проведенных по этим обращениям, факты нарушения прав граждан не нашли своего подтверждения.

Вопросы реализации права на свободу передвижения и гражданство, соблюдения прав иностранных граждан находятся на особом контроле Уполномоченного. В 2019 году Уполномоченный три раза посещал Центр временного содержания иностранных граждан. Многие из обратившихся к омбудсмену лиц, содержащихся в данном учреждении, отмечали удовлетворение условиями их содержания. Жалоб на условия нахождения в Центре Уполномоченному не поступало.

Реализация права на свободу передвижения и на гражданство, к сожалению, затруднена для той категории граждан, которые не имеют постоянной регистрации по месту жительства – так называемых лиц без определенного места жительства, бездомных людей. Проблема защиты прав таких людей не первый год находится в поле зрения Уполномоченного. 24 октября 2019 года Уполномоченный принял участие в Международной конференции на тему защиты прав граждан без определенного места жительства, состоявшейся в г. Санкт-Петербурге. Мероприятие объединило представителей российского и международного правозащитных сообществ, благотворительных организаций, представителей дипломатического корпуса. По итогам конференции был разработан проект резолюции, содержащей предложения по соблюдению прав бездомных граждан. В резолюции были обозначены рекомендации по предоставлению бездомным различных мер социальной поддержки. Документ был направлен в областные органы государственной власти и в органы местного самоуправления в муниципальных районах.

Так, еще в 2016 году был опубликован **специальный доклад Уполномоченного «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте»**. Тогда же, в 2016 году, в Ярославле под эгидой Уполномоченного состоялось межрегиональное координационное совещание на социально-значимую тему «Вопросы защиты прав лиц, оказавшихся в экстремальных условиях, без определённого места жительства и занятий».

К сожалению, проблемы, поднятые на совещании, в течение нескольких лет органами власти и компетентными инстанциями были оставлены без внимания. В 2018 году областные органы власти

вернулись к рассмотрению данных вопросов, однако ключевой вопрос о создании региональной целевой программы социальной адаптации лиц, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации, был оставлен без разрешения.

***

В целях всестороннего обеспечения права на свободу передвижения и гражданство Уполномоченный полагает возможным изложить следующие **рекомендации**:

- ✓ миграционным службам и службам судебных приставов рекомендуется продолжить уже начатую работу в направлении повышения оперативности исполнения решений об административном выдворении и депортации иностранных граждан в целях сокращения продолжительности их содержания в Центре временного содержания иностранных граждан;
- ✓ одним из важных направлений миграционной и социальной политики должна оставаться поддержка бездомных лиц. Рекомендуется внесение изменений в действующее законодательство в части повышения гарантий соблюдения прав бездомных на место жительства, на медицинскую помощь и социальное обслуживание, труд, юридическую помощь. Кроме того, необходимо гарантировать всестороннюю помощь этим лицам в оформлении личных документов. Особое внимание следует уделять подготовке и распространению просветительских материалов о проблеме бездомности.

3.3. ПРАВО НА СВОБОДУ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Право граждан на свободу совести и вероисповедания – одно из важных конституционных прав, гарантированных гражданам России. Согласно статье 28 Конституции Российской Федерации гражданин вправе исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой; свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, в том числе создавая религиозные объединения.

На сегодняшний день на территории Ярославской области зарегистрированы и осуществляют деятельность **405 религиозных организаций различных конфессий**.

Несмотря на то, что православие в Ярославской области является преобладающей конфессией (на территории региона действуют **342** организации Русской православной церкви), богатые исторические корни на территории региона есть и у других религиозных общин: мусульманской, католической, лютеранской, иудаистской и прочих, что определяет регион как поликонфессиональный.

В рамках деятельности каждого религиозного объединения совершаются богослужения, обряды и церемонии согласно религиозному канону; духовенство религиозных организаций осуществляет обучение и религиозное воспитание паствы, занимается другими видами деятельности, среди которых основными являются просветительская, благотворительная, миссионерская.

Укреплению межрелигиозного диалога способствует наличие в регионе общественных институтов, чья работа помогает наладить и укрепить взаимодействие религиозных конфессий с органами власти. Одним из таких институтов является Совет по вопросам религиозных объединений, действующий при мэрии Ярославля. В Совет входят представители традиционных мировых религий и конфессий, государственных органов, структурных подразделений мэрии города, общественных организаций.

Значимый вклад в поддержание религиозной терпимости и профилактику религиозного экстремизма вносит УМВД РФ по Ярославской области. Сотрудники ведомства принимают участие в профильных «круглых столах» и совещаниях. В частности, проводились рабочие встречи с представителями чеченской, азербайджанской, узбекской и таджикской общин по сохранению стабильного межнационального климата и совершенствованию межэтнического диалога, был организован круглый стол в мэрии г. Ярославля на тему: «Межрелигиозный диалог как путь к культуре мира и межнационального согласия в обществе». Сотрудники УМВД приняли участие в совместном заседании Координационного совета по вопросам межнациональных отношений и Совета по вопросам религиозных объединений, действующих при мэрии.

Вопросы свободы вероисповедания тесно связаны с проблематикой межнациональных отношений. Особую роль в **формировании межнациональной толерантности и духовно-нравственных ценностей** играет **просвещение школьников и студентов**. В образовательных учреждениях региона регулярно проводятся различные тематические мероприятия, призванные обогатить знания детей и подростков о культуре, обычаях и религиях народов страны.

Так, среди студентов профессиональных образовательных организаций был проведен фестиваль межнационального сотрудничества «На одной земле»: участниками фестиваля стали 150 студентов. Также студенты приняли участие в

городском фестивале традиций, обычаев и культур народов мира «Россия-Радуга», который состоялся в Ярославле.

В Ярославской области реализуется целевая программа **«Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области»**, рассчитанная на период 2017-2020 гг. В рамках программы в 2019 году были организованы курсы повышения квалификации педагогов по теме «Профилактика межэтнических конфликтов через гармонизацию межнациональных отношений в поликультурной образовательной среде». Участниками программы стали 75 преподавателей из Рыбинска и Рыбинского муниципального района. В обучении преподавателей приняли участие представители Ярославского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России».

Уделяется и внимание профилактической работе, особенно с детьми из семей мигрантов. В образовательных учреждениях региона в минувшем году проведено 112 профилактических мероприятий, участниками которых стали 219 представителей религиозных конфессий.

Для более глубокого духовного развития детей и подростков в образовательную программу введен специальный предмет – **«Основы религиозных культур и светской этики».** Этот предмет, состоящий из шести модулей, входит в учебный план начального общего образования и является обязательным для изучения в 4 классе. Школьники знакомятся с основами православной, исламской, иудейской, буддийской культур, с основами мировых религиозных культур, основами светской этики.

Руководители общеобразовательных организаций, в соответствии с нормативными документами, регламентирующими деятельность муниципальных и государственных образовательных организаций, должны обеспечить свободный и добровольный выбор родителями учеников одного из модулей этого предмета.

Отдельным направлением в просвещении детей и подростков является проведение **мероприятий, направленных на профилактику религиозного экстремизма и содействие религиозной терпимости**. Ряд мероприятий традиционно проводит УМВД России по Ярославской области. Среди них: детский фестиваль «Птаха», мероприятия, приуроченные к Международному Дню толерантности, этнолагерь для старшеклассников, и др.

Со стороны общественности в межконфессиональном взаимодействии значимую роль играет региональное отделение «Ассамблеи народов России», созданное в Ярославской области в июне 1999 года. В состав Совета Ассамблеи входят представители всех крупных диаспор области, руководители и представители этнокультурных организаций, национально-культурных автономий области, деятели науки, культуры, бизнес-сообщества.

Своей главной задачей Ассамблея ставит обеспечение конструктивного диалога между общественностью и органами власти в сфере гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений. Особое внимание уделяется решению социально-экономических проблем представителей народов, проживающих на территории региона, защите граждан от дискриминации по национальному признаку, сохранению и распространению культурных ценностей. Представители Ассамблеи принимают деятельное участие в решении, в том числе, социальных, правовых, хозяйственных проблем народов области; в случае возникновения конфликтов совместно с правоохранительными органами занимаются их разрешением и профилактикой правонарушений в этнической среде.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Я сознательно отказываюсь от военной службы, считаю себя гуманистом и, соответственно, я всячески отвергаю принципы насилия над людьми, а уж тем более вооруженные. Все, что связано с военной деятельностью, считаю противоречащим принципам моей совести, против которой я пойти не могу».

Встречи Уполномоченного с представителями религиозных конфессий проходят не только в рамках официальных мероприятий. Омбудсмен регулярно совершает рабочие визиты, в ходе которых осуществляет мониторинг соблюдения права граждан на свободу вероисповедания.

В марте омбудсмен посетил Ярославскую **духовную семинарию**, где встретился и пообщался с семинаристами. Кроме того, омбудсмен провел встречу с проректором семинарии по научной работе и руководителем аппарата Духовного управления мусульман Ярославской области. В беседе были затронуты вопросы взаимодействия между религиозными конфессиями в Ярославской области и соблюдения прав верующих. Был сделан акцент на недопущении в обществе религиозной дискриминации.

По завершении встречи Уполномоченный подчеркнул*: «Позитивные отношения между представителями разных религиозных конфессий способствуют реализации права жителей нашей области на свободу совести и вероисповедания».*

Факт соблюдения права граждан на свободу вероисповедания подтверждают и данные ежегодного социологического исследования. Большая часть респондентов - **78%** - сочли это право одним из наиболее соблюдаемых. В опросах 2018 и 2017 годов этот показатель составлял 76,9% и 74,8% соответственно.

Небольшое число обращений в адрес Уполномоченного по вопросам права на свободу совести и вероисповедания также может свидетельствовать об удовлетворенности жителей области соблюдением этого права. За 2019 год Уполномоченный получил **7 обращений** по данной тематике. В процентном соотношении это число составило **0,3%** общего количества обращений.

Тематика обращений затрагивала следующие вопросы:

- ✓ поддержание объектов религиозного культа в должном состоянии;
- ✓ отказ в удовлетворении заявлений о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в связи с религиозными убеждениями;
- ✓ отказ принимать присягу в случае призыва на срочную службу в связи с религиозными убеждениями;
- ✓ трудности в отправлении религиозных обрядов верующими, находящимися в следственных изоляторах и местах лишения свободы.

В случаях обращений по поводу невозможности нести срочную военную службу по причине религиозных или морально-этических убеждений, заявители получали разъяснения о порядке направления на альтернативную гражданскую службу.

Так, к Уполномоченному обратился житель Ярославля М., студент одного из городских колледжей. В заявлении, направленном, в том числе, в Военный городской и областной комиссариаты, а также председателю призывной комиссии региона, юноша просил заменить срочную военную службу альтернативной гражданской.

В качестве аргументов заявитель привел пример личных глубоко гуманистических убеждений, не позволяющих нести срочную службу в милитаризованных подразделениях. В подтверждение своего права молодой человек привел соответствующие статьи Конституции РФ, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах, Федерального Закона «Об альтернативной гражданской службе».

Уполномоченный, рассмотрев предоставленные заявителем документы, разъяснил юноше свою правовую позицию по данному вопросу, а также право призывника обжаловать в случае необходимости отказ в замене срочной военной службы альтернативной гражданской. Омбудсмен обратился к Военному комиссару с просьбой оказать юноше содействие. В итоге было принято решение заменить заявителю военную службу по призыву альтернативной гражданской службой.

Недостаточное знание призывниками правил замены срочной службы альтернативной гражданской подтверждает необходимость правового просвещения молодых людей. В этих целях в аппарате Уполномоченного была разработана **брошюра «Права призывника в вопросах и ответах»** с разделом о порядке организации направления на альтернативную гражданскую службу. Брошюра размещена на официальном сайте Уполномоченного, а также вручается молодым людям в ходе проведения дней призывника.

Таким образом, несмотря на то, что количество проблем, выявляемых в указанной сфере, невелико, они все же подтверждают необходимость неуклонного следования **рекомендациям** по дальнейшему укреплению межнационального и межрелигиозного диалога, взаимодействию органов власти, представителей национальных диаспор и религиозных организаций, а также широкой общественности. Грамотное и планомерное правовое просвещение играет в этом процессе ведущую роль. Религия и морально-этические убеждения человека как часть его мировоззрения должны уважаться государством и обществом, а недопущение спорных ситуаций и конфликтов должно быть залогом и важнейшим условием неукоснительного соблюдения конституционного права на свободу совести.

3.4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА

Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления гарантировано гражданам нашей страны частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Будучи важнейшей формой прямого народовластия, выборы различных уровней обеспечивают участие граждан в формировании государственных и муниципальных органов и определении основных векторов государственной и региональной политики.

В 2019 году в Ярославской области прошло **68 избирательных кампаний.** В Единый день голосования 8 сентября состоялись **муниципальные выборы глав поселений и депутатов представительных органов (муниципальных советов) сельских поселений. Выборы проходили в 11 муниципальных образованиях региона** – в горо-

де Рыбинске, в Большесельском, Борисоглебском, Гаврилов-Ямском, Даниловском, Мышкинском, Некоузском, Некрасовском, Первомайском, Пошехонском и Ярославском муниципальных районах.

По официальной информации, опубликованной Избирательной комиссией Ярославской области, подготовку и проведение выборов обеспечивали **236 участковых и 11 территориальных избирательных комиссий. В списки избирателей было включено 169 082 человека**, решался вопрос о замещении **476 вакантных мандатов**.

С 28 августа по 7 сентября 2019 года 1211 избирателей воспользовались правом досрочного голосования. Из них 142 избирателя (2,25 % от числа избирателей) проголосовали досрочно на повторных выборах депутата Муниципального Совета городского округа город Рыбинск четвертого созыва по одномандатному избирательному округу № 14.

По официальным открытым сведениям Избирательной комиссии, на избирательных участках работали 157 наблюдателей, из них 68 - назначенных политическими партиями, 89 – кандидатами. Избирательной комиссией Ярославской области для работы на избирательных участках были аккредитованы 28 журналистов из 6 СМИ.

Средняя явка избирателей в день голосования, являющаяся индикатором интереса граждан к реализации своих избирательных прав, составила **33,17 % (56 082 избирателя)**. Самая высокая явка была зафиксирована в Мышкинском муниципальном районе (выборы главы Охотинского сельского поселения и депутатов муниципального совета Охотинского сельского поселения 4 созыва – 60,59 %), а также в Пошехонском и Борисоглебском районах - почти 59 %. Самая низкая явка была зафиксирована в Заволжском сельском поселении Ярославского района, где в выборах приняли участие 19,68% внесенных в списки избирателей.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области и его общественные помощники в муниципальных районах осуществляли непрерывный **мониторинг соблюдения избирательных прав граждан в ходе подготовки и проведения Единого дня голосования.**

В преддверии выборов Уполномоченный посетил несколько территориальных и участковых избирательных комиссий в муниципальных образованиях в целях мониторинга работы комиссий по информированию избирателей, соблюдения режима и правил хранения избирательной документации. В преддверии 8 сентября состоялась рабочая встреча Уполномоченного с заместителем председателя Избирательной комиссии Ярославской области, в ходе которой были обозначены наиболее актуальные вопросы реализации избирательных прав граждан на территории региона.

В ходе мониторинга реализации избирательных прав в Единый день голосования Уполномоченный обращал особое внимание на такие вопросы, как:

- ✓ должная техническая оснащенность помещений для голосования, их доступность для людей с ограниченными возможностями здоровья и маломобильных граждан;
- ✓ обеспечение беспрепятственного доступа наблюдателей на избирательные участки;
- ✓ оперативное реагирование на жалобы и обращения граждан, бесперебойное функционирование «горячих линий»;
- ✓ беспрепятственная реализация избирательных прав лицами, находящимися под стражей в местах принудительного содержания.

В Единый день голосования в Ярославской области 224 (95 %) из 236 избирательных участков были размещены на первых этажах зданий, доступных для посещения лицами с ограниченными возможностями здоровья.

Кроме того, на выборах в Ярославском муниципальном районе состоялась реализация пилотного проекта, направленного на обеспечение комфортного голосования для маломобильных избирателей. В рамках проекта маломобильные избиратели Ярославского района могли воспользоваться услугами бесплатного социального такси. Помощь в посадке в такси и высадке из него гражданам оказывали специально обученные волонтеры.

Впечатления избирателей о первом опыте реализации данного пилотного проекта обобщил общественный помощник Уполномоченного в Ярославском муниципальном районе. По его словам, «как у маломобильных граждан, доставка которых была организована посредством социального такси, так и у молодых волонтеров остались исключительно позитивные впечатления от участия в проекте».

Уполномоченный с удовлетворением отмечает ощутимые позитивные результаты работы по повышению доступности помещений для голосования для лиц с ограниченными возможностями и маломобильных избирателей.

В муниципальных районах Ярославской области мониторинг соблюдения избирательных прав граждан осуществлялся также силами общественных помощников. В день голосования общественные помощники посещали избирательные участки, проводили беседы с избирателями, а также с председателями и членами участковых избирательных комиссий. При этом у всех общественных помощников имелись возможности фотофиксации происходящего на избирательных участках.

В ходе проведенного наблюдения нарушений избирательных прав граждан, прав участников избирательного процесса (в том числе, наблюдателей) выявлено не было. По мнению общественных помощников, участвовавших в мониторинге, выборы прошли в спокойной обстановке и в рамках действующего законодательства. В отчетах общественных помощников отмечалось, что все проинспектированные ими избирательные участки имели свободный доступ для избирателей и были им известны. Информационные стенды в помещениях, размещенные на территории избирательных участков, имели полный перечень предусмотренной законом информации. Кабинки для голосования были оборудованы надлежащим образом, на всех избирательных участках обеспечивалась возможность голосования вне помещения для голосования.

В качестве недочетов в организации Единого дня голосования были указаны *«слабая информированность избирателей о выборах», «недостаточно заметное оформление избирательных участков», «недостаточная просторность помещений для голосования».* Один из общественных помощников усмотрел *наличие взаимосвязи между комфортными условиями работы избирательных участков и уровнем явки избирателей*. Высказывались *замечания относительно величины шрифта, с использованием которого были напечатаны материалы на информационных стендах, хаотичного расположения и трудночитаемости размещенной для сведения избирателей информации*.

Для оперативного реагирования на любые сигналы о нарушении избирательных прав в аппарате Уполномоченного по правам человека в Ярославской области была открыта **«горячая линия» по вопросам соблюдения избирательных прав граждан**.

По телефону «горячей линии» у избирателей имелась возможность сообщить о фактах нарушения их избирательных прав и задать интересующие их вопросы в связи с проведением Единого дня голосования. Информация о возможности обращения на «горячую линию» распространялась через интернет-ресурсы Уполномоченного, а также силами общественных помощников Уполномоченного в муниципальных районах области. К примеру, в Даниловском муниципальном районе информация о работе «горячей линии» доводилась до избирателей посредством рассылки смс-сообщений, а также на муниципальном телевидении «ДИА-ТВ».«Горячая линия» функционировала и в Избирательной комиссии Ярославской области.

Согласно информации, размещенной на официальных ресурсах Избирательной комиссии, серьезных замечаний, которые бы могли повлиять на итоги голосования, зафиксировано не было. В день голосования в Избирательную комиссию поступило 1 обращение о проведении агитации на территории региона, а также 10 звонков, подавляющее большинство которых были связаны с уточнением адреса помещения для голосования.[3]

Отдельное внимание Уполномоченного было обращено на реализацию активного избирательного права лицами, находящимися под стражей в следственных изоляторах. На территории Ярославской области имеется два следственных изолятора - в городе Ярославле и городе Рыбинске. В рамках проведения муниципальных выборов 8 сентября избирательные участки на территории СИЗО не создавались. По информации УФСИН, до содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых доводилась информация об их праве участия в голосовании на муниципальных выборах. Однако от содержащихся в СИЗО и обладающих активным избирательным правом лиц не поступало заявлений об обеспечении возможности голосования в день выборов.

Несмотря на локальный характер избирательных кампаний, анализ хода и итогов выборов позволяет сделать вывод о высоком уровне политической конкуренции в ряде муниципальных образований – например, на выборах глав муниципальных образований и депутатов в поселениях Ярославского муниципального района. Так, представители оппозиционных партий получили большее количество мандатов, чем кандидаты от партии власти, на выборах депутатов представительных органов городских поселений Данилов и Пошехонье. На выборах глав отдельных поселений победу одержали самовыдвиженцы. На повторных выборах депутата муниципального совета города Рыбинска также одержал победу кандидат от оппозиционной партии. Это может свидетельствовать **как о росте интереса к реализации избирательных прав в муниципальных районах, так и о соблюдении и должной реализации этих прав организаторами выборов.**

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2019 году поступило **13 обращений граждан по вопросам реализации избирательных прав (0,5% от общего числа обращений)**. В сравнении с 2018 годом это может восприниматься как существенный спад интереса заявителей к избирательной тематике (в пре-

[3] Информация получена с сайта Избирательной комиссии Ярославской области – режим доступа: http://www.yaroslavl.izbirkom.ru/docs/5078/

дыдущем году было принято 62 обращения, или 2,3 % от общего числа). Впрочем, большее число обращений в 2018 году можно объяснить тем, что на территории Ярославской области проходили крупные избирательные кампании – в том числе, по выборам Президента Российской Федерации и депутатов Ярославской областной Думы, интерес граждан к которым традиционно высок.

В Избирательную комиссию Ярославской области и территориальные избирательные комиссии в 2019 году в связи с выборной кампанией поступило **16 обращений**. Тематика жалоб, по информации официального сайта Комиссии, - это незаконная агитация, фальсифицирование подписей в поддержку кандидатов, несанкционированный доступ к персональным данным кандидатов, предоставляемым при выдвижении, защита сведений персонального характера при размещении информации о кандидатах в сети Интернет. Согласно открытым данным Комиссии, ни по одному обращению нарушений не установлено, заявителям предоставлены разъяснения.

Из общего спектра тематики обращений выделяется *вопрос о возврате прямых выборов глав городских округов и муниципальных районов,* который находился в центре внимания общественности и СМИ с 2018 года, а летом 2019 года стал предметом обращения в Избирательную комиссию Ярославской области инициативной группы граждан.

Ходатайство о проведении референдума по вопросу внесения изменений в избирательное законодательство в части избрания глав городских округов и муниципальных районов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании было рассмотрено, однако в его удовлетворении было отказано из-за погрешностей в оформлении документов. После этого в июле было подано повторное ходатайство, однако в его удовлетворении было отказано вновь.

В день голосования в участковые избирательные комиссии поступали обращения о так называемом «вбросе» бюллетеней для голосования на избирательных участках, о нарушениях при проведения голосования вне помещения для голосования (Некрасовский район), информация по которым не подтвердилась, а также обращения о незаконной агитации в Некоузском районе, информация по которым подтвердилась, а материалы были переданы в муниципальный отдел МВД.

Нестандартная жалоба была получена Уполномоченным уже после проведения выборов от депутата муниципального совета одного из сельских поселений.

К омбудсмену обратился гражданин Ч. - депутат муниципального совета одного из сельских поселений. Как депутат представительного органа сельского поселения Ч. был избран и в Совет муниципального района, в который входит это поселение. Жалоба Ч. заключалась в том, что на заседание Совета муниципального района его не пустил Председатель совета, заявив, что при избрании Ч. были допущены нарушения законодательства, и депутатом он считаться не может. По обращению была проведена проверка, которая выявила, что решение об избрании Ч. депутатом отменено не было и не оспаривалось в судебном порядке. Информация о нарушении прав депутата была оперативно доведена до сведения органов прокуратуры, по представлению которой Ч. был допущен на заседание районного представительного органа.

Вопросы соблюдения и защиты избирательных прав, обсуждение которых выносится на федеральный уровень, традиционно находятся в зоне повышенного внимания омбудсмена. Так, осенью 2019 года Уполномоченный принял участие в заседании Совета председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Участниками заседания стали руководители и члены ЦИК России, председатели избирательных комиссий 15 субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти Ярославской области. На повестку были вынесены вопросы внедрения цифровых технологий на избирательных участках. Уполномоченный в своем выступлении подчеркнул важность применения новых методов для обеспечения большей прозрачности избирательных процедур, более оперативного выявления и устранения нарушений, более качественного обеспечения избирательных прав граждан.

***

Делая общий вывод о состоянии сферы реализации избирательных прав в Ярославской области в 2019 году, можно констатировать позитивные изменения в ряде аспектов, обозначенных в 2018 году (обеспечение избирательных прав инвалидов и маломобильных граждан, беспрепятственный допуск наблюдателей на избирательные участки, более активное информирование избирателей о предстоящих выборах и т.д.). Вместе с тем, остаются ряд проблем, по-прежнему требующих пристального внимания со стороны организаторов выборов, надзорных органов и правозащитных структур. К ним относятся организация голосования вне помещений для голосования, невысокая явка избирателей на муниципальных выборах, а

также качество и оперативность реагирования государственных органов (в том числе Избирательной комиссии) на жалобы и обращения заявителей.

Результаты социологического исследования показывают, что уровень удовлетворенности граждан соблюдаемостью избирательных прав остается примерно одинаковым: в **2019 году более половины (65,2 %) опрошенных в ходе социологического исследования заявили, что данное право в регионе соблюдается**, в 2018 году доля ответивших так же была чуть меньше и составляла 63,5 %. Такая пропорция, вместе с тем, подразумевает, что **больше трети опрошенных жителей Ярославской области сомневаются в соблюдаемости данного права**.

В этой связи сохраняют актуальность ряд **рекомендаций Уполномоченного**, а именно:

- ✓ необходимость совершенствования механизмов своевременного и достоверного оповещения избирателей о месте и времени проведения голосования, об адресах и номерах избирательных участков;
- ✓ необходимость дальнейшей работы над строгим и неукоснительным соблюдением избирательного законодательства о порядке голосования вне помещения для голосования;
- ✓ необходимость обеспечения доступности зрительного восприятия материалов, размещаемых на информационных стендах в помещениях для голосования и вблизи таких помещений.

Кроме того, следует констатировать, что повышению доверия граждан к обеспеченности реализации их избирательных прав и к избирательной системе в целом будет способствовать более пристальное внимание со стороны компетентных инстанций, включая Избирательную комиссию, к сигналам о нарушениях избирательных прав, поступающим от граждан, важность открытого, качественного, лишенного формализма и оперативного рассмотрения жалоб избирателей, что может способствовать повышению доверия граждан к реализации их избирательных прав и к избирательной системе в целом.

3.5. ПРАВО НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление является одной из ключевых основ конституционного строя, обеспечивающей самостоятельное и под свою ответственность решение населением муниципальных образований вопросов местного значения. От того, насколько эффективно выстраивается взаимодействие местной и государственной власти, насколько местное самоуправление самостоятельно в отстаивании интересов жителей муниципального образования, от реальности форм участия граждан в решении вопросов местного значения напрямую зависит качество жизни граждан. В силу комплексной природы право на местное самоуправление включает реализацию интересов населения в различных сферах – от политической сферы до сфер дорожного хозяйства, транспорта, ЖКХ, землепользования, застройки и пр.

В настоящее время территория Ярославской области объединяет **96 муниципальных образований, в том числе, 3 городских округа, 16 муниципальных районов, 10 городских и 67 сельских поселений.** В муниципальных образованиях региона активно развиваются формы муниципальной демократии. Исходя из информации, предоставленной Департаментом региональной политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Ярославской области, крайне востребованным в нашем регионе оказался введенный в 2018 году *институт сельских старост*. В 2019 году в населенных пунктах Ярославской области осуществляли деятельность 1970 старост, обеспечивающих организацию взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельских населенных пунктов при решении вопросов местного значения.

В сельских поселениях региона активно прибегают к сходам граждан и собраниям как к формам осуществления местного самоуправления. В 2019 году в Ярославской области было проведено 1870 *сходов* и 610 *собраний* жителей муниципальных образований. В городских округах и крупных городских поселениях функционирует также система *территориального общественного самоуправления*, обеспечивающая осуществление населением собственных инициатив по вопросам местного значения. В числе наименее востребованных жителями Ярославской области форм муниципальной демократии можно выделить *голосование по отзыву должностных лиц местного самоуправления* (в 2019 году на территории региона не проводились), *механизм правотворческой инициативы* (1 инициатива в 2019 году), *конференции граждан* и *местный референдум.*

Органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области традиционно активно вовлечены в процесс правотворческой деятельности. В 2019 году на государственную регистрацию поступило 5 уставов муниципальных образований и 55 актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований. Органами юстиции отказано в регистрации в отношении 5 актов, в том числе в отношении 2 актов в связи с

выявленными несоответствиями федеральному и региональному законодательству и наличием коррупциогенных факторов.

Согласно данным Правового управления Правительства Ярославской области, в 2019 году в региональной регистр муниципальных нормативных правовых актов было внесено 6 762 документа. По итогам правовой экспертизы муниципальных правовых актов, включаемых в регистр, в 2019 году в 47 актах выявлены не соответствующие действующему законодательству положения.

По информации, предоставленной Управлением Судебного департамента в Ярославской области, за 11 месяцев 2019 года районными (городскими) судами Ярославской области было рассмотрено 337 дел об оспаривании муниципальных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Органы местного самоуправления в 2019 году, как и в предыдущие годы, остаются основным объектом жалоб, поступающих Уполномоченному. В целом за год омбудсмен получил **326 обращений**, **связанных с оспариванием действий, бездействия и решений органов и должностных лиц местного самоуправления**.

Результаты ежегодного социологического исследования Уполномоченного также подтверждают вывод **о низком уровне общественной оценки вклада муниципальной власти в обеспечение и защиту прав человека**. Так, о соблюдении прав человека со стороны органов местного самоуправления заявили лишь чуть более половины опрошенных жителей Ярославской области. Кроме того, всего лишь 10 % респондентов рассматривают муниципальные институты в качестве эффективного механизма защиты, на который можно рассчитывать в случае нарушения их прав и свобод.

Столь невысокие показатели доверия к муниципальной власти могут быть связаны с определенными чувствительными для населения и имеющими не вполне однозначный социальный эффект муниципальными решениями, действиями (бездействием). В числе таковых можно отметить, в частности, широко освещаемые в средствах массовой информации **проблемы несвоевременного начала отопительного сезона в отдельных муниципальных районах области, перебои с горячим водоснабжением, а также вопросы межмуниципального и внутримуниципального транспортного сообщения**. Примечательно, что начало 2020 года стало беспрецедентным по количеству петиций, подготовленных гражданами с требованиями отставки отдельных не справляющихся, по мнению жителей, со своими обязанностями глав муниципальных образований региона.

Согласно данным, предоставленным департаментом транспорта Ярославской области, в регионе в 2019 году были установлены 3 новых межмуниципальных маршрута регулярных перевозок. Однако с учетом определенного количества отмененных маршрутов, проблема доступности общественного пассажирского транспорта для многих муниципальных образований области стоит крайне остро. Как видится, ситуация осложняется в связи со следующими обстоятельствами.

Во-первых, высоким уровнем общественного непонимания сопровождалось принятие на местном уровне решений об **отмене и изменении схемы движения внутригородских и межмуниципальных маршрутов** в отдельных муниципальных образованиях Ярославской области.

Наиболее ярко данная проблема проявилась в Ярославле, где в 2019 году было отменено несколько внутригородских маршрутов. Изменения вносились и в схему движения городского транспорта. Примечательно, что в отношении автобусных маршрутов реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории города Ярославля в 2019 году был изменен впервые с 2016 года и подвергался изменениям порядка 10 раз[4]. Обозначенные изменения были введены в целях оптимизации маршрутной сети, однако не сопровождались широким предварительным общественным обсуждением и одобрением. Анализ информации из открытых источников позволяет сделать вывод о том, что реформирование внутригородской транспортной сети обернулось для некоторых граждан существенными неудобствами.

Аналогичные изменения коснулись и системы пригородного и междугороднего сообщения. В конце 2019 года на официальной странице Департамента транспорта Ярославской области в сети Интернет было опубликовано сообщение о планах по тестированию с начала 2020 года новой схемы движения автобусов, которая предполагала отмену порядка 5 автобусных маршрутов и объединение около 20 маршрутов[5].

Во-вторых, определенное общественное беспокойство вызывала и складывающаяся с 2018 года практика **обслуживания пассажирских**

[4] См.: Официальный портал города Ярославля. URL: https://city-yaroslavl.ru/city/gorodskoe-khozyaystvo/transport-i-svyaz/ (дата обращения: 05.02.2020)

[5] См.: Департамент транспорта Ярославской области. URL: https://www.yarregion.ru/depts/dt/tmpPages/news.aspx?newsID=983 (дата обращения: 05.02.2020)

маршрутов перевозчиками, зарегистрированными в иных субъектах Российской Федерации (Москва, Московская область, Ставропольский край и пр.). Одерживая победу в конкурсах по организации пассажирских перевозок автобусным сообщением по муниципальным маршрутам, данные перевозчики в отдельных муниципальных образованиях региона стали вытеснять либо полностью вытеснили местных перевозчиков. В некоторых случаях изменения на рынке перевозок происходили за счет расширения зоны обслуживания государственных автотранспортных предприятий. Опираясь на материалы открытых источников, можно установить, что произошедшие процессы были восприняты отдельными гражданами как проявление монополизации ярославского рынка перевозок «пришлыми» компаниями. Весьма неблагоприятным социальным эффектом отмеченных изменений стало сокращение штата транспортных предприятий.

В-третьих, к существенному снижению уровня общественного доверия к муниципальной власти приводит и **нестабильная муниципальная политика в сфере транспортных перевозок** с точки зрения требований к транспортным компаниям, их автопарку и условиям перевозок. Анализ информации из открытых источников позволяет прийти к выводу о том, что особое общественное беспокойство у граждан вызвали планы мэрии города Ярославля по организации новых конкурсов несмотря на действительность ранее выданных свидетельств на перевозки. Не вызвали широкого одобрения населения и опубликованные планы местной власти по переводу всех перевозчиков на регулируемые тарифы.

Наиболее показательным примером большого числа проблем в сфере реализации права на местное самоуправление в Ярославской области стала ситуация, которая сложилась в Переславле-Залесском в связи **с неудовлетворительной оценкой городскими депутатами как представителями населения деятельности главы и администрации муниципального образования.**

В июне 2019 года депутаты Переславль-Залесской городской Думы дали неудовлетворительную оценку деятельности главы Переславля-Залесского. Данное решение было впоследствии опротестовано Переславской межрайонной прокуратурой, выдвинувшей требование о внесении изменений в местное Положение о ежегодном отчете главы городского округа перед Переславль-Залесской Думой. В августе 2019 года в данный акт были внесены изменения, в соответствии с которыми решение о неудовлетворительной оценке стало приниматься большинством голосов от установленного числа депутатов. Принятие в июне 2019 года решения о неудовлетворительной оценке деятельности главы города большинством от числа присутствующих на заседании депутатов впоследствии стало основанием для отмены данного решения в судебном порядке.

В 2019 года Уполномоченный получил довольно большое число обращений по вопросу соблюдения права на местное самоуправление. Большинство из них были направлены Уполномоченному в связи с ненадлежащим, по мнению заявителей, решением вопросов местного значения и нарушением права населения на участие в осуществлении местного самоуправления. Заявители оспаривали противоправное бездействие муниципальных органов, а также принятые с превышением муниципальных полномочий решения. В полученных обращениях в целом поднимались следующие **основные проблемы**:

- ✓ ненадлежащее содержание и несвоевременный ремонт муниципальных дорог;
- ✓ проблемы с газификацией муниципальных образований;
- ✓ ненадлежащее исполнение обязанностей по благоустройству муниципальных территорий;
- ✓ сложности с муниципальным транспортным сообщением, отмена автобусных маршрутов и ликвидация остановочных комплексов;
- ✓ принятие отдельных муниципальных решений в нарушение прав граждан на участие в местном самоуправлении;
- ✓ недостаточная открытость органов местного самоуправления для граждан и представителей средств массовой информации;
- ✓ несвоевременное обеспечение граждан коммунальными ресурсами;
- ✓ проблемы с подготовкой отдельных муниципальных образований к отопительному сезону;
- ✓ недоступность инфраструктуры муниципальных образований для лиц с ограниченными возможностями;
- ✓ отсутствие муниципального контроля за функционированием парковок и парковочных мест.

Первая группа поступивших Уполномоченному обращений содержала жалобы граждан на **отсутствие и (или) ненадлежащее состояние муниципальных дорог общего пользования, а также подъездных путей к жилым домам.** Число жалоб подобной тематики по-прежнему достаточно существенное, несмотря на то, что областными органами власти прилагаются определенные усилия для решения данной проблемы.

Согласно информации, предоставленной департаментом дорожного хозяйства Ярославской области, в 2019 году на территории региона про-

водился цикл работ по приведению в нормативное состояние дорог и улично-дорожной сети муниципальных образований. Часть данных мероприятий были реализованы в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги», на основе которого произвели ремонт, в том числе, 20 километров улично-дорожной сети города Ярославля, Тутаева и Тутаевского муниципального района. В целом за счет финансирования дорожного фонда с учетом федерального финансирования в муниципальных образованиях отремонтированы 134 километров участков улиц и дорог, 97 погонных метров мостов.

Вторая группа обращений поступила **по вопросам автобусного сообщения в муниципальных образованиях.** На решение органа местного самоуправления об установлении, изменении или отмене маршрутов регулярных перевозок могут влиять такие объективные обстоятельства, как состояние дорожного полотна и улично-дорожной сети, наличие остановочных комплексов, светофоров и пешеходных переходов. В этих условиях местные власти принимают решения о внесении изменений в схемы движения общественного транспорта. К сожалению, в отдельных случаях обстоятельства, препятствующие движению пассажирского транспорта по определенной территории, могут не устраняться на протяжении нескольких лет, что негативно сказывается на показателе транспортной доступности.

К Уполномоченному обратилась жительница деревни с просьбой о содействии продлению до ее деревни маршрута школьного автобуса. Заявительница пояснила, что ее дочь вынуждена ежедневно пешком преодолевать расстояние до той деревни, где находится ближайшая остановка школьного автобуса.

В ходе инициированной проверки было установлено, что на участке дороги между деревнями отсутствовало необходимое дорожное покрытие, в связи с чем согласование работ по реконструкции участка и его капитальный ремонт потребовали дополнительного времени.

Ситуация вызвала резонанс в СМИ и находилась на постоянном контроле Уполномоченного. В итоге, совместные действия департаментов транспорта и дорожного хозяйства Ярославской области, а также администрации муниципального района принесли ожидаемый результат: был не только выполнен ремонт участка, но и сделана площадка для разворота школьного автобуса.

К сожалению, в отдельных случаях изменения в маршруты регулярных перевозок вносятся без достаточных к тому оснований либо на срок, существенно превышающий необходимый. Как следствие, некоторые органы местного самоуправления могут безосновательно уклоняться от возвращения ранее отмененного и удобного для жителей маршрута общественного транспорта даже при устранении всех имевшихся к тому препятствий.

К Уполномоченному обратился гражданин П. в интересах членов СНТ, который просил оказать содействие в изменении схемы движения одного из автобусных маршрутов на схему, существовавшую до 2016 года. Уполномоченный выяснил, что, по мнению Управления ГИБДД и транспортной компании, какие-либо препятствия для восстановления ранее существовавшей и удобной для граждан схемы движения отсутствуют.

Сопротивление оказала лишь местная администрация, не усмотревшая оснований для изменения автобусного маршрута. Учитывая эти обстоятельства, Уполномоченный рекомендовал местной администрации обсудить вопрос об изменении маршрута регулярных перевозок в соответствии со схемой, существовавшей до 2016 года.

Еще одной темой, затронутой в обращениях граждан, стали **вопросы осуществления консультативных форм муниципальной демократии.** В 2019 году Уполномоченный получил несколько жалоб в связи с нарушением порядка организации публичных слушаний. К сожалению, в отдельных муниципальных образованиях до сих пор распространена практика ненадлежащего извещения граждан относительно таких мероприятий.

По-прежнему остро стоит и отмечавшаяся в Докладе Уполномоченного 2018 года проблема замены публичных слушаний общественными обсуждениями как альтернативной формой выявления и учета мнения населения по проектам муниципальных актов.

Уполномоченный получил обращение от жителя Ярославля К. с жалобой на недостаточную гласность обсуждения проекта планировки и межевания территории в районе улицы его проживания. В соответствии с проектом, в месте жительства заявителя было запланировано строительство нового жилого микрорайона и подъездной дороги. Проект межевания территории был вынесен мэрией на общественное обсуждение в сети «Интернет». Заявитель указывал, что ни он, ни остальные жители не были проинформированы о мероприятиях по общественному обсуждению проекта. Граждане обратили внимание на неудобства обсуждений в сети «Интернет», поскольку, как они указывали, в жилых домах на их улице сеть «Интернет» не проведена.

На основании анализа обращения Уполномоченный вынужден констатировать, что, к сожалению, организация общественных обсуждений в заочной форме в сети «Интернет» по социально значимым вопросам нередко оборачивается существенным ущемлением законных интересов тех жителей муниципальных образований, которые не имеют доступа к интернету. Снижается и информированность отдельных категорий населения о разрабатываемых проектах муниципальных актов.

В отдельных случаях также возникают и **трудности с доведением до сведения жителей муниципальных образований информации о принятых муниципальных нормативных правовых актах.**

К Уполномоченному поступило обращение главного редактора муниципальной газеты в защиту права на информацию. Из обращения следовало, что в 2018 году в устав городского поселения были внесены изменения, в соответствии с которыми орган местного самоуправления получил право производить официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов путем их размещения на информационных стендах, расположенных вблизи здания городской администрации. Указанный новый порядок был определен в качестве альтернативного способа доведения актов до сведения граждан по отношению к уже урегулированным механизмам. Заявитель полагал, что новый порядок нарушает право граждан на информацию, поскольку действующим законодательством предусмотрена лишь возможность публикации муниципальных актов в периодическом или сетевом издании.

Изучив поступившее обращение, Уполномоченный пришел к выводу о том, что законодатель разграничивает понятия «опубликование» и «обнародование» нормативных правовых актов. В связи с тем, что с момента опубликования нормативного акта отсчитывается момент его вступления в силу, опубликование акта путем размещения на информационном стенде может затруднить определение данной даты. Исходя из толкования правовых норм, размещение актов на информационных стендах относится к обнародованию, а не к опубликованию.

С учетом изложенного, Уполномоченный направил в адрес муниципального совета и главы города предложение по рассмотрению вопроса о внесении изменений в Устав городского поселения изменений в части приведения понятий «опубликование» и «обнародование» в соответствие с действующим законодательством. По мнению Уполномоченного, опубликование муниципальных актов посредством размещения на информационных стендах создает определенные трудности для инвалидов и пожилых людей в ознакомлении с содержанием принятых актов, что существенно сужает доступ граждан к публичной информации.

В связи с отклонением органами местного самоуправления предложений Уполномоченного и с учетом позиции регионального Управления Министерства юстиции РФ, омбудсмен направил в адрес главы городского поселения Заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав граждан. Омбудсмен предложил скорректировать устав города, в том числе, в части расширения перечня общедоступных мест, в которых размещаются информационные стенды, предназначенные для официального обнародования муниципальных актов поселения, а также определения детального порядка такого размещения. К настоящему моменту заключение исполнено не было, и вопрос по-прежнему находится на контроле Уполномоченного.

В отдельных случаях к существенным нарушениям прав граждан приводит **противоправное бездействие органов местного самоуправления**. Именно этой проблеме было уделено внимание в одном из обращений, поступившем к Уполномоченному от жительницы многоквартирного дома, на первом этаже которого, в нарушение санитарно-эпидемиологических норм, расположился магазин ритуальных услуг.

К Уполномоченному обратилась жительница города Ярославля Ш. с жалобой на нахождение в непосредственной близости от ее дома магазина ритуальных услуг. Как выяснилось, деятельность по оказанию данных услуг осуществлялась в многоквартирном жилом доме. Окна квартиры Ш. выходили непосредственно на ритуальный магазин, и отчаявшаяся заявительница писала: «Мы живем как на кладбище. Каждый день на улице стоят гробы, венки и т.п.». Заявительница пыталась продать свою квартиру, однако не нашла покупателей, согласных мириться со столь нежелательным «соседством».

Рассмотрев поступившее обращение, Уполномоченный направил в мэрию города Ярославля запрос о предоставлении информации относительно процедуры перевода помещения, в котором располагался ритуальный магазин, в статус нежилого помещения. Из ответа мэрии усматривалось, что помещение было переведено в нежилое в 2015 году для использования в качестве аптечного пункта.

Проанализировав положения жилищного законодательства, Уполномоченный пришел к выводу о недопустимости размещения в жилых домах

организаций, оказывающих похоронные (ритуальные) услуги. Подобные ограничения, в частности, предусмотрены санитарно-эпидемиологическими, а также строительными нормами и правилами. Вместе с тем, несмотря на наличие очевидных признаков нецелевого использования нежилого помещения, орган местного самоуправления не предпринял меры по устранению нарушений прав граждан. В целях устранения противоправного бездействия муниципальной администрации Уполномоченный направил в адрес мэра города Ярославля Заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем.

К сожалению, действенных мер по соблюдению прав граждан органами местного самоуправления принято не было. Вместе с тем, ст. 29 Жилищного кодекса РФ предоставляет органу местного самоуправления право требовать приведения помещения в надлежащее состояние и обратиться в суд с иском о реализации помещения с публичных торгов. Учитывая данные обстоятельства, Уполномоченный обратился в прокуратуру Ярославской области с просьбой о принятии находящихся в ее компетенции мер прокурорского реагирования.

Органы прокуратуры внесли в адрес директора ритуального магазина представление об устранении нарушений действующего законодательства. В связи с неисполнением требований прокуратуры в полном объеме прокуратура города Ярославля направила в суд в декабре 2019 года исковое заявление о прекращении деятельности ритуального магазина.

***

С учетом изложенного, Уполномоченный полагает возможным сформулировать следующие **рекомендации**.

При определении круга вопросов местного значения и полномочий органов местного значения муниципальных образований Ярославской области областным органам государственной власти рекомендуется исходить из принципа субсидиарности, гарантированного Европейской хартией местного самоуправления. Указанный принцип предполагает осуществление публичных функций на уровне, наиболее приближенном к гражданам, с учетом объема и характера конкретной задачи, требований эффективности и экономии. Принцип субсидиарности рекомендуется учитывать и в ходе планирования территориальной организации местной власти в Ярославской области (в части преобразования и изменения границ муниципальных образований).

Необходимо прилагать максимум усилий по вовлечению населения в местное самоуправление. Непосредственное участие граждан в обсуждении и решении вопросов планирования городского развития справедливо рассматривать в качестве одного из важных приоритетов муниципальной политики. Особо перспективными видятся такие механизмы, как публичные слушания, механизмы инициативного бюджетирования, гражданского жюри и пр. Вовлечение граждан в местное самоуправление рекомендуется осуществлять в соответствии с четко выверенными стандартами, сформулированными при участии населения, экспертов, местной власти.

Принятие важных муниципальных решений в области городского хозяйства, транспортного обслуживания и пр. рекомендуется с максимальным общественным обсуждением, широким информированием населения и выявлением мнения граждан максимально удобным для населения образом. Непосредственное взаимодействие жителей и органов местного самоуправления нецелесообразно подменять дистанционными интернет-площадками как единственными и безальтернативными механизмами выявления мнения населения.

3.6. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, НА ОБРАЩЕНИЕ, СВОБОДА СМИ

Право граждан на информацию и право на обращение являются конституционными гарантиями, значимость которых особо возрастает в условиях развития информационного общества и цифровизации процессов публичного управления. На фоне широкого использования сети «Интернет» и появления новых дистанционных механизмов взаимодействия населения с органами публичной власти и должностными лицами не теряет актуальности проблема эффективности участия граждан в процессах государственного и муниципального управления посредством направления обращений, а также вопросы пределов и условий поиска, производства, хранения, получения и распространения информации.

Результаты ежегодного социологического исследования Уполномоченного позволяют прийти к весьма интересным выводам о том, что в 2019 году было отмечено **резкое снижение уровня общественной оценки соблюдаемости права на информацию на территории Ярославской области**. Если в 2018 году о соблюдении данного права заявляли **66,2 %** жителей Ярославской области, то в 2019 году к аналогичному выводу при-

шли лишь **44,4 %** опрошенных граждан.

Полученные результаты общественного восприятия уровня соблюдения права на информацию на территории Ярославской области могут быть расценены в качестве закономерной реакции граждан на ряд резонансных событий, которые имели место в информационном пространстве нашего региона в 2019 году.

В апреле 2019 года высокий уровень общественного резонанса получили действия Роскомнадзора по ограничению доступа к отдельным сетевым изданиям области, разместившим на своих страницах новостные заметки о нанесении граффити со словами оскорбления в адрес одного из органов государственной власти РФ. Согласно официальной позиции ведомства, блокировка интернет-сайтов была произведена в связи с выявленным Роспотребнадзором фактом размещения на странице одного из сетевых ресурсов информационной заметки о попытке суицида ребенка. Вместе с тем, вовлеченные в данный процесс сетевые издания связывали блокировку с публикацией размытых фотографий оскорбительной надписи. Сразу несколько средств массовой информации подтвердили, что получали требования Роскомнадзора об удалении новостной записи о граффити. Издание, интернет-страница которого была заблокирована, обращало также внимание и на отмеченные им факты нарушений законодательно установленной процедуры ограничения доступа к страницам своего сайта.

Еще одной новостью, вызвавшей общественное беспокойство, особенно в политических кругах, стали организационные сложности, сопровождавшие премьерный показ фильма об оппозиционных политических активистах. Как сообщали информационные издания, премьерный показ фильма был сорван отключением электричества в кинозале. Создатели же фильма высказывали предположения, что данное «короткое замыкание» имело связь с поступавшими в их адрес требованиями воздержаться от проведения кинопоказа политических материалов на муниципальной площадке.

Широкий общественный отклик получили также и новости, связанные с прекращением вещания общественно-политической радиостанции «Эхо Москвы – Ярославль» на территории Ярославской области. Как сообщалось в средствах массовой информации, в августе 2019 года вещание радиостанции было приостановлено в связи с кадровыми сложностями, и в эфир перестали выходить тематические программы и местные новости. В январе 2020 года стало известно о том, что радиостанция покинула FM-частоту, и ей на смену пришло новая радиостанция.

На протяжении нескольких лет Уполномоченный осуществлял тесное сотрудничество с радиостанцией «Эхо Москвы – Ярославль», в эфир которой с его участием выходили выпуски программы «Час правозащитника». Радиостанция поднимала в своих эфирах острые социальные и политические вопросы региона, выступая трибуной для выражения взглядов самых разных групп российского общества. К примеру, в 2019 году на одну из программ были приглашены представители ярославского ЛГБТ-сообщества, однако эфир не состоялся в связи с поступавшими от неизвестных лиц угрозами в адрес приглашенных гостей.

Отмеченная тенденция снижения общественных оценок соблюдения на территории Ярославской области права на информацию может быть выявлена и на основе **динамики числа жалоб**, ежегодно поступающих Уполномоченному в защиту права на информацию. В 2019 году количество обращений по соответствующей тематике **увеличилось более чем на 30 %** по сравнению с аналогичными показателями 2018 года и составило **33 обращения**.

В защиту конституционного права на обращение к омбудсмену поступило, напротив, в два раза меньше обращений, чем в 2018 году – **47 жалоб** (в 2018 году – 85).

В поступивших в 2019 году Уполномоченному обращениях по вопросу реализации права на обращение поднимались следующие **основные проблемы:**

- несвоевременное рассмотрение обращений органами публичной власти и их должностными лицами;
- трудности с записью на прием к должностным лицам;
- нарушение права на обращение лиц, содержащихся в местах лишения свободы, и сложности в выяснении информации о их местонахождении;
- трудности в установлении связи с органами публичной власти и их должностными лицами;
- нарушение принципа открытости органов власти и их должностных лиц;
- сложности с получением консультации властных субъектов.

Заявители обращали внимание на неполучение ответов от органов публичной власти на ранее направленные в их адрес обращения, обжаловали отказы в принятии обращений к рассмотрению, адресовали Уполномоченному просьбы о предоставлении нормативных актов, формуляров жалоб и о разъяснении отдельных вопросов, ответы на которые не были получены от уполномоченных

органов государственной власти и местного самоуправления.

Еще одной проблемой, волновавшей граждан, стала проблема **трудностей с записью на прием, посещением и установлением связи с органами власти и их должностными лицами**. Граждане обращали внимание на отказы в записи на прием в органы государственной власти и местного самоуправления, а также на отмену данных приемов. Особое беспокойство данная практика вызывает в случаях, когда сложности с записью на прием возникают у лиц, имеющих право на внеочередной прием в органах государственной власти и местного самоуправления.

К Уполномоченному обратилась жительница Ярославля Б. с просьбой содействовать в записи на личный прием к мэру города. Заявительница, являющаяся инвалидом-колясочником, хотела адресовать городским властям просьбу оборудовать в месте ее проживания пандус.

Вопрос об установке пандуса к дому заявительницы был впервые адресован ею в мэрию Ярославля еще четыре года назад, но так и не был решен. Заявительницей предпринимались самостоятельные попытки записи на личный прием в течение двух месяцев в конце 2018 года, но они также не дали результатов.

Уполномоченный провел проверку информации, изложенной в обращении, и по ее итогам, в соответствии с региональным Законом об Уполномоченном по правам человека, подготовил заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод заявительницы и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем.

В заключении Уполномоченного было отмечено, что заявительница как инвалид 1 группы имеет право приема руководителями органов местного самоуправления в первоочередном порядке. Такое право лицам с ограниченными возможностями здоровья, имеющим 1 и 2 группы инвалидности, было предоставлено еще в 1992 году Указом Президента РФ № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов».

В этой связи Уполномоченный обратился к мэру Ярославля с просьбой незамедлительно решить вопрос о приеме заявительницы в первоочередном порядке. Несколько дней спустя женщина-инвалид была принята мэром города, который распорядился оборудовать в доме, где она проживает, пандус и сходы.

Особые сложности с реализацией гражданами права на обращение возникают **в связи с массовой цифровизацией органов публичной власти**. Большинство государственных и муниципальных услуг в настоящее время оказываются гражданам в электронной форме через интернет-портал, а также в многофункциональных центрах. Наблюдаемые процессы дают основания предполагать, что в ближайшие несколько лет большая часть взаимодействия граждан с государством будет переведена в цифровую среду. Как следствие, доминирование получат дистанционные электронные контакты с органами публичной власти. Данный тезис справедлив особенно в связи с опубликованными в информационном пространстве планами российского государства по передаче функций оказания всех публичных услуг на уровень многофункциональных центров.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Ходил я к главе, мэру города, в администрацию, хотел записаться на прием, но секретарь приема мне отказала в этом… чтобы мне попасть на прием, она сказала написать об этом заявление, а я хотел встретиться с ним лично, а лично меня не допускают, получается замкнутый круг! … И почему пишут приемные дни, когда они в эти дни не принимают? … Мы им не нужны после выборов, они про нас забывают».

Согласно сведениям Департамента информатизации и связи Ярославской области, в Ярославской области государственные и муниципальные услуги предоставляются территориальными органами федеральных органов власти, органами исполнительной власти и местного самоуправления региона как непосредственно в офисах органов власти, так и через Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) и региональную сеть многофункциональных центров «Мои Документы». В регионе действует 21 филиал МФЦ и 17 территориально обособленных структурных подразделений (далее – офисы МФЦ), в которых организовано предоставление государственных и муниципальных услуг населению по принципу «одного окна».

В настоящее время на ЕПГУ размещена информация о **2 156 услугах**. В Ярославской области доступны для получения в электронной форме 362 государственные и муниципальные услуги, из них 96 региональных услуг, 28 услуг учреждений, остальные 238 – муниципальные. За 11 месяцев 2019 года органами исполнительной власти и органами местного самоуправления региона было оказано около 9 млн. услуг, из них 65,15 % в электронной форме. На начало декабря

Ярославская область занимала 19 место в Российской Федерации по количеству региональных и муниципальных услуг, полученных гражданами через Единый портал. Кроме того, на территории области работают более 184 Центров обслуживания пользователей, где можно пройти процедуру подтверждения личности или регистрации в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). На начало декабря 2019 года в ЕСИА зарегистрировано более 836 тысяч жителей Ярославской области (66% от общей численности жителей региона).

Однако электронная форма получения государственных и муниципальных услуг может быть неудобной для отдельных категорий граждан, особенно, для пожилых лиц, не владеющих компьютерной грамотностью и не имеющих доступа к сети «Интернет». Следует иметь в виду, что Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» гарантирует возможность получения данных услуг в электронной форме, а также в иных альтернативных формах по выбору заявителей. В отдельных случаях это предписание может не выполняться.

Уполномоченный получил обращение от жительницы Ярославля Б., которой было отказано в приеме документов для оформления жилищной субсидии в «Центре социальных выплат» с предложением воспользоваться услугами МФЦ. В своей жалобе заявительница писала, что предложенный порядок сопряжен для нее как для пенсионера с большими неудобствами, связанными с длинными очередями в МФЦ и с отсутствием электронной регистрации на портале государственных и муниципальных услуг. При этом порядок подачи документов в электронном виде заявительнице разъяснен не был.

Вопросы соблюдения прав граждан при электронном взаимодействии с государственными органами стали темой авторской программы Уполномоченного «Имеем право!», которая вышла в эфир «Радио России. Ярославль» в ноябре 2019 года. Участники программы обсудили новые возможности, открывающиеся перед гражданами в условиях цифровой трансформации института государственных и муниципальных услуг, а также перспективы и особенности перевода общения человека и государства в цифровую среду. Особое внимание было уделено вопросам организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме и внедрения электронного документооборота в повседневную жизнь людей.

Радиослушателей эфира интересовали вопросы возможности отказа от использования цифровых технологий в общении с государственными органами и в повседневной жизни без ущерба для реализации конституционных прав, проблемы высокой загруженности и очередей в некоторых ярославских МФЦ, а также ощущаемых ими несовершенств в работе государственных информационных систем.

В эпоху развития цифровых технологий не менее важное значение имеют и вопросы информационной безопасности несовершеннолетних в сети «Интернет», а также взаимодействия родителей и школы в условиях информационной среды. Именно этой теме был посвящен правозащитный семинар, который провела заместитель руководителя Аппарата Уполномоченного в 2019 году перед сотрудниками администраций муниципальных образовательных учреждений города Ярославля. В ходе семинара обсуждались вопросы допустимой модели поведения педагогических работников в сети «Интернет», правила ведения личных страниц в социальных сетях и публикации информации, особенности взаимодействия с родителями и учениками в мессенджерах и социальных сетях, а также порядок локальной регламентации этических норм и правил регламентации обсуждения школьных вопросов в цифровом пространстве.

***

С учетом выявленных трудностей, которыми сопровождается процесс реализации права на информацию и обращение, Уполномоченный полагает возможным сформулировать следующие **рекомендации.**

Уполномоченный предполагает, что новые возможности в направлении повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг открывает «Концепция развития МФЦ 2.0», проект которой разработан Министерством экономического развития РФ. Вместе с тем, озабоченность вызывает то, что согласно сведениям Департамента информатизации и связи Ярославской области, к 2024 году МФЦ могут стать единственным центром очного взаимодействия граждан с властью, а приемные офисы для граждан в органах исполнительной власти прекратят свою работу.

Уполномоченный полагает важным, чтобы реализация соответствующих планов не привела к снижению качества взаимодействия граждан с органами публичной власти и их должностными лицами, не поставила непреодолимый «барьер» в общении государства и человека. В этой связи в законодательстве должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие в случае необходимости и соответствующего желания гражданина без посредников быть принятым в органах публичной власти.

Следует уделить также особое внимание и всестороннему гарантированию альтернативной формы получения государственных и муниципальных услуг, с тем чтобы электронные механизмы не становились единственным способом реализации предусмотренных законодательством прав и свобод. Всеобщая же цифровизация публичных процессов должна сопровождаться проведением обучающих и образовательных мероприятий для лиц, испытывающих сложности в освоении компьютеров, сети «Интернет» и современных информационных технологий.

3.7. ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ И ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Права граждан на объединение и свободу собраний, гарантированные статьями 30 и 31 Конституции РФ, являются важнейшими конституционными правами, обеспечивающими реализацию гражданами общих интересов и опосредующими их участие в процессах публичного управления и механизмах народовластия.

То, насколько полно и всесторонне в государстве гарантируются право на объединение и право на публичные мероприятия, оказывает решающее влияние на оценку уровня демократичности государственного политического режима и реальность гарантированных Конституцией РФ идеологического и политического многообразия как одной из ведущих основ российского конституционного строя. Не менее важно и то, что свобода собраний и свобода объединений выступают необходимыми условиями реализации свободы мнений как еще одной не менее значимой конституционной ценности.

По состоянию на начало 2020 года на территории Ярославской области осуществляют деятельность **1610 некоммерческих организаций, что существенно меньше, чем в 2018 году, когда таких организаций насчитывалось 2087**. Наиболее распространенной формой, в которой осуществляют деятельность НКО Ярославской области, являются общественные организации (628). В несколько раз меньше в регионе автономных некоммерческих организаций (223), учреждений (164), фондов (134), профсоюзов (154), некоммерческих партнерств (89). Наименьшее число объединений граждан функционируют в форме ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств (1), союзов, (ассоциаций) общественных объединений (3), общественных движений (7).

На территории Ярославской области создано **41 региональное отделение политических партий, 20 национально-культурных автономий**; осуществляет деятельность совет муниципальных образований, областные адвокатская и нотариальная палаты.

Результаты ежегодных социологических исследований Уполномоченного отражают не внушающую оптимизма тенденцию: год от года жители Ярославской области определяют свободу собраний в качестве одного из наиболее часто нарушаемых прав. Причем количество респондентов, придерживающихся данного мнения, с 2014 года стабильно увеличивается. Вместе с тем, **в 2019 году было зафиксировано резкое (более чем на 20 %) уменьшение числа положительных ответов на вопрос о соблюдении свободы собраний.** Если в 2018 году свободу собраний оценили в качестве соблюдаемого права **56,3 %** респондентов, то в 2019 году данную позицию разделяли всего лишь **33,2 %** граждан.

Можно предположить, что отмеченные пессимистичные общественные оценки уровня соблюдения свободы собраний являются закономерным следствием целого комплекса обстоятельств.

Думается, что определенное влияние на общественное восприятие положения дел в сфере свободы собраний оказывает **представление граждан об эффективности публичных мероприятий как механизма выражения общественных интересов**. В случае если требования митингующих не находят непосредственного выражения в решениях и действиях органов власти, активисты не ощущают себя услышанными. Как следствие, уровень общественного разочарования в эффективности публичных акций ощутимо снижается.

Общественные оценки степени соблюдения свободы собраний во многом формируются под влиянием общего представления населения о том, **насколько доступны для граждан процессы организации и проведения публичных мероприятий**. Данное представление формируется в общефедеральном разрезе на основе обобщения информации, получаемой гражданами из новостных источников и сети «Интернет».

К сожалению, по-прежнему не теряет актуальности и проблема **отказов гражданам в согласовании места и времени проведения публичных мероприятий**. Осведомленность граждан о сложностях, сопровождающих процесс взаимодействия организаторов акций с органами местного самоуправления, также можно считать косвенным фактором, который определяет высокое общественное разочарование в гарантированности свободы собраний.

Интересно, что несмотря на в целом пессимистичные оценки жителей Ярославской области в отношении уровня гарантированности свободы

собраний, граждане не используют в полной мере потенциал обращения к омбудсмену в качестве одного из способов защиты их прав и законных интересов по организации и проведению публичных мероприятий. В 2018 году Уполномоченный получил всего лишь 2 обращения в защиту свободу собраний, а в 2019 году тематика свободы собраний, как и тематика обеспечения права на объединение, в жалобах граждан и вовсе не поднималась.

В целях получения объективной картины состояния дел с реализацией, соблюдением и защитой свободы собраний в Ярославской области, Уполномоченный ежегодно обобщает и анализирует информацию о **количестве, тематической направленности, формах, организаторах и числе участников публичных мероприятий,** которые проводились в регионе. Данная информация предоставляется департаментом общественных связей Ярославской области, который ведет учет указанных сведений.

Согласно предоставленной информации, в 2019 году в Ярославской области было проведено не менее **455 массовых акций**, **365 из которых относились к категории протестных**. Сравнивая обозначенные данные с аналогичными показателями 2018 года, можно прийти к выводу **о существенном (на 43 %) увеличении числа мероприятий протестной направленности** при снижении ежегодного количества массовых мероприятий.

В отличие от предыдущих лет, в 2019 году в Ярославской области также наблюдался ощутимый **рост численности участников публичных акций**: если в 2018 году в массовых публичных акциях приняло участие 34 560 человек, то в 2019 году данный показатель увеличился более чем в три раза и **составил 112 455 участников**. **Число участников протестных акций** в 2019 году, напротив, впервые за много лет **снизилось до 6 240 человек**, что на 1 790 человек меньше, чем в 2018 году.

Как и в предыдущие годы, в 2019 году большая часть (более 85 %) массовых протестных акций проходила в областном центре. Среди иных городов высокий уровень общественно-политической активности традиционно наблюдался в Переславле-Залесском, Рыбинске, Тутаеве, Ростове и Пошехонье.

В системе форм публичных мероприятий в 2019 году преобладали **статичные формы митингов и пикетирований**. Демонстрации и шествия проводились намного реже и, как правило, в сочетании с иными формами публичных мероприятий. Не так часто общественные активисты прибегали также к форме собраний.

Для более массовых мероприятий жители Ярославской области избирали формы митингов, некоторые из которых объединяли не менее 400 человек. Форма пикетирования, напротив, использовалась преимущественно в целях организации одиночных акций, в отдельных случаях представлявших серии из нескольких (до 30) одиночных пикетов. Одиночные пикетирования в 2019 году, как и в предыдущие годы, стали самой распространенной формой публичных мероприятий протестной направленности, проводившихся на территории Ярославской области. Удельный вес одиночных пикетов в общем числе публичных акций составил более 50 %.

Несмотря на широкое распространение в Ярославской области традиционных форм публичных мероприятий, некоторые из проводившихся акций имели весьма необычные формы. Уже традиционно 1 мая проводилась ежегодная **«монстрация»**; организовывались **автопробеги** и **народные сходы**. В 2019 году также имела место практика выражения общественных интересов посредством общественно-волонтерских форм активности. Так, в апреле 2019 года в поддержку сохранения статуса отдельного юридического лица Российским государственным академическим театром имени Ф. Волкова был организован **митинг-субботник.**

Весьма необычные формы принимали также и **флешмобы**, проведенные гражданскими активистами в 2019 году на территории области. Один из наиболее красочных флешмобов с использованием наглядных средств был проведен зимой 2019 года в связи с переходом России с аналогового на цифровое эфирное вещание. Еще одна необычная акция прошла под девизом «Театр начинается с вешалки, а Первый Русский – с Ярославля!». Участникам мероприятия предлагалось разместить вешалку на специально установленной конструкции в знак протеста против решения об объединении Российского государственного академического театра имени Ф. Волкова и Александринского театра. В 2019 году проводились и акции в форме «перформанс», которые представляли собой особые публичные представления, связанные с выражением мнения по тем или иным вопросам общественного значения, как правило, с использованием символических предметов.

Еще одной особенностью общественно-политической активности региона в 2019 году стало системное проведение **«бессрочных публичных мероприятий» -** организуемых в одном и том же месте взаимосвязанных между собой ежедневных акций общей тематики.

В целом тематика публичных мероприятий в 2019 году охватывала широкий круг проблем. Как и

в 2018 году, подавляющее большинство массовых акций проводилось **по экологическим вопросам**. Граждане выражали *протест против строительства полигонов ТКО, установленных размеров тарифов на услуги по обращению с ТКО, выражали озабоченность в связи с изменениями климата и строительством заводов*. Мощный всплеск гражданской активности в форме митингов и пикетов произошел в связи с опубликованными в СМИ сообщениями о *строительстве на берегу Рыбинского водохранилища крупнейшего в России предприятия по производству сульфатной беленой целлюлозы*. Данные новости были встречены массовым общественным протестом в форме многочисленных митингов, проходивших в различных частях Ярославской области. В отдельных случаях численность участников данных мероприятий превысила 400 человек.

Помимо экологических акций, в 2019 году в Ярославской области публичные мероприятия также проводились по следующим вопросам:

- **вопросы защиты социально-экономических прав** (проблемы обманутых дольщиков, необоснованного увольнения и невыплаты заработной платы, вопросы пенсионной реформы и пр.);
- **вопросы здравоохранения** (протесты против объединения медицинских учреждений, недостаточного лекарственного обеспечения, низкой доступности учреждений здравоохранения; кадровые проблемы здравоохранения, проблемы с получением медицинской помощи и пр.);
- **вопросы местного самоуправления и эффективности городского самоуправления** (акции протеста против точечной застройки муниципальных образований Ярославской области, сноса исторических зданий, тарифов на проезд в общественном транспорте; вопросы оказания услуг ЖКХ и бездействия органов местного самоуправления и пр.);
- **политические вопросы** (акции в поддержку отдельных политических лидеров, мероприятия по вопросам выборов, акции в связи с осуществлением уголовного преследования в отношении политических активистов и пр.);
- **иные вопросы правозащитной тематики** (акции против дискриминации по признаку сексуальной ориентации, против нарушения закона сотрудниками правоохранительных органов, домашнего насилия и пр.).

Среди массовых непротестных мероприятий можно отметить традиционные акции, приуроченные к праздничным и памятным датам, – Празднику Весны и Труда (первомайская демонстрация), Дню Победы («Бессмертный полк») и пр, которые объединяли несколько тысяч участников.

Организаторами наиболее массовых мероприятий в 2019 году выступали гражданские активисты, представители общественных объединений, региональные отделения политических партий и политических движений.

***

С учетом изложенного, Уполномоченный полагает возможным дать следующие **рекомендации**.

Прежде всего, Уполномоченный обращает внимание органов власти на то, что действующим законодательством о публичных мероприятиях установлен уведомительный порядок организации данных акций. Указанный порядок гарантирует недопустимость произвольного отказа в согласовании акций, место и время проведения которых могут быть изменены лишь при наличии исключительных обстоятельств в конституционно допустимых целях.

Следует подчеркнуть особое значение положения федерального законодательства, обязывающего органы публичной власти оказывать содействие проведению публичных мероприятий. Указанное требование предполагает недопустимость уклонения властных субъектов от исполнения функций по поддержанию общественного порядка в месте проведения публичных мероприятий и по защите участников публичных акций.

Необходимо учитывать, что проведение любого публичного мероприятия, как правило, сопряжено с известными неудобствами для не участвующих в них граждан (создание помех работе транспорта, затруднение доступа к объектам социальной инфраструктуры и т.п.). Вместе с тем, указанные издержки сами по себе не могут служить веской причиной для отказа в проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В силу этого, компетентные органы и должностные лица обязаны стремиться к принятию всех зависящих от них мер для их легального проведения в избранном организаторами месте и в запланированное время.

На заседании Ярославского регионального отделения Ассамблеи народов России

В преддверии Единого дня голосования омбудсмен побывал с рабочим визитом в Избирательной комиссии Ярославской области

Уполномоченный принял участие в выездном заседании Совета председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, состоявшемся в селе Вятское

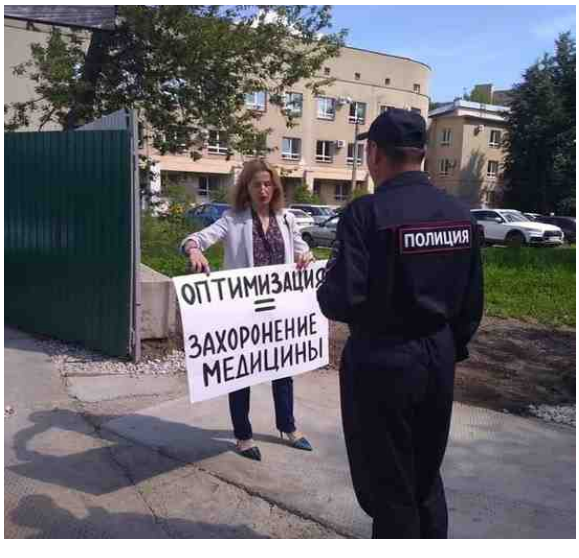
Мониторинг соблюдения избирательных прав: посещение избирательного участка

Посещение территориальной избирательной комиссии

Уполномоченный принял участие в Дне призывника

Посещение семинарии и встреча с представителями религиозных конфессий

Митинг против строительства ЦБК на берегу Рыбинского водохранилища прошел в нескольких городах Ярославской области



Летом 2019 года в Ярославле прошли митинги против оптимизации лечебных учреждений и дефицита жизненно важных лекарственных препаратов

Беседа о правах и обязанностях призывника – традиционная часть встречи Уполномоченного с будущими солдатами-срочниками

Мониторинг соблюдения прав верующих, отбывающих наказание, – неотъемлемая часть рабочих поездок Уполномоченного в учреждения уголовно-исполнительной системы

Посещение Центра временного содержания иностранных граждан УМВД РФ по Ярославской области (ЦВСИГ): оценка бытовых условий

Обсуждение гражданских прав жителей районов с главами муниципальных образований – часть «Дней Уполномоченного». Встреча с главой городского округа города Переславля-Залесского

Встреча с главой Тутаевского муниципального района

4. СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Социально-экономические и культурные права граждан Российской Федерации – базовые конституционные ценности, связанные с обеспечением каждого жителя страны материальными, социальными, культурными благами, гарантирующими достойный уровень жизни.

В 2019 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял и рассмотрел **1667 обращений** по социально-экономической, а также культурной проблематике, что составляет почти **70% от общего числа обращений граждан**. Такой высокий процент заявителей, недовольных состоянием дел в обеспечении своих базовых, жизненно важных гарантий со стороны государства, косвенно подтверждают и результаты социологического исследования 2019 года «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области». По мнению респондентов, в регионе ухудшилась ситуация с соблюдением таких важных конституционных прав, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на труд, на образование, на благоприятную окружающую среду. Динамика численности обращений в социально-экономической и культурной сферах за последний год более подробно представлена в таблице 5.

Категория прав	Количество обращений	
	2018	2019
Право на жилище	587	**634** ↑
Право на социальное обеспечение (льготы, пособия, пенсии и пр.)	396	360
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	178	**220** ↑
Право на труд	101	93
Право на землю	63	59
Право частной собственности	105	105
Права ребенка	98	96
Право на образование	53	**79** ↑
Право на доступ к культурным ценностям	1	**8** ↑
Право на благоприятную окружающую среду	28	13
Итого	1610	**1667** ↑

Таблица 5. Количество обращений по проблематике социально-экономических и культурных прав в 2018-2019 гг.

4.1. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Конституционное право на жилище, гарантируемое ст. 25 и ст. 40 Конституции РФ, является той конституционной ценностью, которая направлена на обеспечение социально-экономических основ российской государства и всесторонней защищенности личности. Право на жилище имеет особую комплексную природу и в силу этого распадается на целую совокупность прав, которые могут быть реализованы участниками жилищных отношений. К числу таковых относятся и право на неприкосновенность жилища, и право на его безопасность и недопустимость произвольного лишения человека жилья, право на свободное владение, пользование и распоряжение жилыми помещениями, а также право на благоприятные условия проживания.

Безусловно, органы государственной власти и местного самоуправления предпринимают значительные усилия в направлении гарантирования реализации каждым жителем Ярославской области своего конституционного права на жилище. Одним из ведущих направлений в этом отношении следует признать ***государственную политику в сфере градостроительной деятельности,*** направленную на жилищное строительство и ввод в эксплуатацию многоквартирных жилых домов. Согласно сведениям, предоставленным Департаментом строительства Ярославской области, в 2019 году в регионе за счет различных источников финансирования введено 777,777 тыс. кв. м. жилья. Удельный вес многоквартирного (индустриального) жилищного строительства составляет 49 % от общего ввода.

Еще одной важной задачей, стоящей на сегодняшний день перед региональными и муниципальными органами власти является ***вопрос переселения граждан из аварийного жилищного***

фонда. В 2019 году в Ярославской области был перевыполнен установленный Правительством РФ ежегодный целевой показатель по расселению аварийного жилищного фонда и составлял по состоянию на 19.12.2019 2,98 тыс. кв. м.

Предпринимаются также усилия и в направлении ***защиты прав участников долевого строительства многоквартирных жилых домов.*** В 2019 году при содействии Правительства Ярославской области решены проблемы 1160 участников долевого строительства 10 проблемных жилых домов. По состоянию на конец 2019 года в план-график («дорожную карту») Ярославской области по осуществлению мер в целях решения проблем граждан включены 27 объектов жилищного строительства.

Большим подспорьем в решении проблемы расселения аварийного жилья стала утвержденная в 2019 году Региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Ярославской области на 2019-2025 годы (утв. Постановлением Правительства Ярославской области от 29.03.2019 № 224-п). По состоянию на начало 2020 года в регионе признано аварийными 527 домов общей площадью 144,26 тыс. кв. м. Благодаря программе, 350 домов общей площадью 98,97 тыс. кв. м. ожидают расселения до 1 сентября 2025 года. По заявке 2019 года Ярославской области до 31.12.2020 необходимо расселить 220 жилых помещений площадью 8,92 тыс. кв. м.

В целях решения проблемы аварийного жилья на территории Ярославской области органы местного самоуправления также предпринимают ряд, безусловно, крайне важных и значимых мер, направленных на скорейшее расселение граждан. С учетом возможностей местных бюджетов, в отдельных случаях изыскиваются ресурсы, необходимые для расселения: при наличии возможности гражданам предоставляются жилые помещения по договорам социального найма и договорам мены, изыскиваются возможности для расселения семей из аварийного жилищного фонда в жилые помещения маневренного фонда поселений и районов. На местном уровне утверждаются и муниципальные целевые программы расселения граждан, которыми предусматривается выделение соответствующего финансирования для решения данной задачи. Местные администрации также осуществляют аккумулирование сведений о домах и жилых помещениях, признанных аварийными, в федеральной программе АИС «Реформа ЖКХ»; проводят ежегодный мониторинг состояния жилых домов, признанных аварийными, поиск и оформление бесхозяйных жилых зданий и помещений с целью их дальнейшего предоставления по договорам социального найма.

Определенные усилия предпринимаются и в направлении проведения **капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ярославской области.** По информации, предоставленной Региональным фондом содействия капитальному ремонту многоквартирных домов Ярославской области, в 2019 году Фондом выполнены строительно-монтажные работы по 434 видам, включая работы по замене лифтового оборудования, подготовлена проектно-сметная документация по 433 видам работ. Согласно данным Фонда, в 2019 году в разы увеличилось количество жалоб на некачественный капитальный ремонт в домах, формирующих фонд капитального ремонта на специальных счетах, при одновременном сокращении числа жалоб на качество ремонта по общему счету.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые значительные усилия органов власти в направлении содействия реализации жителями Ярославской области конституционного права на жилище, в жилищной сфере по-прежнему остается большое число проблем, требующих скорейшего и качественного разрешения.

В 2019 году, как и в предыдущие годы, обращения по вопросам защиты права на жилище заняли лидирующее место в общем числе обращений, полученных Уполномоченным. Показательно, что количество направленных в 2019 году жалоб по данной тематике выше аналогичного показателя предыдущего года на 8 %. Так, если в 2018 году Уполномоченный получил 587 обращений по вопросам защиты права на жилище, то **в 2019 году было принято и рассмотрено 634 таких обращения.**

Интересно, что несмотря на существенное количество жалоб, ежегодно поступающих омбудсмену в защиту права на жилище, результаты ежегодного социологического исследования отражают менее критичное восприятие общественностью уровня соблюдения данного права на территории региона. Так, итоги ежегодного социологического исследования Уполномоченного по-прежнему подтверждают, что процент граждан, позитивно оценивающих соблюдение права на жилище на территории региона, с каждым годом растет. Если в 2017 году о соблюдении права на жилище заявили 68,4 % опрошенных респондентов, то в 2019 году к соответствующему выводу пришли 72,3 % участников социологического исследования.

В полученных в 2019 году обращениях по во-

просу соблюдения и реализации права на жилище поднимались следующие **основные проблемы**:

- нарушающие права и законные интересы жителей ненадлежащее управление либо отказ от управления многоквартирными домами;
- ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию общедомового имущества;
- вопросы оплаты и качества оказываемых гражданам услуг ЖКХ;
- жалобы на нарушение права на жилище предпринимательской деятельностью вблизи жилых помещений;
- бездействие органов местного самоуправления по содержанию и использованию муниципального жилищного фонда, объектов ЖКХ, благоустройству прилегающей к многоквартирным домам территории и предоставлению жилищно-коммунальных услуг;
- трудности обеспечения жилыми помещениями граждан, имеющих в соответствии с законом право на бесплатное получение жилья;
- несвоевременное расселение ветхого и аварийного жилья;
- нарушение сроков передачи застройщиками многоквартирных домов участникам долевого строительства.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Над собственниками квартир домов просто издеваются… Некоторые люди не владеют интернетом, где им искать управляющую компанию? Администрацию это не волнует! … Буквально «выкидывают» невыгодные дома, всучив «филькину грамоту» в виде техпаспорта на дом образца прошлого века…».

Показательно, что в 2019 году Уполномоченный получил целый ряд жалоб **по вопросам управления многоквартирными жилыми домами**, в которых так или иначе обжаловалось бездействие органов власти, своевременно не вмешивающихся в отношения между управляющими компаниями и собственниками помещений в многоквартирных жилых домах.

Значительная часть обращений данной группы была направлена Уполномоченному **в защиту права на самостоятельный выбор способа управления многоквартирными домами и обслуживающей управляющей организации**. Так, широкий общественный резонанс в 2019 году получила история с фальсификацией протоколов общих собраний жителей отдельных многоквартирных домов города Переславля-Залесского с зафиксированными в них решениями о смене управляющей компании. Пострадавшими от данных противоправных действий стали около 1500 человек, проживающих в более чем 130 многоквартирных жилых домах. В связи со случившимся Уполномоченный получил 25 обращений в защиту нарушенных прав жителей, подписи которых были подделаны.

К Уполномоченному обратились 25 жителей города Переславля-Залесского с жалобами на нарушение процедуры заключения договоров управления их многоквартирными домами (МКД). Заявители указали, что в апреле 2019 года на официальном портале ГИС ЖКХ была размещена информация о заключении с «УК Переславль» и «УК МКД» договоров управления в отношении 128 многоквартирных домов Переславля-Залесского, которые ранее находились в управлении иных организаций. Вместе с тем, решения о расторжении ранее заключенных договоров управления МКД жителями не принимались, соответствующие собрания собственников помещений не проводились.

По вопросу фальсификации протоколов и решений о переходе спорных МКД под управление новых управляющих компаний граждане направили обращения в департамент государственного жилищного надзора Ярославской области. Однако, вопреки предпринятым мерам, в департамент в июле 2019 года вновь поступили документы о якобы повторном выборе жильцами управляющих компаний «УК Переславль» и «УК МКД». Ознакомившись с новыми протоколами и решениями по итогам собраний, жители вновь выявили факты подделки подписей собственников помещений.

В связи с поступившими обращениями Уполномоченный инициировал проверку. В ходе проверки выяснилось, что правоохранительными органами были установлены факты фальсификации подписей собственников домов, в отношении которых ранее были приняты решения о переходе в управление новых УК. Департамент государственного жилищного надзора Ярославской области в ответе на запрос Уполномоченного подтвердил получение судебных решений о признании недействительными протоколов общих собраний собственников помещений МКД.

С учетом вновь открывшихся обстоятельств в конце августа 2019 г. департамент государственного жилищного надзора Ярославской области отменил ранее вынесенные приказы о внесении изменений в реестр лицензий Ярославской области по 128 многоквартирным домам, перешедших ранее в управление «УК Переславль» и «УК МКД». По по-

вторным заявлениям от данных управляющих организаций были приняты решения об отказе во внесении изменений в реестр лицензий. Как следствие, права заявителей были восстановлены.

Еще одним предметом обращений граждан в 2019 году стали **вопросы работы управляющих компаний**. Заявители жаловались на работу управляющих организаций, действия и решения председателей ТСЖ, а также трудности в установлении связи с управляющими организациями. При этом наиболее трудноразрешимые проблемы были вызваны действиями управляющих организаций по отказу от перезаключения договоров об управлении небольшими малоквартирными домами, состоящими из нескольких квартир. Обслуживание подобных жилых домов, как правило, старой постройки и находящихся в ненадлежащем состоянии, нерентабельно для большинства управляющих компаний, которые не имеют интереса в продолжении дальнейших договорных отношений на обслуживание. В свою очередь, отказ от перезаключения договоров на новый срок оборачивается тем, что малоквартирные дома фактически остаются без дальнейшего обслуживания, а жители – без коммунальных услуг. При этом, как было выявлено Уполномоченным при работе с одним из таких обращений, органы местного самоуправления не предпринимают мер по решению данной проблемы и нормализации ситуации.

Уполномоченный получил жалобу от председателя совета одного из домов города Ярославля на действия управляющей компании, направившей в адрес собственников жилых помещений письма-уведомления о непродлении договорных отношений. Указанными письмами граждане были поставлены в известность о планах по прекращению предоставления жилищно-коммунальных услуг и поставки коммунальных ресурсов. В качестве ответа на обращение к представителям муниципальных властей граждане получили рекомендации о поиске новой управляющей компании, а также угрозы по возможному отключению газоснабжения.

Заявительница указала на то, что поиск новой УК осложняется многочисленными нарушениями договора управления и порядка ведения документации на дом со стороны отказывающейся от управления управляющей организации.

В целях юридической оценки изложенных в обращении фактов Уполномоченным были проанализированы законодательство, судебная практика и практика антимонопольных органов по вопросу прекращения отношений по управлению многоквартирными домами. По итогам изучения нормативных и правоприменительных материалов, Уполномоченный пришел к выводу о закреплении действующим правовым регулированием права одной из сторон договора управления выразить нежелание продлевать действие договора управления многоквартирным домом на новый срок.

В то же время, учитывая высокую степень обеспокоенности граждан вопросами дальнейшего обслуживания их многоквартирного дома, Уполномоченный направил соответствующие запросы в адрес департамента государственного жилищного надзора Ярославской области и департамента городского хозяйства мэрии города Ярославля. В запросе Уполномоченный просил тщательно проанализировать сложившуюся ситуацию в целях поиска варианта ее оптимального решения, а также проанализировать действующее законодательство и разъяснения, содержащиеся в Письме Минстроя России от 11.03.2019 № 8514-ОГ/04 «Об исключении из реестра лицензий субъекта Российской Федерации» по вопросу применения положений ч. 3 ст. 200 ЖК РФ. Проблема продолжает оставаться на контроле Уполномоченного.

Вторая группа обращений поступила **по вопросам содержания и капитального ремонта общедомового имущества, мест общего пользования многоквартирных жилых домов, расположенных на придомовых территориях объектов.** Заявители обращались по вопросам бездействия управляющих компаний в отношении содержания общедомового имущества в надлежащем состоянии (крыш, вентиляционных шахт, подъездов, лифтов и пр.). Ряд обращений содержали жалобы на ненадлежащее состояние придомовых территорий, незаконный монтаж ограждений и иных объектов, препятствующих передвижению граждан.

Традиционно, одним из наиболее болезненных вопросов стал **вопрос капитального ремонта общедомового имущества.** В 2019 году большое число обращений поступило Уполномоченному по вопросам качества выполненных работ по капитальному ремонту, а также плановых сроков капитального ремонта. В отдельных случаях заявители выражали несогласие с отказами уполномоченных органов в изменении сроков выполнения работ по капитальному ремонту в целях экстренного, незапланированного восстановления надлежащего состояния общедомового имущества.

Согласно информации, предоставленной Управлением Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области, в 2019 году в структурных подразделениях Управления на исполнении находилось **215 исполнительных производств** об обязании произвести капитальный ремонт многоквартирных домов. Фактическим же

исполнением судебных решений было окончено, к сожалению, лишь **15 исполнительных производств**.

Еще одним болезненным вопросом стала **проблема исключения малоквартирных (имеющих в составе менее 5 квартир) жилых домов из региональной программы капитального ремонта.** Данные изменения были предусмотрены изложенным в редакции от 21.12.2018 пунктом 9 Постановления Правительства Ярославской области от 31.12.2013 № 1779-п «О региональной программе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Ярославской области на 2014-2043 годы». Проведенная реформа оставила неразрешенным вопрос о порядке возмещения жителями исключенных из программы капитального ремонта малоквартирных домов, в которых уже был проведен капитальный ремонт, затраченных на данный ремонт средств из Фонда капитального ремонта.

К Уполномоченному обратилась жительница малоквартирного дома Б. по вопросу исключения ее дома из региональной программы капитального ремонта. Заявительница указала, что в ее доме был произведен дорогостоящий капитальный ремонт кровли. После окончания работ отремонтированный дом был исключен из региональной программы капитального ремонта, собственникам жилых помещений перестали начисляться взносы за капитальный ремонт, без удержания в пользу Фонда сумм компенсации затраченных на ремонт средств.

Заявительница выразила опасения, что в будущем затраченные на ремонт ее дома денежные средства будут удержаны с нее и других собственников одномоментно. Она попросила Уполномоченного оказать содействие в инициировании таких изменений в нормативном регулировании, при которых малоквартирные дома, где начат или завершен капитальный ремонт за счет средств соответствующего Фонда, остались бы в региональной программе.

В целях устранения выявленного правового пробела Уполномоченный инициировал предложения о внесении изменений в Постановление Правительства ЯО от 31.12.2013 № 1779-п «О региональной программе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Ярославской области на 2014-2043 годы» в части оставления малоквартирных (менее 5 квартир) домов в региональной программе в целях компенсации региональному Фонду капитального ремонта уже затраченных на них средств. В целях реализации намерения выхода малоквартирного дома из региональной программы было предложено обязать жителей дома произвести возмещение затраченных на них денежных средств. Исключения из этого правила предлагается сделать для домов, признанных в обусловленном порядке аварийными либо подлежащими сносу при изъятии земли под государственные или муниципальные нужды.

Кроме того, как показывает практика работы Уполномоченного по обращениям, поступающим по вопросам ремонта и реставрации малоквартирных домов, проведение ремонтных работ в домах, находящихся в предаварийном состоянии, не требует существенных денежных затрат. В этой связи Уполномоченный также направил в Ярославскую областную Думу предложения о субсидировании проведения ремонта в домах данной категории из областного бюджета. В этих целях было рекомендовано внесение соответствующих изменений в Постановление Правительства ЯО от 17.08.2018 № 617-п «Об утверждении порядка и перечня случаев оказания за счет средств областного бюджета дополнительной помощи в проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Ярославской области» в части субсидирования ремонта.

Не менее остро в 2019 году обозначилась **проблема содержания контейнерных площадок ТКО.** В ходе анализа информационного поля в сфере соблюдения и защиты прав граждан была выявлена проблема планируемого переноса контейнерных площадок в границы земельных участков, используемых для эксплуатации многоквартирных жилых домов. Такая практика была внедрена в г. Рыбинске Ярославской области, и почти сразу же к Уполномоченному начали поступать обращения жителей областного центра, обеспокоенных появившейся информацией об аналогичных намерениях мэрии г. Ярославля.

Незамедлительно была организована работа по проверке указанной информации, изучены нормативно-правовые документы, регламентирующие названную сферу. Уполномоченный, полагая указанные действия существенно нарушающими права граждан, направил в органы прокуратуры соответствующую информацию с подробным перечнем нарушений. По итогам совместной работы с органами прокуратуры в адрес мэрии г. Ярославля было направлено заключение о несоответствии отдельных норм Правил благоустройства территории города Ярославля требованиям федерального законодательства. К решению вопроса присоединился и депутатский корпус Ярославской областной Думы – в частности, комитет по жилищно-коммунальному комплексу, энергетике, экологии и природопользованию также выразил обеспокоенность складывающейся ситуацией. После

вмешательства городских прокуратур г. Ярославля и г. Рыбинска данный процесс в обоих городах был остановлен.

Уполномоченный, понимая значимость проблемы и необходимость ее разрешения на системном уровне, направил в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ информацию о необходимости совершенствования нормативного регулирования вопросов сбора твердых коммунальных отходов (ТКО). Региональный омбудсмен предложил обязать региональных операторов производить уборку контейнерных площадок без повышения тарифов, а также урегулировать возможность освобождения от оплаты вывоза ТКО лиц, имеющих в собственности несколько жилых помещений – квартиру или дом-дачу – по адресу, где они не проживают.

Еще одной проблемой, волновавшей граждан в 2019 году, стала **проблема статуса и порядка содержания детских площадок.** Уполномоченный получил по данной теме сразу несколько жалоб, которые касались, в том числе, размещения мусорных баков на детских площадках, а также вопросов распределения пределов ответственности по содержанию данных объектов. Особое общественное беспокойство вызвали обнародованные в средствах массовой информации сообщения о планах органов местного самоуправления по возложению обязанностей по содержанию детских придомовых площадок на жителей многоквартирных домов.

Третья группа обращений поступила **по вопросам оказания и качества услуг ЖКХ.** При этом большая часть жалоб данной категории касалась вопросов оплаты используемых гражданами жилищно-коммунальных услуг. Заявители оспаривали бездействие управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций по невыставлению счетов за оказанные услуги ЖКХ, выражали несогласие с тарифами, с имеющейся у них задолженностью, применяемым порядком расчета стоимости услуг ЖКХ и размеров взносов на капитальный ремонт, указывали на необоснованный отказ в выплатах компенсаций расходов по ЖКУ, а также обращались по вопросам раздела лицевых счетов. Отдельные обращения поступали по вопросам установления в жилых помещениях и многоквартирных домах приборов учета потребляемых ресурсов и порядка начисления платы за их потребление в соответствии с приборами.

Еще одним злободневным для заявителей вопросом стал вопрос качества получаемых ими ресурсов и услуг ЖКХ: граждане направляли жалобы на недостаточное отопление жилых помещений, на ненадлежащее состояние воды и перебои со снабжением энергоресурсами. Среди подобных обращений выделяются жалобы на проблемы в обеспечении горячим и холодным водоснабжением: на отключения воды, несоответствие температуры воды нормативному режиму. По всем фактам выявляемых нарушений Уполномоченным предпринимались незамедлительные меры, направленные на восстановление прав.

К Уполномоченному обратилась жительница Ярославля М., жаловавшаяся на то, что в течение длительного времени вместо горячей воды была вынуждена пользоваться теплой. «По адресу моего проживания температура горячей воды не соответствует нормативам на протяжении трех лет. Обращения в управляющую компанию не дают положительных сдвигов», - сообщила заявительница, попросив оказать содействие в подаче горячей воды нужной температуры и восстановить ее право на получение коммунальных услуг должного качества.

Уполномоченный направил запрос в департамент государственного жилищного надзора Ярославской области о необходимости проверить факты, изложенные в обращении. Департамент организовал внеплановую выездную проверку в отношении управляющей компании по месту проживания заявительницы. В ходе проверки были проведены замеры температуры горячей воды в точке водозабора в ее квартире. Проверка показала несоответствие температуры горячей воды действующим нормативам. По результатам проверки управляющей компании было выдано предписание и возбуждено дело об административном правонарушении. Права женщины на получение коммунальных услуг надлежащего качества были восстановлены.

Особое общественное беспокойство вызвал вопрос о размере и порядке расчета платы за обслуживание внутридомового газового оборудования в городе Ярославле.

К Уполномоченному обратился житель города Ярославля Б., несогласный с порядком начисления платы за техническое обслуживание внутридомового газового оборудования. По мнению заявителя, в Ярославле ежемесячная стоимость обслуживания безосновательно взималась с потребителей из расчета 0,66 рублей за 1 кв. м. жилой площади. Как полагал гражданин Б., за основу расчетов необходимо принимать иной критерий – единицу газового оборудования.

В ходе работы по поступившему обращению Уполномоченный установил, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует государственное регулирование цен на деятельность по техническому обслуживанию внутридомового (внутриквартирного) газового оборудования. При

этом расчет платы за техническое обслуживание внутридомового газового оборудования в городе Ярославле осуществляется на основании постановления мэрии от 31.10.2017 № 1494, действующего в редакции от 31.01.2019.

В соответствии с данным актом, стоимость технического обслуживания и ремонта объектов внутриквартирного газового оборудования не учитывается в плате населения за содержание и ремонт жилого помещения и взимается дополнительно в размере 0,66 руб./кв. м при наличии договора, заключенного управляющей компанией со специализированной организацией. В иных муниципальных образованиях Ярославской области и других субъектах РФ плата насчитывается по газовому оборудованию и однократно за год.

Уполномоченный пришел к выводу, что норма постановления мэрии Ярославля, устанавливающая порядок расчета платы за техническое обслуживание внутридомового (внутриквартирного) газового оборудования, принята вне компетенции органа местного самоуправления. В правоприменительной практике указанные предписания рассматриваются как устанавливающие тариф за техническое обслуживание газового оборудования. Согласно ст. 156, 158 Жилищного кодекса РФ, работы по техническому обслуживанию и ремонту внутриквартирного газового оборудования не входят в состав работ и услуг, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме.

По мнению Уполномоченного, фактическое установление тарифов можно считать принятым в интересах коммерческих субъектов, получающих прибыль за счет оказания услуг по проверке и ремонту газового оборудования. Кроме того, оспариваемым регулированием создается ситуация неравномерности расходов потребителей, что вступает в прямое противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда РФ.

В целях восстановления прав граждан, омбудсмен направил мэру города Ярославля заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем с предложением внести изменения в нормативный правовой акт. Однако орган местного самоуправления не принял меры в соответствии с направленным заключением. Учитывая данные обстоятельства, Уполномоченный обратился в прокуратуру Ярославской области с предложением о проведении антикоррупционной экспертизы постановления мэрии города Ярославля и о внесении в муниципальный орган требования об изменении нормативного акта. В настоящее время данный вопрос остается на контроле Уполномоченного, по нему проводится прокурорская проверка.

Еще одной проблемой, волновавшей обращавшихся к Уполномоченному граждан, стала **проблема взимания с жильцов двойной платы за поставляемые им коммунальные ресурсы.** Особенно ярко данная проблема проявилась при расчете платы за отопление, подлежащей внесению лицами, которые перешли на отопление принадлежащих им жилых помещений индивидуальными квартирными источниками тепловой энергии. С точки зрения действующих правовых норм, переход на индивидуальную систему отопления является переустройством жилого помещения, и требует согласования с органом местного самоуправления, с ресурсоснабжающей организацией, а также внесения изменений в схему теплоснабжения и дома и города в целом. Данное согласование осуществляется в рамках строго регламентированной процедуры, предполагающей подготовку и оформление проекта переустройства переустраиваемого жилого помещения. К сожалению, в отдельных случаях органы местного самоуправления, ответственные за предоставление услуги по согласованию указанных вопросов, исполняют свои обязанности ненадлежащим образом, не разъясняя гражданам порядок оформления документации, необходимой для перехода на автономную систему отопления. В результате, граждане, организовавшие подобное переустройство жилых помещений вне регламентированных процедур, сталкиваются с проблемами начисления двойной оплаты за теплоресурсы.

Уполномоченный получил обращение от четырех жителей Ярославского района, установивших в период с 2008 по 2010 год в принадлежащих им жилых помещениях индивидуальное газовое отопление. Данные действия были предварительно согласованы гражданами с главой сельского поселения в форме визирования направленных в его адрес заявлений. Указанные заявления с отметками об их согласовании были направлены в газоснабжающую и управляющую организации и впоследствии утрачены в связи с истечением срока хранения. После проведения соответствующих мероприятий граждане были отключены от центрального отопления, за которое перестала взиматься плата.

С апреля 2018 года управление домами заявителей было передано новой управляющей организации, которая предъявила к ним требования об оплате стоимости непоставленной услуги по центральному отоплению. Свои требования управляющая компания мотивировала тем, что, по ее мнению, заявители самовольно установи-

ли газовое отопление. Документально подтвердить согласование данной системы граждане не смогли, а требуемые с них денежные средства были взысканы управляющей организацией в судебном порядке.

Изучив поступившее обращение и проанализировав жилищное законодательство, Уполномоченный пришел к выводу о том, что у органов местного самоуправления в 2010 году и позднее не имелось правовых оснований для согласования переустройства в виде организации индивидуального отопления жилого помещения. Действовавшей на момент установки у заявителей системы газового отопления редакцией пп. «в» п. 53 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 № 307, был предусмотрен запрет на внесение потребителем изменений во внутридомовые инженерные системы без внесения в установленном порядке изменений в техническую документацию на многоквартирный дом либо в технический паспорт жилого помещения. Следовательно, отключение отдельного помещения в многоквартирном доме от централизованной системы отопления не является основанием для освобождения собственника от участия в оплате тепловой энергии, поданной в многоквартирный дом.

Исходя из требований законодательства, согласование работ по устройству индивидуального отопления могло быть произведено при одновременном наличии нескольких условий:

- за согласованием должны обратиться собственники всех помещений многоквартирного дома;
- необходимо наличие общего проекта, предусматривающего отключение дома от системы центрального отопления;
- необходимо внесение соответствующих изменений в схему теплоснабжения муниципального образования.

Установка в жилых помещениях заявителей индивидуального газового отопления была проведена в нарушение указанных требований, а юридически решение органа местного самоуправления оформлено не было. Вместе с тем, своевременный отказ администрации в согласовании работ по отключению их жилых помещений от центрального отопления и разъяснение порядка данного согласования исключил бы для граждан несение расходов как по установке автономного отопления, так и по оплате услуг централизованного теплоснабжения.

В отдельных случаях нарушениям прав граждан на жилище способствуют некомпетентные действия органов государственной власти, не осуществляющих надлежащий надзор за качеством оказываемых услуг ЖКХ и в дальнейшем не обеспечивающих исполнение судебных решений, вынесенных по фактам противоправного бездействия управляющих компаний.

В 2019 году сохранила актуальность **проблема прекращения предоставления услуг ЖКХ и поставки ресурсов отдельным жителям многоквартирных домов.** К Уполномоченному поступали жалобы на отключение многоквартирных домов от газоснабжения в связи с отсутствием договоров на техническое обслуживание и ремонт внутриквартирного (внутридомового) оборудования. Отключение газа в одном из домов было мотивировано фактом размещения жилых помещений в доме, имеющем статус объекта культурного наследия, без оформления разрешения по осуществление подобных действий.

Уполномоченный получил обращение от нескольких жителей города Ярославля, оспаривающих действия по отключению их дома в 2019 году от газоснабжения. Заявители пояснили, что дом, в котором они проживают, является выявленным объектом культурного наследия и изначально имел два этажа. В конце 1950-х годов над частью дома были дополнительно надстроены еще два этажа, в результате чего жители нижних этажей остались без системы вентиляции. Несмотря на это, дом был газифицирован и принят в эксплуатацию в 1980-е годы. В 2019 году подача газа в дом была прекращена, необходимые для устройства вентиляции документы департаментом охраны объектов культурного наследия Ярославской области оформлены не были. Жителям дома было предложено оплатить стоимость историко-культурной экспертизы, необходимой для обустройства в доме вентиляционной системы.

В ходе работы с поступившим обращением Уполномоченный установил, что возобновление газоснабжения в доме заявителей возможно лишь после проведения работ по устройству вентиляции. В связи с тем, что дом имеет статус выявленного объекта культурного наследия, установке вентиляционной системы должно предшествовать проведение государственной историко-культурной экспертизы для определения предмета охраны. Обязанность по проведению экспертизы возлагается на региональный орган охраны объекта культурного наследия. В связи с ограниченным бюджетным финансированием, данная обязанность в 2019 году не была исполнена департаментом. Учитывая указанные обстоятельства, Уполномоченный рекомендовал обратившимся к нему гражданам рассмотреть вопрос об обращении в суд по

вопросу возложения на орган местного самоуправления обязанности производства капитального ремонта их многоквартирного дома.

Четвертая группа обращений касалась **вопросов реализации прав владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями, а также злоупотреблений правом в жилищных отношениях со стороны физических лиц.** Заявители обращались к Уполномоченному по вопросам распоряжения жилыми помещениями, в том числе, находящимися в долевой собственности, просили разъяснить отдельные вопросы вселения в жилые помещения и выселения из них, в том числе, по итогам исполнительного производства, вопросы ипотеки и получения жилищных субсидий, перепланировки жилых помещений. При этом особо остро в 2019 году обозначилась **проблема жилых помещений, принадлежащих гражданам на праве постоянного (бессрочного) пользования и передававшихся в статусе служебного жилья**.

Уполномоченный получил обращение в защиту конституционных прав жителей поселка Золотой колос, которые столкнулись с проблемой лишения единственного жилья. Граждане, в интересах которых было подано обращение, на протяжении многих лет работали в санатории «Золотой колос» и получили от него жилые помещения на условиях постоянного (бессрочного) пользования. Собственником жилых помещений остался санаторий. Впоследствии санаторий был реорганизован, и в конце 2018 года новый собственник разослал жителям уведомления о прекращении договорных отношений по найму жилья и их выселении без предоставления жилых помещений. В дальнейшем санаторий обратился в суд с заявлением о выселении жителей двух квартир, однако в удовлетворении данных заявлений в конечном итоге было отказано.

Большое число обращений поступило также по вопросам **нарушения тишины и покоя жильцов со стороны соседей и коммерческих организаций**.

В отдельных случаях беспокойство жильцам причиняют домашние животные граждан. При этом уровень данного беспокойства вырастает в разы в случае, если речь идет о массовом содержании животных вблизи жилых домов. К сожалению, контролирующие органы в лице Роспотребнадзора и местных администраций зачастую игнорируют данную проблему, отказываясь от исполнения обязанностей по восстановлению нарушенных прав в судебном порядке. Подобное отсутствие взаимодействия между властными субъектами существенно сдерживает реализацию права на жилище в целом и права на благоприятные условия проживания, в частности.

Уполномоченный получил обращение жительницы Ярославского района Б. о принятии мер к владельцу соседнего земельного участка, на котором содержат собаку. В обращении заявительница жаловалась на существенный дискомфорт, который доставляет ей и ее семье громкий и непрерывный лай соседской собаки. Гражданка Б. обращалась в целях решения волнующей ее проблемы в органы местного самоуправления и полиции, однако решения вопроса добиться не удалось. В частности, органы внутренних дел не установили факт совершения соседом заявительницы административного правонарушения. В то же время, органы местного самоуправления пришли к выводу о противоправности действий владельца собаки, не соблюдающего, по мнению местной администрации, нормативные требования об обеспечении тишины и покоя граждан в ночное время.

На основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики Уполномоченный полагает, что административное расследование по подобным фактам могли бы проводить органы Роспотребнадзора, однако в настоящее время правовые механизмы, обязывающие их осуществлять указанные действия, отсутствуют.

Традиционно одна из самых многочисленных групп обращений в сфере реализации права на жилище поступает к Уполномоченному **по вопросам предоставления жилых помещений лицам, имеющим при определенных условиях право на их бесплатное получение:** малоимущим, детям-сиротам, погорельцам, многодетным и молодым семьям и пр. Подобного рода обращения, как правило, содержат жалобы граждан на длительные сроки нахождения в очереди на получение жилья, отказы в постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях и снятие с такого учета, на трудности в сборе необходимых документов, на непредоставление жилых помещений. В отдельных случаях, связанных с выявлением неправомерного бездействия органов публичной власти, при содействии Уполномоченного удается добиться восстановления нарушенных прав заявителей.

Интересна и противоположная практика: в отдельных случаях предоставление жилых помещений происходит в нарушение условий, установленных действующим законодательством. В этом случае органы государственной власти предпринимают действия по отмене принятых решений, что оборачивается несоразмерным нарушением прав граждан.

В 2019 году Уполномоченный уделял особое внимание вопросам **обеспечения жилыми помещениями многодетных семей, детей-сирот и лиц из их числа**. Работа по защите прав указанных категорий граждан подробно отражена в разделе «Защита семьи, материнства и детства» настоящего Доклада.

С 2014 года у Уполномоченного находилось на контроле обращение о защите **конституционных прав на жилище реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.** Проблема восстановления жилищных прав указанной категории граждан поднималась и анализировалась в Ежегодных докладах омбудсмена, Уполномоченный неоднократно обращался в Ярославскую областную Думу и Правительство Ярославской области с системными предложениями об изменении регионального законодательства в части выделения средств из областного бюджета для предоставления этим гражданам субсидий на приобретение благоустроенных жилых помещений.

В 2019 году в рамках региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011-2021 годы, утвержденной Постановлением Правительства области от 26.01.2011 № 9-п (в ред. от 25.03.2019 № 202-п) впервые принята к реализации подпрограмма (задача) «Улучшение жилищных условий реабилитированных лиц», которая предусматривает улучшение жилищных условий реабилитированных лиц путем выделения им средств областного бюджета в виде адресных безвозмездных субсидий на приобретение жилья.

В областном сводном списке реабилитированных лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в 2019 году состояло 16 реабилитированных граждан, проживающих на территории Ярославской области. Согласно информации, предоставленной Управлением по социальной и демографической политике Правительства Ярославской области, в 2019 году **на улучшение жилищных условий реабилитированных лиц в областном бюджете было выделено 11 млн. рублей**. С учетом выделенных областных средств и исходя из расчета размера областной жилищной субсидии, **жилищные условия улучшили 9 реабилитированных граждан, приобретя квартиры общей площадью 304 кв. м.**

Особую, крайне острую проблему по-прежнему составляют **вопросы расселения аварийного и ветхого жилищного фонда.**

Как и в предыдущие годы, часть граждан, проживающих в непригодных для проживания помещениях, все еще находятся в состоянии ожидания будущего расселения. Опираясь на сведения, предоставленные муниципальными районами Ярославской области при подготовке настоящего Доклада, можно прийти к выводу, что на территории региона имеется большое число нерасселенных аварийных домов, в которых проживают сотни семей.

Несмотря на все предпринимаемые органами власти усилия, острота проблемы расселения аварийного жилищного фонда в Ярославской области по-прежнему высокая. Не совсем очевидна судьба жителей многоквартирных домов, признанных аварийными после 1 января 2017 года. Региональная программа по объективным причинам не обеспечивает расселение всего аварийного жилищного фонда на территории Ярославской области. В соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», программа рассчитана на расселение многоквартирных домов, признанных аварийными до 1 января 2017 года. Кроме того, расселение жителей отдельных аварийных многоквартирных домов планируется не ранее 2025 года, что в отдельных случаях, с учетом фактического износа жилья, довольно критично.

Особую остроту имеет также проблема длительного неисполнения муниципальными образованиями решений судов о предоставлении жилых помещений. Непригодность аварийных домов для проживания и отсутствие свободного жилищного фонда муниципального использования вынуждают отдельные семьи снимать жилье собственными силами. Согласно информации, предоставленной Управлением Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области, в 2019 году в структурных подразделениях Управления находилось на исполнении **122 исполнительных производства** о предоставлении жилых помещений, но из них **только 30 окончены фактическим исполнением**.

В 2019 году Уполномоченному поступали жалобы на **неисполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений, на аварийное состояние жилых домов, предоставление так называемого «нежилого жилья»**, **по вопросу несогласия со сроками и порядком расселения.**

К Уполномоченному обратилась жительница города Ярославля Б., с 1983 года проживающая в общежитии на территории воинской части и состоящая на учете как малоимущая, нуждающаяся в предоставлении жилого помещения. В общежитие заявительница была вселена в качестве супруги военнослужащего из служебной квартиры, которая располагалась в подлежащем сносу доме.

Фактическое состояние фундамента, перекрытия, полов, крыши и перегородок общежития, в котором проживает Б., является неудовлетворительным. По данным БТИ, общежитие по документам технического учета с 2017 года имеет статус нежилого здания, его фактический износ составляет 42 %. Однако в связи с нежилым статусом общежития провести его оценку на предмет признания аварийным юридически невозможно. Уполномоченный рекомендовал заявительнице инициировать вопрос о признании жилых помещений, занимаемых ею и членами ее семьи, непригодными для проживания.

Особую остроту проблема неисполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений гражданам, проживающим в аварийных домах, приобретает в так называемых **«малых городах»**, так как более половины аварийных жилых домов расположены в небольших населенных пунктах и находятся в муниципальной собственности. В малых городах чаще имеют место случаи, когда органы местного самоуправления предлагают гражданам переселиться из аварийных домов в фактически «нежилое жилье», нарушая принятые на себя в договорах социального найма обязательства по передаче нанимателю *пригодного для проживания* жилого помещения.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Как зашла я в предложенную мне квартиру, там был такой запах мочи! В той квартире в октябре 2017 года умер пожилой мужчина, который длительное время там и лежал. …Я в администрации попросила, чтобы хотя бы косметический ремонт сделали. Ответили, что нет. Дезинфекцию квартиры они тоже не сделали бы. От квартиры этой я отказалась, дурно от одного там запаха, которым все пропиталось, все стены, полы …».

Так, к Уполномоченному обратилась жительница одного из «малых городов» Рыбинского района С. Заявительница с 1993 года состоит на учете нуждающихся в жилых помещениях. Ее жилье было признано непригодным для проживания еще в 2010 году. Однако администрацией городского округа, начиная с 2011 года, сроки расселения граждан из признанного непригодным для проживания жилого помещения неоднократно переносились. Органы местного самоуправления ежегодно предлагали гражданке в порядке расселения жилые помещения вторичного жилищного фонда - в том числе такие, в которых не то что проживание, но и временное пребывание не представлялось возможным. В одной из квартир, к примеру, длительное время находился труп, в силу чего в помещении устоялся неустранимый запах.

Администрация ссылалась на то, что предлагаемые С. жилые помещения, хоть и находятся в плохом состоянии, но в установленном порядке непригодными для проживания не признаны, а значит, могут быть использованы по назначению.

Уполномоченный направил дополнительный запрос в администрацию городского округа. На момент подготовки настоящего Доклада орган местного самоуправления уведомил омбудсмена о том, что в феврале 2020 года С. было наконец предоставлено благоустроенное жилое помещение, права заявительницы восстановлены.

Данная проблема была поднята Уполномоченным в докладе **«Реализация права граждан на жилище в малых городах: особенности, проблемы и пути решения»** на международной научно-практической конференции «Конституционное право на жилище: актуальные проблемы и пути решения», которая состоялась в Калуге в июне 2019 года. В докладе предложены возможные механизмы совершенствования системы реализации жилищных прав граждан-жителей малых городов при расселении ветхого и аварийного жилья.

Так, например, в качестве возможного эффективного способа исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений указана выплата денежной компенсации. *«Невозможность предоставления гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда не может лишать их возможности реализовать свое конституционное право на жилище иными способами. Взыскание же денежных средств в пользу граждан не меняет природы обязательства по обеспечению их благоустроенным жильем. Так, при предоставлении жилья по договору социального найма у гражданина имеется возможность приобрести на него право собственности в порядке приватизации. Как представляется, оперативное взыскание с органов местного самоуправления денежных средств снимет проблему длительного проживания граждан в угрожающих их жизни и здоровью объектах жилого фонда»,* - говорится в докладе.[6]

[6] Бабуркин С.А. Реализация права на жилище в малых городах: особенности, проблемы и пути их решения// Материалы научно-практической конференции «Конституционное право на жилище: актуальные проблемы и пути решения». Калуга, 2019. С. 71-77

Проблемы расселения ветхого и аварийного жилья обсуждались в эфире первого выпуска телевизионной программы «Имеем право!» на телеканале «Россия 24. Ярославль». Обсуждая тему **«Право человека на жизнь в нормальных условиях, или проблемы расселения ветхого и аварийного жилья»,** Уполномоченный и приглашенные эксперты рассказали о ходе расселения аварийного жилья, представили статистические данные обращений жителей региона в адрес омбудсмена, надзорных органов и органов исполнительной власти, а также привели примеры решения наиболее резонансных проблем. Телезрители, звонившие в студию, интересовались возможностью ознакомиться с региональной программой по расселению аварийного жилья, а также ходом работ по капитальному ремонту жилых домов и возможностью переселения жильцов на период ремонта.

Отдельную группу обращений образуют жалобы участников долевого строительства на неисполнение обязательств со стороны застройщиков. При этом все большую остроту приобретает проблема принятия решений о строительстве без параллельного развития застраиваемых территорий.

Вопросы **восстановления прав обманутых дольщиков** стали темой **радиопрограммы «Час правозащитника»**, которая вышла в 2019 году в эфир Радио «Эхо Москвы. Ярославль». Ведущие и эксперты программы обсудили возможные пути решения проблем с завершением строительства, в том числе, с участием инвесторов, которые благодаря региональному законодательству, имеют возможность получить земельный участок без торгов в тех случаях, когда принимают решение достроить объект или предоставить дольщикам жилье в другом готовом помещении. Было отмечено, что немало споров среди граждан вызывает возможность привлечения бюджетных средств для решения вопросов обманутых дольщиков. В качестве основных механизмов урегулирования проблемы были названы законодательные инициативы, законное принуждение со стороны правоохранительных органов, влияние авторитета органов исполнительной власти.

Еще одной не менее волнительной для граждан теме – **введению дневного «тихого часа»** - был посвящен эфир авторской радиопрограммы Уполномоченного «Имеем право!», которая вышла в 2019 году в эфир «Радио России. Ярославль».

Закон о введении на территории региона административной ответственности за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан в дневное время в местах их жительства, был принят Ярославской областной Думой 20 декабря 2019 года. Принятию указанного закона предшествовали бурные общественные обсуждения целесообразности данных нововведений. Радиопрограмма «Имеем право!» вышла в свет в период активного обсуждения соответствующего законопроекта.

Уполномоченный по правам человека поддержал введение в регионе дневного «тихого часа» и принимал активное участие в обсуждении данной инициативы, в том числе, в рамках участия в «круглом столе», который был проведен в Ярославской областной Думе в целях обмена мнениями относительно содержания на тот момент еще законопроекта. По мнению Уполномоченного, принятый закон направлен на обеспечение прав граждан на благоприятные условия проживания.

Ранее омбудсмен неоднократно обращался в Ярославскую областную Думу с предложением о соответствующих изменениях областного законодательства либо о восполнении его пробелов в части реализации права на благоприятные условия проживания. В адрес Уполномоченного поступает множество обращений граждан, нуждающихся в дополнительном времени отдыха как по причине пожилого возраста или состояния здоровья, так и по причине наличия у них малолетних детей, организм которых зависит от режима дня, частью которого является «тихий час».

Вопрос введения «тихого часа» в дневное время обсуждался на заседании Общественного совета при Уполномоченном, где получил положительное заключение членов Совета.

***

С учетом большого числа выявленных проблем в жилищной сфере Уполномоченный полагает возможным сформулировать следующие **рекомендации**.

В целях совершенствования механизма защиты конституционного права на жилище органам власти необходимо не только продолжать политику стимулирования жилищного строительства в регионе, но и вести тщательный и непрерывный контроль за ведением учета всех граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений. В том числе, повышенное внимание необходимо уделять планированию жилищной политики в «малых городах» области в части своевременного расселения жителей этих городов из аварийных жилых помещений.

Органам власти рекомендуется держать на особом контроле вопросы неукоснительного соблюдения прав участников долевого строительства, в том числе, развивать взаимодействие с инвесторами, готовыми завершить строительство

и предоставить гражданам готовые жилые помещения в обмен на земельные участки. Определенные надежды по предотвращению нарушений прав дольщиков можно связывать с системой эскроу-счетов, которые позволят аккумулировать средства дольщиков на специальных счетах в банках в целях контроля за финансовыми потоками.

В целях защиты прав граждан целесообразно рассмотреть вопрос об обязании региональных операторов осуществлять уборку контейнерных площадок без повышения тарифов, а также об урегулировании возможности освобождения от оплаты вывоза ТКО лиц, имеющих в собственности несколько жилых помещений (квартиру, дачу, дом), по тому адресу, по которому они не проживают.

4.2. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Одним из направлений государственной социальной политики является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие всех граждан, поддержание социальной стабильности в обществе, установление и поддержание баланса между интересами различных возрастных и социальных групп. Социальное обеспечение граждан занимает одно из главных мест в жизни государства и общества. Социальные обязательства государства перед гражданами отражены в многочисленных законах и нормативно-правовых актах. Проблемы социальной защиты затрагивают многих жителей Ярославской области. В любом обществе есть люди, которым по разным причинам требуется социальная поддержка государства. В свою очередь, государство гарантирует каждому гражданину социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (статья 37 Конституции РФ).

К числу людей, нуждающихся в особой защите, относят, прежде всего, **инвалидов, ветеранов, участников Великой Отечественной войны, многодетные и малоимущие семьи, детей-сирот, участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, ветеранов труда, пенсионеров, реабилитированных лиц** и другие категории граждан. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на социальное обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. С целью оказания содействия гражданину в преодолении трудных жизненных ситуаций законодательством предусмотрены меры социальной поддержки.

Деятельность Уполномоченного в социальной сфере приоритетно ориентирована на защиту прав социально уязвимых категорий граждан. Омбудсменом принимаются меры по восстановлению нарушенных прав граждан или оказание содействия в их реализации. Уполномоченный при осуществлении деятельности по реализации и защите прав граждан на социальное обеспечение активно взаимодействует с департаментом труда и социальной поддержки населения Ярославской области, отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Ярославской области, департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области, управлением по социальной и демографической политике Правительства области, Региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Ярославской области, ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ярославской области», а также надзорными и контрольными органами - Прокуратурой Ярославской области, территориальным органом Росздравнадзора по Ярославской области, общественными организациями многодетных семей, инвалидов, ветеранов, пенсионеров.

Согласно данным департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области, в 2019 году **около 456 тысяч жителей региона получили 63 вида выплат, пособий и компенсаций**. Общая сумма расходов на меры социальной поддержки составила **6,7 млрд. руб**.

В 2019 году в Ярославской области функционировало **55 учреждений социального обслуживания населения**:

- 15 государственных бюджетных учреждений социального обслуживания: дома-интернаты общего и специального типа, психоневрологические интернаты;
- ГБУ СО ЯО «Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов»;
- государственное казенное учреждение социального обслуживания - детский дом-интернат для умственно отсталых детей;
- 10 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних;
- 2 реабилитационных центра для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями: реабилитационный центр «Здоровье», «Центр социальной помощи семье и детям»;
- социально-оздоровительный центр «Чайка»;

- 24 муниципальных комплексных центров социального обслуживания населения;
- МКУ «Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий г. Ярославля».

За 2019 год в стационарной форме на базе указанных учреждений социального обслуживания Ярославской области **социальные услуги получили 7 012 человек.**

В соответствии с постановлением Правительства области от 28.06.2012 г. № 581-п «О создании приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Ярославской области» в 2019 году в области действовали 96 приемных семей для одиноких (одиноко проживающих) престарелых людей и инвалидов, за которыми помощниками осуществлялся уход.

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

В результате проведённого социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» было выявлено, что **мнения жителей региона о ситуации с соблюдением права на социальное обеспечение за прошедший год изменились в негативную сторону, и при том значительно.** Права на социальное обеспечение были названы «наиболее часто нарушаемыми». Лишь **54,3%** процента опрошенных в 2019 году сочли, что их право на социальное обеспечение соблюдается, тогда как в 2018 году так ответили **62,3 %** опрошенных.

Обращения о нарушениях конституционного права на социальное обеспечение в 2013-2018 гг. в статистике обращений к Уполномоченного стабильно занимали второе место в общем числе обращений, уступая лишь праву на жилище. В 2019 году в адрес омбудсмена поступило **360 обращений** в этой сфере.

Как и в предшествующие годы, чаще всего за защитой права на социальное обеспечение к Уполномоченному обращались люди пенсионного возраста и инвалиды, однако в последнее время выросло количество обращений от многодетных семей. **Тематика обращений** граждан о нарушениях права на социальное обеспечение представлена следующим образом:

- 79 обращений по выплатам, пособиям, субсидиям;
- 47 обращений по вопросам пенсионного обеспечения;
- 46 обращений по оказанию социальной помощи инвалидам, по вопросам установления (снятия) инвалидности.
- 24 обращения по оказанию социальных услуг.

Среди **объектов жалоб** присутствовали: федеральные органы (94 обращения); органы местного самоуправления (76 обращений); органы государственной власти Ярославской области (13 обращений); учреждения социального обслуживания (8 обращений); работодатели (5 обращений).

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

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

За защитой своих прав в сфере соблюдения пенсионного законодательства, прав инвалидов и пожилых людей граждане обращаются и в **органы прокуратуры**. По информации ведомства, в 2019 году в сфере соблюдения пенсионного законодательства, прав инвалидов и престарелых органами прокуратуры области выявлено **681 нарушение законодательства**, принесено **2 протеста** на незаконные правовые акты, в суд направлено **121 заявление**, из которых рассмотрено и удовлетворено 93, внесено **89 представлений**, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 52 лица, к административной ответственности привлечено 1 лицо. По результатам прокурорских проверок было возбуждено 3 уголовных дела.

Меры прокурорского реагирования применялись по фактам нарушения прав инвалидов на беспрепятственную среду жизнедеятельности (отсутствие пандусов, поручней, кнопок вызова персонала на объектах социальной инфраструктуры), обеспечение лекарственными средствами, предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Следует отметить, что возможность реализации права граждан на получение мер социальной поддержки в значительной степени зависит от

уровня **информированности граждан о существующих видах социальной помощи и механизмах ее получения**.

Так, по информации регионального департамента труда и социальной поддержки, наиболее частыми причинами отказа в предоставлении мер социальной поддержки являются те, что во многом обусловлены недостаточной информированностью заявителей, в частности:

- у заявителя отсутствует право на назначение меры социальной поддержки;
- у заявителя отсутствуют документы, необходимые для назначения, в случаях, если обязанность по предоставлению таких документов возложена на заявителя;
- мера социальной поддержки предоставлена другим органом социальной защиты населения, либо назначена ранее и выплата не прекращена;
- с заявлением обратилось ненадлежащее лицо.

Вместе с тем, действующий заявительный порядок оказания социальных услуг ввиду недостатка информации порой создает условия, в которых получение социальной помощи для некоторых категорий граждан становится затруднительным. Всегда необходимо учитывать, что люди, обращающиеся за помощью, как правило, находятся в тяжелой жизненной ситуации. Для инвалидов, пожилых людей, многодетных матерей и отцов непросто простаивать в длинных очередях и многократно приходить на прием, собирая различные документы.

Право на пенсионное обеспечение – одно из основных прав в сфере социального обеспечения.

По информации Отделения Пенсионного фонда РФ по Ярославской области, с января 2019 года страховые пенсии назначаются с учетом норм Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ, который внес изменения в пенсионное законодательство (Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», далее Закон) в части **увеличения пенсионного возраста для отдельных видов пенсий**, в том числе, пенсий по старости на общих основаниях. Если до 2019 года право на страховую пенсию по старости имели мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет, то с 1 января 2019 года нормативный пенсионный возраст при назначении страховой пенсии по старости поэтапно повышается с шагом в 1 год: для мужчин - с 60 до 65 лет и для женщин - с 55 до 60 лет.

Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными в данный Закон, гражданам, имеющим страховой стаж не менее 42 и 37 лет (соответственно мужчины и женщины), страховая пенсия по старости может назначаться на 24 месяца ранее достижения общеустановленного возраста, но не ранее достижения возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины).

Всего в Ярославской области в 2019 году назначено **12 135 страховых пенсий**, из них:

- 8984 страховые пенсии по старости (том числе, 5423 гражданина обратились за назначением страховых пенсий по старости при достижении нового пенсионного возраста, а 518 гражданам (449 женщин, 69 мужчин) страховая пенсия по старости назначена досрочно в связи с наличием страхового стажа 37 (42) года;
- 1503 страховые пенсии по инвалидности;
- 1648 страховых пенсий по случаю потери кормильца.

С 1 января 2019 года были увеличены размеры страховых пенсий. В соответствии с Федеральным законом от 03.10.2018 № 350-ФЗ с 1 января 2019 года размер страховой пенсии увеличился с учётом утверждённой стоимости пенсионного коэффициента, равной 87,24, а размер фиксированной выплаты к страховой пенсии был проиндексирован на 7,05%. С 1 января 2020 года размеры страховых пенсий увеличены на 6,6 %:

Вместе с тем, выплата сумм пенсии с учётом индексации произведена только неработающим гражданам. На сегодняшний день **выплата страховой пенсии с учетом индексации осуществляется 311763 гражданам**. **Всего получателей страховых пенсий по старости в Ярославской области - 358318 граждан, получателей социальной пенсии по старости - 180 граждан.**

По информации регионального Отделения Пенсионного фонда РФ, в 2019 году от работодателей поступило пенсионных отчислений на общую сумму **41 991 700 рублей**, выдано пенсий на сумму **68 468 695 рублей**.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2019 году с жалобами на несогласие с действиями регионального отделения Пенсионного фонда Российской Федерации обратились **47 человек**. По данным обращениям Уполномоченным давались разъяснения, консультации, а также принимались меры для своевременного осуществления гражданам пенсионных выплат, перерасчета пенсии.

Основные проблемы, с которыми граждане обращались к Уполномоченному:

- несогласие с размером начисленной пенсии и отказ в перерасчете;
- получение пенсии ниже прожиточного минимума;
- невключение в стаж работы при расчете пенсии отдельных периодов (служба в армии, годы учебы);
- неприменение повышающего коэффициента

за годы работы в районах Крайнего Севера;
- отказ в досрочном назначении страховой пенсии;
- назначение пенсии лицам, находящимся в местах лишения свободы;
- недоплата пенсионных начислений и т.п.

За 2019 год **в региональном отделении Пенсионного фонда**, по информации ведомства, было зарегистрировано **1748 письменных обращений** – в частности, по вопросам получения выписки из индивидуального лицевого счета, в том числе его специальной части, выплаты и доставки пенсий, удержаний из пенсии, необоснованного перевода средств пенсионных накоплений, использования материнского (семейного) капитала.

Как заявляют пенсионеры, на получаемую пенсию сложно прожить, так как значительная ее часть идет на оплату коммунальных услуг и приобретение лекарственных препаратов. На остальное, даже на продукты питания, фактически, не остается лишних денег. При отстаивании своих прав на пенсионное обеспечение, учитывая многолетний трудовой стаж, утраченное здоровье, люди пытаются разобраться в сложностях положений пенсионного законодательства, претерпевающего систематические изменения, не находя положительного разрешения своего вопроса.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Ф. по вопросу нарушения права на пенсионное обеспечение. Заявительница полагала, что страховая пенсия по старости ей начисляется в меньшем размере, из расчета страхового стажа необоснованно исключены периоды ухода за детьми.

В соответствии с частью 2 статьи 18 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в страховой стаж наравне с работой засчитываются «нестраховые» периоды ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более 6 лет в общей сложности.

За «нестраховые» периоды ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет начисляются особые годовые коэффициенты (ИПК). Так, за полный календарный год такого ухода за первым ребенком начисляется 1,8 ИПК, 3,6 – по уходу за вторым ребенком, 5,4 – по уходу за третьим и последующими детьми. В случае если продолжительность периода ухода составляет менее полного года, ИПК определяется исходя из фактической продолжительности соответствующего «нестрахового» периода. Если период работы и период ухода за детьми совпадают по времени, то по желанию пенсионера учитывается один из них (либо учитывается период работы либо период ухода за детьми).

Уполномоченным в ходе проверки было установлено, что перерасчет размера пенсии по «нестраховым» периодам был выгоден гражданке Ф.:- общий трудовой стаж уменьшился на 3 года, но размер пенсии после произведенного перерасчета, напротив, незначительно увеличился. По сообщению территориального органа ПФР, размер пенсии был исчислен заявительнице по наиболее выгодному для неё варианту. В случае расчета пенсии по «страховым» периодам, размер её пенсии уменьшился бы.

Кроме того, анализ содержания обращений о защите права на пенсионное обеспечение приводит к выводу о том, что часто граждане сами по незнанию либо по собственной беспечности **пропускают сроки обращения за назначением страховой пенсии по старости.**

К Уполномоченному обратилась гражданка Л. по вопросу нарушения права на пенсионное обеспечение, сославшись на то, что досрочная страховая пенсия по старости ей была назначена только по достижении ею возраста 52 лет, хотя право на досрочное назначение пенсии возникло у неё по достижении 50-летнего возраста в связи с работой с тяжелыми условиями труда.

В силу статьи 21 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» обращение за установлением страховой пенсии носит заявительный характер. Днем обращения за пенсией считается день подачи заявления со всеми необходимыми документами (часть 1 статьи 22 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»).

Уполномоченный разъяснил, что по действующему пенсионному законодательству если у гражданина возникло право на досрочное назначение страховой пенсии по старости на льготных условиях, но он своевременно не обратился в пенсионный орган с заявлением о назначении пенсии, то выплата пенсии за прошедший период (со дня, когда у него возникло право на назначение пенсии, до даты фактического обращения с заявлением о назначении страховой пенсии по старости) не производится.

Отдельной проблемой является **сложность подтверждения заработка или периода работы в случае утраты документов, необходимых для расчета пенсии**, либо по иным, не зависящим от граждан причинам. В законодательстве не существует какой-то особой, характерной только для пенсионеров процедуры защиты нарушенного права. Споры, затрагивающие их права и свободы, разрешаются в административном либо в судебном порядке.

В обращении к Уполномоченному гражданка Г. указала, что ей в 2008 году была назначена социальная пенсия по старости, поскольку документально она могла подтвердить только страховой стаж 5 лет 4 месяца. В 1980-х годах она работала на предприятии, которое впоследствии было ликвидировано, а архивные документы уничтожены.

Уполномоченный разъяснил, что в соответствии с Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1015, при утрате документов о работе и по другим причинам (вследствие небрежного их хранения, умышленного уничтожения и тому подобных причин) не по вине работника периоды работы устанавливаются на основании показаний двух и более свидетелей, знающих этого работника по совместной работе у одного работодателя и располагающих документами о своей работе за время, в отношении которого они подтверждают работу гражданина.

В ходе проверки Уполномоченного были истребованы документы, подтверждающие факт и причину утраты сведений о работе Г. на предприятии, для рассмотрения вопроса о возможности подтверждения стажа работы заявительницы свидетельскими показаниями.

В итоге права Г. удалось восстановить, вопрос был решен в административном порядке без обращения в судебные органы.

Работа с обращениями показывает, что одна из причин недовольства граждан системой пенсионного обеспечения - **быстро меняющееся законодательство**. Правовые нормы, по которым рассчитываются страховые пенсии, баллы, требующие установления денежного эквивалента, индивидуальные пенсионные коэффициенты – всё это чрезвычайно сложно для понимания обычного человека.

Работа с обращениями граждан по вопросам пенсионного обеспечения высветила необходимость более тесного сотрудничества Уполномоченного с региональным отделением Пенсионного фонда России в сфере совместной организации правового информирования граждан. В мае 2019 года было заключено **Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным и Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Ярославской области.** Долгосрочное соглашение предполагает взаимодействие омбудсмена и регионального отделения Пенсионного фонда при рассмотрении обращений и жалоб граждан по вопросам пенсионного обеспечения и страхования, материнского (семейного) капитала, осуществления социальных выплат, а также по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Важной частью взаимодействия участников Соглашения является просветительская работа, направленная на повышение грамотности населения в вопросах пенсионного страхования. Так, в 2020 году Уполномоченный и руководитель Пенсионного Фонда запланировали проведение совместных приемов граждан, в ходе которых жители региона смогут получить полноценные двусторонние консультации, а также ответы на вопросы правоприменения пенсионного законодательства. Кроме того, в рамках Соглашения планируется издание просветительских материалов и проведение совместных радиоэфиров.

Своевременное разъяснение деталей пенсионного законодательства может помочь людям вовремя сориентироваться в имеющихся у них перспективах начисления пенсий и надбавок к ним, собрать и подать в компетентные органы необходимый пакет документов и, с другой стороны, предупредить неправильную трактовку закона и обусловленное этим неверное понимание своих прав. Вместе с тем, по некоторым вопросам, содержащимся в обращениях, в адрес Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Уполномоченным был направлен ряд **предложений о внесении изменений в действующее пенсионное законодательство**. Так, согласно части 14 статьи 17 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» лицам, проработавшим не менее 30 календарных лет в сельском хозяйстве, не осуществляющим работу и (или) иную деятельность, устанавливается повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности в размере 25 процентов суммы установленной фиксированной выплаты к соответствующей страховой пенсии, на весь период их проживания в сельской местности.

В поступившем к Уполномоченному обращении гражданки К., проживающей в одном из городских поселений области, содержался справедливый вопрос: «Почему право на получение повышенной фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости проработавшим свыше 30 лет в сельском хозяйстве распространяется только на тех пенсионеров, которые имеют регистрацию в сельской местности?» Заявительница выработала 34-летний стаж в соответствующем виде производства сельского хозяйства, но проживает в городском поселении, и поэтому повышенная фиксированная выплата к страховой пенсии по старости ей не установлена.

Рассмотрев обращение, Уполномоченный направил предложение о внесении соответствующих изменений в положения Федерального закона «О страховых пенсиях» в части **исключения установленного условия повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости или к страховой пенсии по инвалидности, связанного с периодом проживания получателей пенсии в сельской местности.**

Другая заявительница обратилась к Уполномоченному с просьбой внести изменения в пенсионное законодательство в части **отмены ограничения размера отношения среднемесячного заработка застрахованного лица к среднемесячной заработной плате в Российской Федерации**, установленного пунктом 3 статьи 30 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Соотношение среднемесячного заработка заявительницы к среднемесячной заработной плате в Российской Федерации при выходе на пенсию составляло 2,4, что значительно превышает установленный законодателем размер 1,2.

Реализация данного предложения позволила бы гражданам получать страховую пенсию по старости или страховую пенсию по инвалидности в полном объеме, соразмерно ранее получаемому ими среднемесячному заработку.

Важным вопросом в сфере социального обеспечения является **защита прав граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания либо нуждающихся в помещении в такие учреждения.** В частности, актуален вопрос выявления граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в предоставлении стационарных социальных услуг. Бывает, что на помощь таким людям приходит не государство, а просто неравнодушные люди.

Так, на выездном личном приеме к Уполномоченному обратилась ярославская пенсионерка.

Пожилая женщина лишилась собственного жилья и в момент встречи с Уполномоченным проживала в квартире внучки, где не имела своего спального места и вынуждена была спать на кухне, сидя на стуле. Заявительница попыталась самостоятельно оформить проживание в областном геронтологическом центре, но на момент ее обращения свободных мест в центре не было и в ближайшей перспективе не предвиделось.

Уполномоченный направил запрос в департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области с просьбой помочь женщине и оформить для нее проживание в одном из социальных учреждений региона. В итоге департамент уведомил омбудсмена о том, что заявительнице была оформлена индивидуальная программа предоставления социальных услуг, по которой она могла выбрать для проживания одно из трех социальных учреждений региона. Заявительница выбрала Ярославский областной геронтологический центр, где сегодня и проживает. Ее право на получение социальных услуг было реализовано.

Пожилым людям чаще прочих требуется помощь в восстановлении прав. Причем помощь нужна не только в виде взаимодействия с органами власти и местного самоуправления, но и помощь психологическая - выслушать и поддержать морально.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Помогите, пожалуйста, одинокому деду! У него нет ноги, а инвалидность оформить не может, т.к. его документы, и даже сберкнижка, находятся у постороннего человека… Участковый написал ему какую-то бумагу и с этого дня больше никаких новостей… Прошу, не игнорируйте моё письмо, Вы у меня наверное последняя надежда!».

К Уполномоченному обратилась жительница Ярославля с просьбой помочь одинокому соседу преклонных лет, который нуждался в постороннем уходе. В феврале прошлого года пенсионеру ампутировали ногу, но инвалидность не была оформлена из-за отсутствия необходимых документов. Не было у него и банковской карты для перечисления пенсии.

Рассмотрев обращение, Уполномоченный направил письмо в департамент социальной поддержки населения и охраны труда мэрии г. Ярославля и попросил принять срочные меры по оказанию помощи инвалиду, попавшему в трудное положение. В городском департаменте оперативно откликнулись на обращение Уполномоченного. Одинокий пенсионер был направлен в отделение социального ухода Тутаевской ЦРБ для медицинского обследования. Ему оформили документы, необходимые для признания его нуждающимся в социальном обслуживании в стационаре. Кроме того, для возобновления выплаты пенсии, которая была приостановлена из-за окончания срока временной регистрации, инвалиду была оформлена временная регистрация в муниципальном учреждении «Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий г. Ярославля».

Помимо этого, в практике Уполномоченного имеются обращения от самих социальных работников.

В ходе посещения одной из районных больниц к Уполномоченному обратилась женщина - социальный работник, оказывающая помощь нескольким инвалидам. Заявительница была возмущена тем, что на посещение ею в интересах своих клиентов специалистов узкого профиля в поликлиниках тратится значительное время, при том, что работники государственных организаций социального обслуживания в момент исполнения ими служебных обязанностей должны быть приняты в учреждениях здравоохранения вне очереди. Данное право закреплено в статье 111 Закона Ярославской области от 19.12.2008 г. №65-з (ред. от 24.12.2018г.) «Социальный кодекс Ярославской области».

В этот же день Уполномоченный озвучил поднятую заявительницей проблему перед участниками выездного заседания комитета Ярославской областной Думы по здравоохранению, а затем направил запрос в департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области, в котором указал на необходимость создания документа, регламентирующего порядок взаимодействия социальных работников при исполнении служебных обязанностей и работников медицинских организаций. В настоящее время в соглашение о межведомственном взаимодействии при организации социального обслуживания и социального сопровождения граждан, заключенное между департаментом труда и социальной поддержки населения и департаментом здравоохранения и фармации, внесено дополнение о внеочередном обслуживании социальных работников в учреждениях здравоохранения при исполнении ими служебных обязанностей.

Социальное обеспечение инвалидов и формирование для них доступной среды - проблема, включающая вопросы реабилитации, социальной помощи инвалидам и формирования в регионе доступной среды для маломобильных граждан. Вопрос качества жизни инвалидов в современном обществе остается актуальным для Ярославской области. Данный показатель включает в себя не только размер социальных выплат (пенсий, компенсаций, субсидий), назначаемых инвалидам, но и доступность для них социальных услуг, технических средств реабилитации, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, получения полноценного образования и пр.

Отсутствие доступной среды часто приводит к невозможности реализации инвалидами ключевых конституционных прав. В случае с обратившимся к омбудсмену инвалидом 1 группы, проживающим в одном из сельских районов, таким «нереализуемым» правом стало право на обращение в органы власти.

Молодой человек написал: «Я хотел бы приехать на личный прием Уполномоченного в моем районе и задать Уполномоченному вопрос, но в администрацию не попасть, так как там нет пандуса, и даже звонок для инвалидов располагается там в неудобном месте. Но и поездка до администрации от интерната и обратно будет проблематична для меня связи с погодными условиями. Не могли бы Вы найти время и заехать ко мне в интернат, чтобы я мог задать Вам свой вопрос?».

Уполномоченный выполнил просьбу инвалида и встретился с ним в учреждении социального обслуживания, однако незамедлительно поставил проблему доступности помещений органов местного самоуправления для маломобильных граждан перед главой района.

Летом 2019 года к омбудсмену поступили несколько схожих обращений от жителей Ярославля и Рыбинска – инвалидов-колясочников.

Заявители жаловались на отсутствие пандусов, сложность доступа к жилым домам, объектам социально-культурного назначения и, соответственно, невозможность свободно передвигаться. В ходе мониторинга нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы устройства пандусов для инвалидов-колясочников, выяснилось, что в нормативных правовых актах не было конкретно указано, кто является ответственным за устройство пандусов: органы местного самоуправления, управляющие компании или жители домов. Уполномоченный направил в органы местного самоуправления нескольких муниципальных районов области Заключения о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем. В Заключениях Уполномоченного было указано на законодательно установленную ответственность органов местного самоуправления в части обеспечения инвалидам-колясочникам доступной среды.

Администрации Ярославского и Рыбинского муниципальных районов оперативно отреагировали на рекомендации омбудсмена. Так, Управление труда и социальной поддержки населения Администрации Ярославского муниципального района сообщило о начале разработки проекта муниципальной целевой программы «Доступная среда» на 2019-2021 годы. Кроме того, в постановление администрации об утверждении плана мероприятий по повышению показателей доступности объектов и услуг для инвалидов, рассчитанного на период до 2030 года, были внесены изменения с учетом рекомендаций Уполномоченного. В Рыбин-

ском муниципальном районе были актуализированы адреса проживания инвалидов и достигнуто соглашение с обществом ветеранов об оказании помощи в работе специальной комиссии по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах муниципального и частного жилищного фонда, где проживают инвалиды. Комиссия должна оценить доступность домов с учетом потребностей инвалидов. Дальнейшая работа по обеспечению доступной среды для инвалидов в муниципальных районах области будет находиться на контроле Уполномоченного.

В социальной сфере сохраняет актуальность проблема обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (далее – ТСР) и путевками на санаторно-курортное лечение. По данной тематике к Уполномоченному поступило 6 обращений от жителей региона. Заявителей волновали сроки обеспечения их ТСР, доставки последних к месту жительства, вопросы компенсации расходов граждан за самостоятельно приобретенные ими ТСР и др. Наиболее остро была поставлена проблема задержек с обеспечением инвалидов необходимыми им в ежедневном режиме средствами реабилитации, которые, со слов заявителей, выдавались им порой с опозданием на несколько месяцев.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Фондом социального страхования в пределах лимитов бюджетных ассигнований приобретаются технические средства реабилитации. Сложная система проведения закупочных процедур является одной из основных причин длительного ожидания инвалидами ТСР. С момента обращения и до момента выдачи ТСР, действительно, зачастую проходит от 2 до 6 месяцев. Особенно остро эта отсрочка в обеспечении ощущается, если речь идет о необходимых ежедневно средствах гигиены и (или) протезно-ортопедических изделиях.

Кроме того, согласно пункту 4 Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, размер такой компенсации в Ярославской области определяется Фондом социального страхования по результатам последней по времени осуществления закупки ТСР и (или) оказания услуги. Зачастую стоимость ТСР, определенная по последней по времени осуществления закупки, значительно ниже фактически произведенных инвалидом затрат.

Проблема **обеспечения всех инвалидов, нуждающихся в санаторно-курортном лечении, путевками** – не менее острая. Компетентные инстанции указывают на то, что средств, выделяемых на эти цели из федерального бюджета, недостаточно. При этом Ярославская область – далеко не единственный регион, где такая проблема присутствует и сохраняет актуальность. В Ежегодных докладах Уполномоченного за 2017 и 2018 годы этот вопрос был подробно проанализирован, предложены механизмы разрешения проблемы. В 2019 году, к сожалению, мало что изменилось, и инвалиды по-прежнему жалуются на недоступность санаторного лечения.

К Уполномоченному обратилась гражданка К., инвалид 3 группы по профессиональному заболеванию, по вопросу получения денежной компенсации на санаторно-курортное лечение. Заявительница в 2018-2019 годах являлась получателем набора социальных услуг в натуральном виде, включая предоставление путевки на санаторно-курортное лечение, а также имела право на получение санаторно-курортного лечения по последствиям страхового случая (профессиональное заболевание). В 2018 и в 2019 годах К. Было предложено пройти санаторно-курортное лечение в санаториях Ярославской области, но по уважительным причинам от предложенного лечения заявительница отказалась, полагая, что ей будет возмещена стоимость нереализованной путевки. В ходе проверки Уполномоченного и разъяснений регионального отделения Фонда социального страхования было установлено, что выплата заявительнице денежной компенсации за нереализованное право на санаторно-курортное лечение ни по одному из вышеназванных оснований действующим законодательством не предусмотрена.

Понимая необходимость совершенствования действующего федерального законодательства по данному направлению, Уполномоченный обратился в Государственную Думу с предложением **увеличить бюджетные ассигнования федерального бюджета в бюджетировании расходов ФСС РФ**. В своём предложении Уполномоченный указал, что Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», а также ряд специальных федеральных законов гарантируют отдельным категориям граждан получение санаторно-курортного лечения, что является неотъемлемой частью процесса восстановления их здоровья.

***

Анализ ситуации с соблюдением прав граждан в сфере социального обеспечения свидетельствует о том, что устранение многих проблем невозможно без внесения изменений, дополнений в федеральные правовые нормы, увеличения объемов финансирования мер социальной поддержки из федерального бюджета.

Необходимо, в частности, внести изменения в отдельные положения пенсионного законодательства, разработать механизм обеспечения полной и своевременной осведомленности работающих граждан об отчислениях, производимых работодателем в Пенсионный фонд РФ, об имеющихся у них правах на пенсионные выплаты, в том числе при досрочном выходе на пенсию.

Необходимо выработать эффективные механизмы взаимодействия компетентных структур для своевременного выявления граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в предоставлении социальных услуг, по аналогии с уже функционирующими механизмами выявления безнадзорных, беспризорных детей и семей, находящихся в социально опасном положении.

Целесообразно проводить плановые посещения домов-интернатов сотрудниками отделов внутренних дел городов и районов Ярославской области в целях профилактики правонарушений в учреждениях социального обслуживания. Налицо необходимость повышения качества оказания медицинской помощи пожилым гражданам, проживающим в домах-интернатах Ярославской области.

Необходимо тщательно изучить проблему реализации инвалидами права на санаторно-курортное лечение с целью выработки возможных мер для улучшения ситуации, в том числе и в части востребованности данной меры социальной поддержки.

Органам местного самоуправления Ярославской области можно рекомендовать на постоянной основе осуществлять мониторинг жилых помещений, в которых проживают инвалиды, на предмет обеспечения доступной среды, а также на постоянной основе актуализировать адреса проживания инвалидов.

4.3. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь закреплено в статье 41 Конституции Российской Федерации. Здоровье человека - благо, от наличия которого напрямую зависит возможность реализации иных конституционных прав (выбор профессии, свобода передвижения и др.). Медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, иных поступлений.

В рамках мониторинга состояния дел в сфере защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь и в соответствии с пп. 1, 3 статьи 9 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» в 2019 году был подготовлен и опубликован специальный доклад Уполномоченного **«Право на охрану здоровья и медицинскую помощь: актуальные вопросы соблюдения и защиты»,** основанный на материалах Ежегодных докладов Уполномоченного, социологических исследований и экспертных опросов, на сведениях, полученных из обращений граждан, на материалах органов государственной власти и местного самоуправления, на данных открытых источников и СМИ.

Целью подготовки специального доклада стал анализ состояния сферы соблюдения и защиты прав жителей Ярославской области на охрану здоровья и медицинскую помощь, привлечение внимания к «болевым точкам» в указанной сфере, представление рекомендаций по улучшению ситуации и совершенствованию механизмов правозащиты. Важно подчеркнуть, что выбор тематической направленности специального доклада был сделан совместно с жителями Ярославской области, которые имели возможность проголосовать за тему посредством опроса на официальном сайте Уполномоченного и официальной группе в социальных сетях Фейсбук и ВКонтакте. Опрос проводился во второй половине марта 2019 года, и по его итогам вопросы охраны здоровья и права на медицинскую помощь были определены жителями как наиболее актуальные в правозащитной сфере. Доклад в полном объеме размещен на сайте Уполномоченного www.up76.ru. В данном разделе Ежегодного доклада приводятся его отдельные положения.

Косвенным индикатором проблем в сфере областного здравоохранения является число обращений граждан в органы государственной власти. В количественном выражении больше всего обращений по вопросам ненадлежащей медицинской помощи ожидаемо поступает в **департамент здравоохранения и фармации Ярославской области.** По информации, предоставленной департаментом, в 2019 году было получено **4469 обращений граждан** по вопросам здравоохранения. Из них 980 обращений поступило в отдел организации специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи.

На втором месте по числу полученных от граж-

дан жалоб находится **территориальный орган Росздравнадзора**. По информации, предоставленной надзорным ведомством, в 2019 году значительно выросло число обращений граждан, поступивших по проблемам охраны здоровья (на 48 % больше по сравнению с 2018 годом). Всего в 2019 году в адрес ведомства поступило **664 обращения** граждан.

Органы прокуратуры также являются той инстанцией, куда граждане обращаются за защитой своих прав в сфере охраны здоровья и медицинской помощи. Во многих случаях недовольство обратившихся в прокуратуру жителей области, к сожалению, находит свое подтверждение. Так, в 2019 году в сфере здравоохранения органами прокуратуры было выявлено **497 нарушений** (2018 г. – 346), принесено 6 протестов (2018 г. – 0), в суд направлено 29 заявлений (2018 г.– 27), внесено 100 представлений (2018 г. – 71), по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 86 лиц (2018 г. – 90), к административной ответственности привлечено 14 лиц (2018 г. – 7), направлено 3 материала для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ (2018 г. – 1), возбуждено 3 уголовных дела (2018 г. – 2).

Меры прокурорского реагирования в 2019 году в данной сфере принимались по фактам неукомплектованности ряда больниц медицинским персоналом, отсутствия необходимых лекарственных средств, нарушения прав граждан на бесплатное лекарственное обеспечение, наличия просроченной кредиторской задолженности перед поставщиками медицинских препаратов, несоблюдения санитарных и иных требований к деятельности учреждений здравоохранения, размещения в сети «Интернет» информации о реализации поддельных медицинских справок и больничных листов.

Тенденцию увеличения объема проблем в области обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь отражает и **динамика числа обращений, направляемых омбудсмену.** Рост количества жалоб на нарушение данной категории прав был отмечен еще в 2016 году, и в последующие годы число обращений по вопросам здравоохранения продолжило расти. **В 2019 году было получено 220 обращений** по вопросам здравоохранения и медицинского обслуживания.

В 2019 году в обращениях к Уполномоченному поднимались следующие **проблемы в области обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь**:

- вопросы качества, своевременности оказания медицинской помощи;
- вопросы обеспечения лекарствами (в том числе льготными лекарственными препаратами) и техническими средствами реабилитации;
- проблемы доступности медицинских учреждений, наличия профильных и узких специалистов, сложности записи на прием;
- вопросы, связанные с медицинским освидетельствованием с целью установления или изменения группы инвалидности;
- проблемы оказания психиатрической помощи;
- вопросы оказания паллиативной помощи.

По жалобам и обращениям Уполномоченным было проведено **55 проверок**, подготовлено и направлено **6 Заключений** о необходимости восстановления нарушенных прав. **В 29 случаях права заявителей были восстановлены**.

В 2019 году жители Ярославской области неоднократно обращались к Уполномоченному по правам человека с жалобами на сложности, вызванные **объединением медицинских учреждений областного центра и муниципальных образований региона**. Данные обращения отражают все основные «болевые точки», обнаженные процессами реорганизации лечебных организаций, и затрагивают вопросы, актуальные для широкого круга лиц, находящихся в сходных с заявителями условиях.

Установить точное число обращений подобного рода весьма непросто, поскольку в данную группу жалоб следует относить не только собственно обращения с критикой процессов оптимизации, но и часть обращений по вопросам сложностей с записью к врачам и узким специалистам, отсутствия надлежащего транспортного сообщения между учреждениями здравоохранения и местом жительства граждан. Как правило, обжалуемые гражданами трудности выступают закономерным следствием реорганизационных мероприятий.

Как показывает опыт работы с такими обращениями, большинство из них направляются именно на фоне дискомфорта, который начали испытывать пациенты в вопросах доступа к медицинским организациям.

Так, в 2019 году к Уполномоченному обратилась жительница города Ярославля Д. с жалобой на отсутствие общественного транспорта от места ее жительства (Октябрьская площадь) до поликлиники № 2. Как было отмечено в обращении, автобус, следующий в сторону поликлиники, останавливается на значительном расстоянии от медицинского учреждения, что создает существенные неудобства для пациентов, и особенно – для лиц с ограниченными возможностями. Заявительница обращала внимание на то, что

все обозначенные сложности с доступностью медицинской помощи возникли в результате объединения поликлиник.

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

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

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

Указанные вопросы вызвали широкий общественный резонанс, в связи чем их обсуждение осуществлялось на большом числе общественных площадок. В частности, реорганизация медицинских учреждений в Ярославской области неоднократно обсуждались на заседаниях комитета по здравоохранению, депутатских слушаниях Ярославской областной Думы. В качестве предварительных итогов состоявшихся обсуждений нередко звучали выводы об обязательности общественного обсуждения любых изменений статуса учреждений здравоохранения как с населением, так и с медицинскими работниками. Соответствующие рекомендации направлялись Правительству Ярославской области.

Вопрос реорганизации медицинских учреждений по-прежнему остается в поле зрения Уполномоченного – так, он неоднократно выносился на заседания экспертной рабочей группы при омбудсмене по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь. По мнению Уполномоченного, вопросы целесообразности, а также ожидаемых и вероятных последствий реорганизации медицинских учреждений, вне всякого сомнения, должны быть предметом пристального государственно-общественного обсуждения и экспертной оценки. Несмотря на работу, которая уже проводилась и проводится в данном направлении, число и содержание поступающих Уполномоченному и публикуемых в открытых источниках жалоб граждан свидетельствует о недостаточной транспарентности для общественности принимаемых решений. В условиях своеобразного «информационного вакуума» у населения может вполне закономерно формироваться представление о том, что процессы оптимизации системы здравоохранения выступают средством решения одних проблем медицины за счет непроизвольного создания других, новых проблем.

Важно обратить внимание на необходимость использования четкого и прозрачного механизма отбора экспертов, мнения которых будут учитываться органами государственной власти Ярославской области в процессе разработки, доработки и принятия решений о реорганизации учреждений здравоохранения. Не менее важно и то, что обсуждение вопросов объединения медицинских организаций в среде должностных лиц и органов государственной власти не должно проходить обособленно от тех дискуссий, которые ведутся в обществе, среди пациентов и медицинских работников. Вопросы количества и территориального расположения лечебных учреждений являются вопросами особого публичного интереса, в силу чего голос народа должен быть услышан. В этой связи значимость открытых совместных государственно-общественных площадок и встреч возрастает в разы.

В целях создания условий для наиболее эффективного выявления общественного восприятия объединения медицинских организаций органами государственной власти должны использоваться разноплановые инструменты, предполагающие максимально широкий охват мнений всех заинтересованных субъектов. Подобный широкий охват и объективную картину положения дел, к примеру, обеспечивает проведение социологических исследований и опросов общественного мнения. Важно также и то, что все официальные интернет-каналы следует рассматривать исключительно как механизмы, дополняющие традиционные площадки с участием не только представителей населения, но и самого населения непосредственно.

При этом интернет-ресурсы, используемые для целей общественного обсуждения инициатив реорганизации, должны быть популярны в общественной среде и отличаться максимальной доступностью. Информация о проводимых обсуждениях должна доводиться до граждан максимально оперативным образом, а сами процессы обсуждения продолжаться в течение такого разумного срока, который был бы достаточен для всестороннего исследования общественных позиций.

Вопрос **территориальной и транспортной**

доступности медицинской помощи также является актуальным для жителей Ярославской области. Согласно позиции Министерства здравоохранения РФ, во многих субъектах РФ наблюдаются проблемы, связанные с *низким качеством территориального планирования медицинской инфраструктуры и транспортной недоступностью удаленных районов страны*. По словам В.В. Путина, вне зоны доступности первичного звена здравоохранения в 2018 году находились 499 населенных пунктов численностью от ста до двух тысяч человек. К 2021 году планируется охватить сто процентов таких населенных пунктов.

В Ярославской области в достаточно большом числе муниципальных районов наблюдаются проблемы, связанные с низким уровнем территориальной и транспортной доступности медицинских учреждений. Наиболее остро данные проблемы стоят для *Тутаевского, Некоузского, Пошехонского и Брейтовского районов Ярославской области.*

Обращения граждан к Уполномоченному по вопросам территориальной и транспортной доступности лечебных учреждений не лидируют в общем числе рассматриваемых жалоб. В 2019 году, к примеру, вопросы доступности медицинских организаций и, в том числе, их транспортной доступности, были подняты в 30 обращениях, поступивших в адрес омбудсмена.

Вместе с тем, статистика обращений в целом не отражает реального положения дел в этой сфере. Как показывает практика, ряд пациентов не заявляют о возникающих проблемах в жалобах, предпочитая «выпускать пар» в социальных сетях и сети «Интернет».

Анализ получаемых обращений, а также информации, поступившей от руководителей ЦРБ и муниципальных районов, позволили выделить следующие **факторы, снижающие показатели доступности медицинской помощи** в Ярославской области:

- существенная удаленность отдельных медицинских учреждений от места жительства пациентов;
- неудовлетворительное состояние или отсутствие проезжих дорог как фактор, снижающий территориальную и транспортную доступность медицинской помощи;
- несоразмерность количества бригад скорой медицинской помощи протяженности отдельных муниципальных образований, а также численности их жителей;
- сложности с транспортным сообщением (отсутствие, перебои и пр.) между местом жительства пациентов и лечебными учреждениями;
- закрытие медицинских учреждений на территории сельских и небольших городских поселений.

В сфере **материально-технического оснащения медицинских организаций** также сохраняется значительное число проблем, главные из которых **– высокий уровень износа основных фондов, включая здания, инфраструктуру, оборудование лечебных организаций (поликлиник, центральных районных больниц, районных больниц)**.

Из информации, полученной Уполномоченным, следует, что довольно остро в отдельных муниципальных районах стоит *вопрос приведения в надлежащее состояние ФАПов, а также проблема устаревания медицинского оборудования*. Все это создает существенные препятствия для соблюдения сроков оказания плановой помощи.

Руководство целой группы районов и районных больниц отметило иное проявление анализируемой проблемы - *несвоевременное и недостаточное оснащение лечебных учреждений медицинским оборудованием.* В одном из районов имеется потребность в приобретении передвижного маммографа, для центральной больницы другого района довольно остро стоит вопрос оснащения диагностической аппаратурой хирургического отделения, имеется необходимость закупки эндоскопической стойки с оборудованием и принадлежностями для эндовидеохирургии, аппарата ультразвукового обследования.

Не менее остро стоит проблема *неудовлетворительного состояния отдельных учреждений здравоохранения Ярославской области и автотранспорта медицинских организаций*. Большинство лечебных учреждений и районных администраций связывают обозначенные проблемы с недостаточным финансированием медицинских организаций: с низкими тарифами финансирования оказания медицинской помощи, с зависимостью объема финансирования от числа обратившихся пациентов, вследствие чего сокращается финансирование через ОФМС.

К примеру, в 2019 году высокий уровень общественного резонанса получил вопрос состояния Тутаевской ЦРБ. Столь пристальное общественное внимание к данному учреждению позволило оперативно решить вопрос ремонта второго этажа ЦРБ. При этом иные части здания также требуют обновления.

Помимо Тутаева, вопрос ремонта и переоборудования зданий учреждений здравоохранения является довольно злободневным для подавляющего большинства муниципальных районов Ярославской области. В частности, детальной проработки требует вопрос оснащения районных

больниц лифтовым оборудованием (актуально для Некоузского муниципального района), а также должного уровня антитеррористической защищенности медицинских организаций (актуально для ЦРБ Мышкинского муниципального района).

В настоящее время на исполнении Управления Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области находится несколько исполнительных производств, предмет исполнения в рамках которых охватывает вопросы материально-технического обеспечения медицинских организаций:

- об установлении в одном из учреждений здравоохранения системы видеонаблюдения и организации системы экстренного вызова полиции в здание (с 2015 года);
- о выполнении работ по ремонту здания детской поликлиники в г. Переславле-Залесском (с 2014 года);
- об обеспечении ГБУЗ «ОКБ» независимыми резервными источниками электроснабжения (с 2014 года).

Качество материально-технической базы лечебных учреждений выступает важнейшим фактором, предопределяющим доступность и своевременность оказания медицинской помощи. В силу этого, усилия органов государственной власти Ярославской области должны быть направлены на поиск возможностей по продолжению и, возможно, даже по форсированию политики обновления и своевременной закупки медицинского оборудования, совершенствованию состояния ФАПов, ремонту зданий учреждений здравоохранения и обновлению парка санитарного автотранспорта. При этом особое внимание важно уделять развитию материально-технической базы лечебных учреждений сельских муниципальных образований.

В числе отмеченных руководством отдельных ЦРБ и муниципальных районов инициатив особого упоминания заслуживают предложения об организации закупки машин санитарного автотранспорта для сельских больниц из расчета минимум две машины на каждое из таких учреждений, а также предложение об обеспечении больниц микроавтобусами для доставки пациентов разного возраста из удаленных районов.

При этом вполне очевидно, что решение всех намеченных задач находится в плоскости не только организационных мер, но и важных бюджетных решений. Одним из перспективных вариантов поиска новых источников финансирования могло бы стать и развитие механизмов государственно-частного партнерства, которые проходят апробацию в отдельных учреждениях здравоохранения.

Проблема кадрового комплектования медицинских учреждений также носит злободневных характер как для Российской Федерации в целом, так и для Ярославской области, в частности.

Согласно официальной информации Министерства здравоохранения РФ, в российской системе первичной медицинской помощи в 2019 году работало **более 305 тысяч врачей (в том числе, 74 тысячи участковых врачей)**. Несмотря на определенное увеличение числа работающих врачей с 2014 года, высок уровень дефицита медицинских кадров – **25 300 врачей в целом по стране**. Аналогичная ситуация сохраняется и в вопросе укомплектованности системы здравоохранения кадрами среднего медицинского персонала: дефицит составляет 130 тысяч человек при числе работающих в данном звене - 545 тысяч специалистов.

К сожалению, с 1990 года фактически в два раза в России сократился прием в средние специальные медицинские учреждения, относящиеся к субъектам РФ. Это, в свою очередь, также негативным образом сказывается на ситуации с кадровым обеспечением лечебных учреждений специалистами.

В Ярославской области меры социальной поддержки медицинским работникам предусмотрены **Областной целевой программой «Улучшение кадрового обеспечения государственных медицинских организаций Ярославской области» на 2018-2022 годы»**. За время реализации программы предусмотренные ею меры поддержки были оказаны в форме единовременных компенсационных выплат врачам (10 врачам в размере 1 миллиона рублей) и фельдшерам (пяти фельдшерам в размере 500 тысяч рублей), прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тысяч человек.

Кроме того, поддержка была оказана восьми врачам в возрасте до 35 лет, впервые приступившим после 1 января 2018 года к работе в государственных медицинских организациях Рыбинска, Углича, Переславля-Залесского, Ростова, 36 студентам последних курсов образовательных организаций, подведомственных Минздраву России, по договору о целевом обучении с департаментом, получившим отметки «хорошо» и «отлично» по итогам летней сессии 2017 - 2018 учебного года в размере 19 500 рублей, в июне 2019 года – 27 студентам ЯГМУ Минздрава России (в размере 19 500 рублей).

Несмотря на отмеченные усилия, прилагаемые органами исполнительной власти для улучшения

ситуации в сфере комплектования штата медицинских организаций, число **кадровых проблем** в областной системе здравоохранения остается значительным. Они типичны для всех районов Ярославской области и носят взаимосвязанный характер.

Для всех районов и центральных районных больниц Ярославской области характерна проблема **дефицита врачей и средних медицинских работников первичного звена.**

Низкая степень укомплектованности штата медицинских организаций при большом количестве обслуживаемых пациентов закономерно оборачивается **высоким, в отдельных случаях даже запредельным уровнем нагрузки на состоящих в штате медицинских работников.**

Еще одним закономерным итогом дефицита кадров в медицинских организациях справедливо признать **стремительное старение кадров учреждений здравоохранения Ярославской области, значительную долю которых составляют лица, достигшие пенсионного возраста.**

Решение кадровых проблем областной системы здравоохранения возможно лишь в рамках системных и комплексных мер, направленных на решение текущих задач - совершенствования мер социальной поддержки медицинских работников, увеличение размера оплаты их труда, с одной стороны, и достижения стратегических ориентиров – роста показателей приема в образовательные учреждения и трудоустройства их выпускников в государственных медицинских организациях, с другой стороны.

Все меры, направленные на решение проблем дефицита и старения медицинских кадров, уровня нагрузки, который приходится на работников государственных учреждений здравоохранения, должны реализовываться не «вслепую», а с учетом реальных потребностей муниципальных образований и расположенных в них медицинских организаций во врачах и медицинском персонале определенного профиля и специальности.

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило **99 жалоб на качество и своевременность медицинской помощи**.

Анализ содержания данных обращений позволяет установить, что одной из основных проблем, с которыми сталкиваются пациенты при обращении в медицинские организации, выступают *проблемы несвоевременного прохождения медицинских обследований, оперативного вмешательства и лечения.* В связи с этим приходится с сожалением констатировать, что длительность сроков, в которые граждане могут рассчитывать на медицинскую помощь, косвенно подталкивает их к получению медицинских услуг на платной основе.

Среди примеров, иллюстрирующих проблемы в сфере реализации права на оказание своевременной и качественной медицинской помощи, выделяются *случаи отсутствия достаточного количества государственных квот на бесплатное оперативное вмешательство*.

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

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

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

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

В ответ на запрос Уполномоченного в адрес главного врача медицинской организации было получено подтверждение условий и сроков, обозначенных ранее заявителю. По результатам обращения омбудсмена в территориальный фонд обязательного медицинского страхования была назначена дополнительная проверка качества оказываемой пациенту медицинской помощи, в результате которой было установлено нарушение сроков проведения лечебных процедур, принято решение о госпитализации мужчины и незамедлительном дополнительном обследовании паци-

ента в стационаре для определения дальнейшей тактики лечения и целесообразности операции.

Подобные обращения поступают к Уполномоченному и в виде сообщений на официальных страницах омбудсмена в социальных сетях.

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

Не менее болезненным для граждан является также вопрос качества и своевременности оказания услуг **скорой медицинской помощи**. Обращения с жалобами на работу скорой помощи единичны, но сам факт их наличия является тревожным сигналом: от качественной работы «скорой» порой зависит жизнь человека.

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

Сразу же после получения обращения Уполномоченный сообщил о данной ситуации в службу «03». Одновременно был направлен запрос профильный департамент мэрии г. Ярославля. Департамент оперативно отреагировал на сигнал омбудсмена, была проведена необходимая работа, граждан поместили в стационарные учреждения социального обслуживания. Однако, как было установлено, бригада «скорой» на вызов даже не направлялась, в связи с чем Уполномоченным для проверки указанного факта была направлена информация в территориальный орган Росздравнадзора.

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

Показательно, с другой стороны, что от жителей области в 2019 году поступили и несколько благодарностей в адрес врачей скорой помощи за их тяжелый труд и ежедневное спасение жизней.

Из анализа информации Уполномоченным сделан вывод о следующих группах злободневных для граждан **проблем в области качества медицинской помощи**:

- неудовлетворенность граждан работой медицинских учреждений и медицинским обслуживанием в них, качеством проводимых обследований;
- несвоевременное получение медицинской помощи;
- ненадлежащее состояние учреждений здравоохранения;
- несогласие пациентов с поставленными врачами диагнозами;
- нарушение медицинскими работниками принципов медицинской этики и деонтологии.

Качество оказываемой гражданам медицинской помощи напрямую предопределяется обеспеченностью лечебных учреждений медицинским оборудованием, уровнем образования и квалификации врачей. При этом ключ к решению всех обозначенных проблем лежит в плоскости активного сотрудничества и согласованных действий учреждений здравоохранения, региональных органов государственной власти, контрольно-надзорных ведомств и правоохранительных органов.

Вопросы качества медицинской помощи и защиты прав пациентов, пострадавших от получения медицинской помощи ненадлежащего качества, неоднократно становились предметом обсуждения в ходе заседаний *Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области* и *экспертной рабочей группы по защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь*. По итогам заседаний представители общественности и экспертного сообщества выступили со следующими заслуживающими внимания предложениями, направленными на повышение защищенности пациентов в вопросах качества оказываемой медицинской помощи:

1) создание специализированного органа для проверки оказания медицинской помощи в случае причинения тяжкого вреда здоровью пациента и летального исхода;

2) совершенствование форм и мер ответственности медицинских работников перед пациентами;

3) совершенствование правового регулирования порядка и условий соблюдения врачебной тайны;

4) внедрение в медицинскую практику обязательных, «реально действующих» стандартов медицинской помощи и строгий контроль за их исполнением.

Актуальны и **проблемы в сфере льготного лекарственного обеспечения.** Численность пациентов, получающих льготное лекарствен-

ное обеспечение за счет средств федерального бюджета, снижается с каждым годом. При этом численность региональных льготополучателей увеличивается пропорционально числу граждан, отказавшихся от набора социальных услуг.

В Ярославской области по состоянию на 01.01.2019 года право на получение льготных лекарственных средств имели **18 962 человека** (в 2018 году численность федеральных льготополучателей составляла - 21487 человек, в 2017 году - 25259 человек соответственно). По информации отделения Пенсионного фонда России по Ярославской области **на 2020 год сохранили право на льготное лекарственное обеспечение только 15,68% федеральных льготников (18859 человек).** Многие федеральные льготники отказываются от набора социальных услуг в пользу денежной компенсации, в том числе и по причине невозможности получения необходимых лекарственных средств.

Полномочия по обеспечению лекарственными средствами, медицинскими изделиями при оказании медицинской помощи жителям региона осуществляют органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Однако, несмотря на достаточно большие объемы финансовых средств, выделенных на льготное лекарственное обеспечение региональных льготников, дополнительные средства для обеспечения онкологических пациентов дорогостоящими лекарственными препаратами, проблемы своевременного обеспечения необходимыми лекарственными средствами в 2019 году в полном объеме не решены.

Основной причиной нехватки лекарственных препаратов для льготных категорий граждан является **несвоевременное проведение закупочных процедур, высокий процент не состоявшихся торгов на закупку лекарственных препаратов для льготных категорий граждан.** Торги приходится объявлять повторно, что затягивает процедуру закупки лекарственных препаратов на неопределенный срок и как следствие приводит к нехватке необходимых лекарственных препаратов для льготных категорий граждан.

С начала 2019 года вступили в силу нормы приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации, устанавливающие порядок определения начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения (приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 26.10.2017 №871н). С 01.01.2019 в основе расчета НМЦК должны применяться референтные цены, сведения о которых должны быть размещены в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). По целому ряду препаратов такие цены значительно (в несколько раз) ниже их реальной стоимости, сложившейся на фармацевтическом рынке, либо отсутствуют в ЕИС. В связи с этим по данным департамента здравоохранения и фармации Ярославской области за период с 01.01.2019 по 30.06.2019 несостоявшимися признано 32% торгов по причине отсутствия заявок участников.

При этом не было закуплено более 100 наименований необходимых лекарственных препаратов, в том числе сахароснижающих препаратов, препаратов для лечения бронхиальной астмы, для лечения неврологических заболеваний и другие. Рецепты не выписывались, и, соответственно, не было организовано отсроченное обслуживание пациентов.

В целом обращения о неудовлетворительном обеспечении бесплатными лекарствами занимают особое место в работе Уполномоченного. В общем числе обращений в сфере здравоохранения они занимают второе место – **58 обращений.**

Основываясь на проверках по обращениям, Уполномоченный констатирует, что сложившая ситуация носит системный характер. По фактам ненадлежащего исполнения полномочий в области обеспечения отдельных категорий граждан необходимыми лекарственными препаратами Уполномоченный неоднократно направлял в адрес департамента здравоохранения и фармации Ярославской области информацию о нарушении прав граждан, однако ситуация меняется медленно. Причины возникшей проблемы – несостоявшиеся аукционы, нарушения аукционных процедур по закупке ряда лекарственных препаратов, «этапность» их закупки.

Лекарства для отдельных категорий людей являются жизненно необходимыми, поэтому в период временного отсутствия лекарственных препаратов гражданам приходится приобретать их за свой счет. В дальнейшем они не могут вернуть денежные средства за лекарства, приобретенные для амбулаторного лечения, так как получение такой компенсации законодательством не предусмотрено. Судебная практика по этому вопросу в регионе носит эпизодический характер.

В 2019 году только после вмешательства Уполномоченного и территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области дети, больные муковисцидозом, были обеспечены лекарственным препаратом «Креон», больные сахарным диабетом - средствами контроля за уровнем глюкозы в крови.

Несмотря на предпринимаемые меры, крити-

ческие ситуации с обеспечением льготными лекарственными препаратами региональных льготников сохраняются.

Органы прокуратуры также отмечают большое количество нарушений, допущенных департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области в указанной сфере.

Проведенные проверки органами прокуратуры указывают на наличие правовых и организационных проблем в сфере обеспечения инвалидов бесплатными лекарственными средствами.

Так, в марте-апреле 2019 года прокуратурой области с привлечением специалистов территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области проведена проверка исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок лекарственных препаратов, медицинских изделий, о лекарственном обеспечении населения в департаменте здравоохранения и фармации Ярославской области, учреждениях здравоохранения в связи с поступлением многочисленных обращений граждан и публикаций в средствах массовой информации о необеспечении лекарственными средствами.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Нет, мы никому не нужны. Мы не можем никуда обратиться за помощью…. Те бумажки, которыми отписываются даже из департамента здравоохранения, – их читать смешно! На Ваш запрос номер такой-то от такого-то числа о том-то мы отвечаем – вы неправы, и лечат вас нормально. Всё!».

В департаменте здравоохранения и фармации Ярославской области установлены факты ненадлежащего исполнения предусмотренных статьей 16 Федерального закона «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» полномочий в сфере лекарственного обеспечения населения региона, нарушения при организации и осуществлении закупок лекарственных препаратов и медицинских изделий, в том числе за счет средств федерального бюджета, определении сумм расходов по ведомственной целевой программе на указанные цели при принятии областного бюджета на 2019 год, заключении и исполнении государственных контрактов, а также сокращения количества пунктов выдачи лекарственных препаратов. Со стороны медицинских учреждений допущено формирование заявок для льготного лекарственного обеспечения жителей области на 2019 год без учета реальной потребности населения в лекарственных препаратах, непринятие рецептов на «отсроченное обслуживание», их невыписка в «ручном» режиме на типографских бланках, несоответствие штатным нормативам структуры и штатной численности.

Это привело к несвоевременному обеспечению граждан льготными лекарственными препаратами, возникновению ситуации с длительным ожиданием в очередях для их получения, жалобам населения в правоохранительные и контролирующие органы.

По данным фактам прокуратурой области в Правительство Ярославской области 17.05.2019 внесено представление, по результатам рассмотрения которого приняты меры к устранению нарушений (в том числе закуплены и поставлены на склад уполномоченной фармацевтической организации все препараты инсулина, а также таблетированные сахароснижающие препараты, возобновлена работа дополнительных пунктов отпуска лекарственных препаратов), виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, в ходе проверок выявлялись факты несвоевременного обеспечения граждан лекарственными препаратами, выдаваемыми на основании решений Клинико-экспертной комиссии регионального департамента здравоохранения (далее - КЭК департамента).

Так, в связи с направлением ГБУЗ ЯО «Клиническая больница № 3» на рассмотрение КЭК департамента неполного комплекта документов в отношении инвалида, нуждающегося в лекарственном препарате, прокуратурой г. Ярославля руководителю данного учреждения 13.05.2019 внесено представление, которое удовлетворено, виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

В ходе проверок соблюдения законодательства о закупках лекарственных средств и медицинских изделий в департаменте здравоохранения и фармации области, учреждениях здравоохранения прокурорами неоднократно отмечались случаи наличия просроченной кредиторской задолженности по государственным контрактам перед поставщиками - субъектами предпринимательской деятельности, нарушения при закупке лекарственных средств у единственного поставщика, обеспечении населения лекарственными препаратами по решениям Клинико-экспертной комиссии. По всем фактам приняты меры прокурорского реагирования.

Проблемы с обеспечением жителей региона лекарственными препаратами коснулись в 2019 году не только льготных категорий граждан. Жалобы на отсутствие необходимых лекарств регулярно поступали к омбудсмену и от пациентов,

проходящих курсы стационарного и амбулаторного лечения от различных заболеваний.

Одна из таких жалоб поступила Уполномоченному от жительницы Ярославля И., получавшей курс лечения от заболевания крови в одной из ярославских клиник. Пациентка сообщила об отсутствии в отделении лекарственного препарата «Цитозар», необходимого, в частности, для индукции, поддержания ремиссии и лечения при различных формах лейкоза.

По словам заявительницы, в жизненно необходимом препарате нуждались более ста пациентов отделения, где она проходила курс лечения. Отсутствие препарата в отделении объясняли тем, что поставки не проводились с июня. Заявительница была вынуждена приобретать лекарство самостоятельно.

Омбудсмен обратился в следственное управление Следственного комитета РФ по Ярославской области с просьбой провести проверку изложенных заявительницей фактов, после чего через непродолжительное время вопрос с обеспечением отделения указанным лекарственным препаратом был решен, а права пациентов на медицинскую помощь были восстановлены.

Благодаря вмешательству Уполномоченного было также восстановлено право на лекарственное обеспечение жителей Рыбинска и Данилова. Несмотря на наличие законных оснований получать бесплатно назначенные медикаменты, эти граждане оказались в сложной ситуации. От жительницы С. из Рыбинска поступило обращение с просьбой обеспечить лекарственными препаратами ее престарелого отца, страдающего от неизлечимого заболевания, характерного для людей преклонного возраста. Заявительница сообщила: «Отец должен быть обеспечен нужными препаратами за счет регионального бюджета, но с начала года не обеспечивается. Жизненно необходимый дорогостоящий препарат приходится покупать за свой счет».

Уполномоченный, изучив ситуацию, направил запрос в департамент здравоохранения и фармации, подчеркнув, что указанное заявительницей заболевание включено в категорию заболеваний, при амбулаторном лечении которых назначенные препараты отпускаются по рецептам врачей бесплатно. Департамент уведомил Уполномоченного о том, что проблемы с поставками решены, и требуемые препараты отгружаются в медицинские учреждения. В свою очередь, отцу заявительницы были предоставлены нужные лекарства.

Проблема жителя г. Данилова, имеющего инвалидность, также была связана с тем, что в последние два года он не обеспечивался необходимыми ему лекарственными препаратами. Омбудсмен после изучения представленных документов направил запросы в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области и территориальный Фонд обязательного медицинского страхования. Региональный Росздравнадзор уведомил Уполномоченного в том, что проблемы с поставками лекарственных препаратов, возникшие ранее, решены; закупки возобновлены. В свою очередь, департаменту здравоохранения и фармации Ярославской области выдано предостережение о недопустимости нарушения прав граждан на своевременное обеспечение лекарственными препаратами, а также рекомендовано организовать для заявителя альтернативное медикаментозное лечение.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Мой 8-летний ребенок болеет сахарным диабетом. Второй месяц не выдают тест- полоски в детской поликлинике!

Звонила в службу по надзору в сфере здравоохранения г. Ярославля, мне предложили закупать полоски самой и собирать чеки, затем в суд. Пока только так. Я многодетная мама. На руках новорожденный. Заниматься данным вопросом не представляется возможным. Помогите, пожалуйста».

Таким образом, права заявителей были восстановлены, но проблемы в данной сфере сохраняются. Отдельными административными и судебными мерами их не решить. В их основе лежат недостатки в организационной и в финансово-распорядительной системе. Системно они могут быть объединены в следующие группы:

- **недостаточность объемов финансирования в области льготного лекарственного обеспечения;**
- **отсутствие четкой организации процесса закупок, поставок и отпуска льготных лекарств;**
- **отказы медицинских учреждений в выдаче рецептов на льготные лекарственные препараты;**
- **недостатки в работе медицинских организаций по выписке рецептов.**

Таким образом, к сожалению, действующая система льготного лекарственного обеспечения не позволяет своевременно и в полном объёме обеспечить всех льготников лекарственными препа-

ратами. Проблема требует скорейшего решения, ведь зачастую для этой категории граждан получение лекарства – вопрос жизни и смерти.

***

С учетом изложенного, Уполномоченный полагает возможным дать следующие **рекомендации**.

В целях создания условий для наиболее эффективного выявления общественного восприятия **объединения медицинских организаций** органам государственной власти рекомендуется использовать разноплановые инструменты, предполагающие максимально широкий охват мнений всех заинтересованных субъектов. При этом все интернет-каналы следует рассматривать исключительно как механизмы, дополняющие традиционные площадки с участием не только представителей населения, но и самого населения непосредственно.

Интернет-ресурсы, используемые для целей общественного обсуждения инициатив реорганизации, должны быть популярны в общественной среде и отличаться максимальной доступностью. Информацию о проводимых обсуждениях необходимо доводить до граждан максимально оперативным образом, а сами процессы обсуждения должны продолжаться в течение такого разумного срока, который был бы достаточен для всестороннего исследования общественных позиций.

Решение проблем **территориальной доступности медицинских учреждений** представляется возможным лишь в рамках политики всестороннего территориального планирования размещения медицинских учреждений, числа бригад скорой медицинской помощи и ФАПов. Указанное планирование рекомендуется осуществлять с учетом таких объективных факторов, как численность и плотность населения, протяженность населенных пунктов, возможности логистики, транспортная доступность.

Однако любые усилия могут быть напрасными без нормализации движения общественного транспорта до медицинских организаций, организации ремонта дорог, по которым происходит транспортировка (движение) пациентов, сохранения лечебных учреждений при невозможности предложения варианта их равноценной замены.

Особое внимание следует уделить поиску возможностей по продолжению и, возможно, даже по форсированию политики **обновления и своевременной закупки медицинского оборудования, совершенствованию состояния ФАПов, ремонту зданий учреждений здравоохранения и обновлению парка санитарного автотранспорта**. При этом высокое значение должно придаваться совершенствованию материально-технической базы лечебных учреждений небольших и сельских муниципальных образований. В числе заслуживающих внимания инициатив могут быть отмечены предложения по закупке машин санитарного автотранспорта для сельских больниц из расчета минимум две машины при каждом из таких учреждений, а также предложение об обеспечении больниц микроавтобусами для доставки пациентов разного возраста из удаленных районов.

При этом вполне очевидно, что решение всех намеченных задач находится в плоскости не только организационных мер, но и важных бюджетных решений. Одним из перспективных вариантов поиска новых источников финансирования могли бы стать механизмы государственно-частного партнерства, которые со временем проходят апробацию в отдельных учреждениях здравоохранения.

Необходимо направить усилия на совершенствование уровня **социальной поддержки медицинских работников**, повышение размера их оплаты труда, содействие трудоустройству молодых специалистов в государственных медицинских организациях.

В числе возможных и требующих нормативной регламентации мер социальной поддержки могут быть обозначены, в том числе, такие меры, как внеочередная бесплатная медицинская помощь и обследование во всех медицинских организациях государственной системы здравоохранения Ярославской области, в том числе, после выхода на пенсию. Целесообразным представляется закрепление за медицинскими работниками права на получение отдельной жилой площади, мест для обучения детей в образовательных организациях, путевок на санаторно-курортное лечение.

Особое внимание следует уделить и **совершенствованию жилищных условий медицинских работников, развитию их материального благосостояния**. В этих целях предлагается обсудить вопрос о предоставлении работающим в медицинских организациях государственной системы здравоохранения специалистам с высшим образованием жилых помещений на условиях социального найма с последующей передачей в собственность. Существенному повышению материального благополучия медицинских работников способствовала бы гарантия выплаты им единовременного пособия в размере 3 должностных окладов при выходе на пенсию по старости (при стаже работы в медицинской организации не менее 10 лет) и по инвалидности (независимо от стажа работы).

При установлении отдельных мер социальной поддержки видится целесообразным использование дифференцированного подхода, предпо-

лагающего ограничение применения данных мер рядом условий – например, условием о проживании и о работе в учреждениях здравоохранения, расположенных в сельской местности. При этом все меры, направленные на решение проблем дефицита и старения медицинских кадров, уровня нагрузки, который приходится на работников государственных учреждений здравоохранения, рекомендуется реализовывать с учетом реальных потребностей муниципальных образований и расположенных в них медицинских организаций во врачах и медицинском персонале определенного профиля и специальности.

Решение проблемы **несвоевременного прохождения медицинских обследований, оперативного вмешательства и лечения, низкого качества оказываемой гражданам медицинской помощи** немыслимо без активного сотрудничества и согласованных действий учреждений здравоохранения, региональных органов государственной власти, контрольно-надзорных ведомств и правоохранительных органов.

Среди предложений, направленных на повышение защищенности пациентов в вопросах качества оказываемой медицинской помощи особого упоминания заслуживают предложения о совершенствовании форм и мер ответственности медицинских работников перед пациентами, а также строгий контроль за исполнением стандартов оказания медицинской помощи, в том числе, посредством учреждения специализированных структур, направленных на решение данных вопросов.

Целесообразно рассмотреть возможности нормативного закрепления **права на компенсацию стоимости приобретенных гражданами лекарственных средств, назначенных врачами по рецепту бесплатно**. В случае поддержки данной инициативы гражданин при отсутствии необходимого лекарственного средства мог бы самостоятельно приобретать его в аптеке, а затем, приложив рецепт и чек, получать компенсацию. При этом сама по себе процедура выписки рецепта нуждается в существенном упрощении.

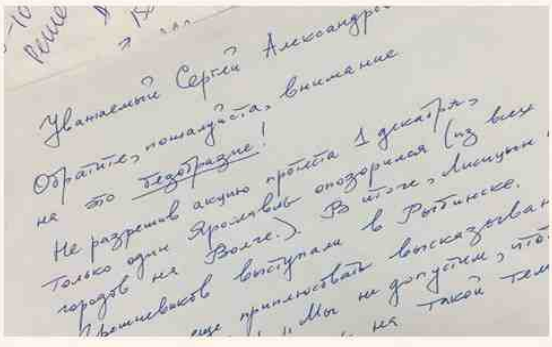
Повышение степени защищенности прав граждан в сфере здравоохранения требует особого внимания к проблеме закупок лекарственных препаратов в рамках реализации переданных субъектам РФ полномочий. В связи с этим, департаменту здравоохранения и фармации Ярославской области рекомендуется пересмотреть подход к организации работы по планированию и закупке лекарственных средств, а также ужесточить контроль за соблюдением сроков проведения закупок лекарственных препаратов. При этом предмет особого контроля должно составлять исполнение государственных контрактов на поставку лекарственных средств. Ко всем недобросовестным поставщикам должны применяться санкции, предусмотренные гражданским законодательством Российской Федерации и условиями государственных контрактов.

Кроме того, в увеличении нуждается и норматив финансовых затрат, приходящихся на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь. Снижение финансовой нагрузки на бюджет возможно при оказании медицинской, в том числе и фармакологической помощи пациентам в условиях дневного стационара, когда лечение пациента оплачивается из средств территориального фонда обязательного медицинского страхования. В этих целях целесообразно увеличение объема медицинской помощи, оказываемой в условиях стационара.

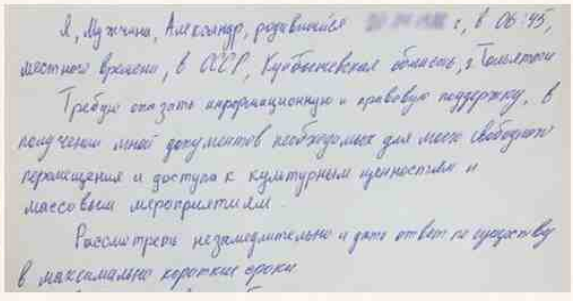
Особого решения на федеральном уровне требует также проблема организации закупок не имеющих российских аналогов лекарственных препаратов.

Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос **о предоставлении гражданам возможности инициирования независимой (от МСЭ) медико-социальной экспертизы**. В этих целях предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части закрепления положений о независимой медико-социальной экспертизе.

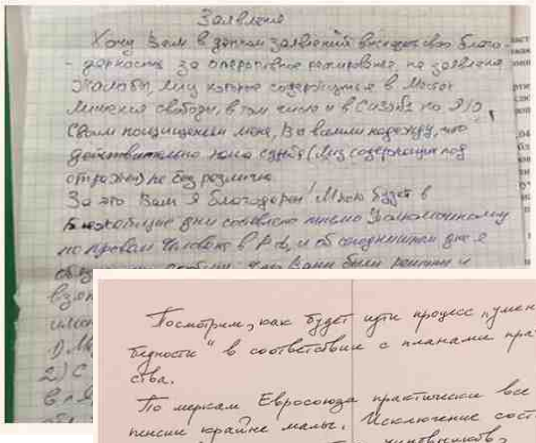
Глас народа: фрагменты жалоб и обращений к Уполномоченному



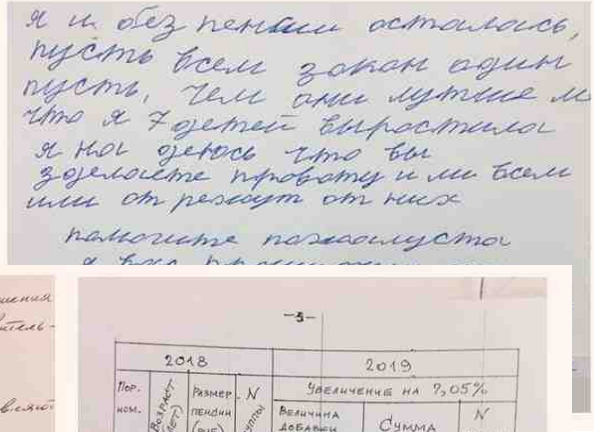
Уважаемый Сергей Александр...
Обратитесь пожалуйста, внимание
на это безобразие!
Не разрешив акцию протеста 1 декабря,
только один Ярославль опозорился (из всех
городов на Волге). Из-за этого, Лимонов
и вышеизвестные выступали в Рыбинске.
не приглашать высказывать
такой тем



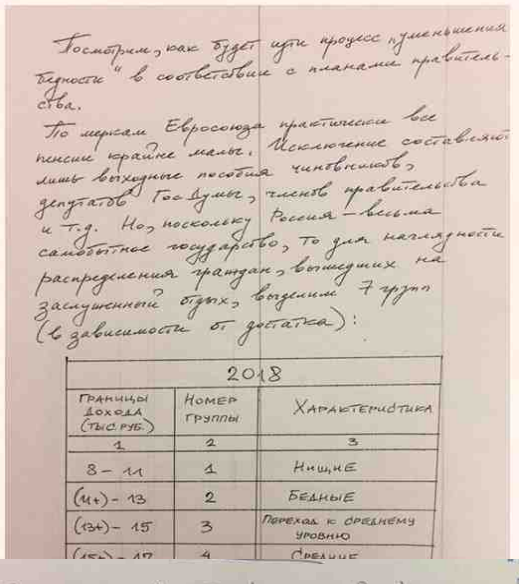
Я, Мужчина, Александр, родившийся [redacted] г., в 06 45,
местное время, в СССР, Кубанненская область, г Тимашевск
Требую оказать информационную и правовую поддержку, в
получении мной документов необходимых для моего свободного
перемещения и доступа к культурным ценностям и
массовым мероприятиям.
Рассмотреть незамедлительно и дать ответ по существу
в максимально короткие сроки



Заявление
Хочу Вам в данном заявлении высказать свою благо-
дарность за оперативное реагирование на заявление
Жалоба, мне копию содержащуюся в Мосгор
Мировой свободе, в том числе и в связи с это
Своим поощрением мне, в вашем ходатайстве
действительно мою судьбу (Мне содержащуюся
отражено) не без различия
За это Вам я благодарен! Мы будем в
ближайшие дни совместно мнение Заключенному
по правам человека в РФ, и об открытии дел

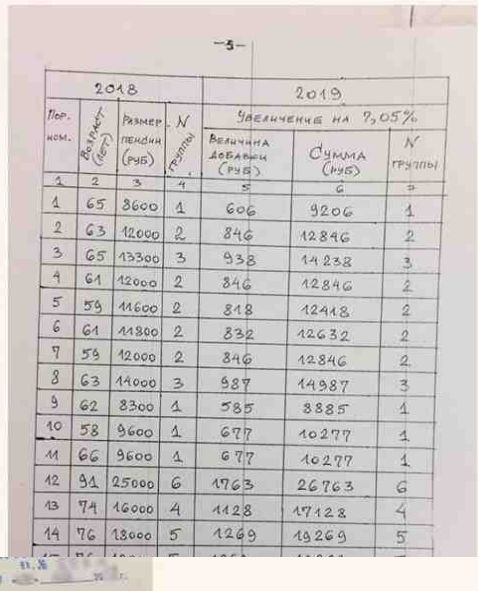


Я и без пенсии осталось,
пусть всем закон один
пусть, чем сами мутные м
что я 7 детей вырастила
Я вновь деюсь что вы
зделаете проверку и мы всем
мы от рекрут от них
помогите пожалуйста



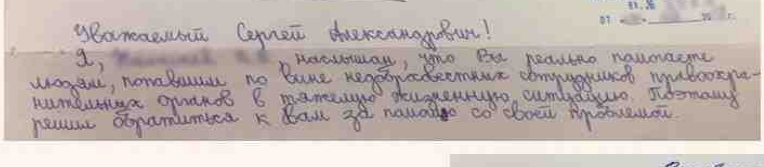
Посмотрим, как будет идти процесс уменьшения
бедности" в соответствии с планами правитель-
ства.
По мерам Евросоюза практически все
пенсии крайне малы. Исключение составляют
лишь выходные пособия чиновников,
депутатов Госдумы, членов правительства
и т.д. Но, поскольку Россия — весьма
самобытное государство, то для наглядности
распределения граждан, вышедших на
заслуженный отдых, введем 7 групп
(в зависимости от достатка):

2018		
Границы дохода (тыс. руб.)	Номер группы	Характеристика
1	2	3
8 – 11	1	Нищие
(11+) – 13	2	Бедные
(13+) – 15	3	Перехал к среднему уровню
(15+) – 17	4	Средние

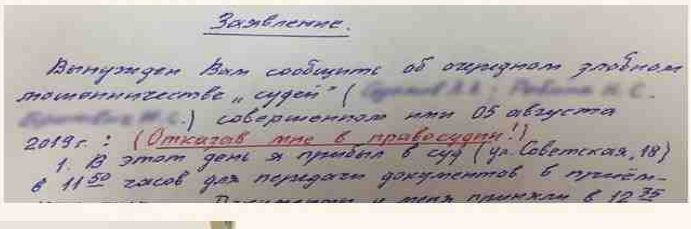


-3-

2018				2019		
Пор. ном.	Возраст (лет)	Размер пенсии (руб)	N группы	Увеличение на 9,05%		
				Величина добавки (руб)	Сумма (руб)	N группы
1	2	3	4	5	6	7
1	65	8600	1	606	9206	1
2	63	12000	2	846	12846	2
3	65	13300	3	938	14238	3
4	61	12000	2	846	12846	2
5	59	11600	2	818	12418	2
6	61	11800	2	832	12632	2
7	59	12000	2	846	12846	2
8	63	14000	3	987	14987	3
9	62	8300	1	585	8885	1
10	58	9600	1	677	10277	1
11	66	9600	1	677	10277	1
12	91	25000	6	1763	26763	6
13	74	16000	4	1128	17128	4
14	76	18000	5	1269	19269	5

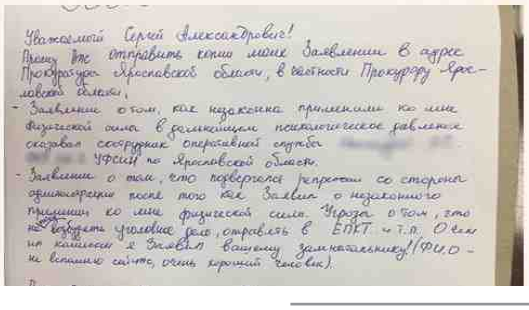


Уважаемый Сергей Александрович!
Я, [redacted], настоящим, что Вы реально помогаете
людям, попавшим по вине недобросовестных сотрудников правоохра-
нительных органов в тяжелую жизненную ситуацию. Поэтому
решил обратиться к Вам за помощью со своей проблемой.



Заявление.

Вынужден Вам сообщить об очередном злобном
хулиганстве „судей" ([redacted]) совершенном мной 05 августа
2019 г.: (Отказав мне в правосудии!)
1. В этот день я прибыл в суд (ул. Советская, 18)
в 11[30] часов для передачи документов в прием-



Уважаемый Сергей Александрович!
Прошу Вас отправить копии моих Заявлений в адрес
Прокуратуры Ярославской области, в частности Прокурору Яро-
славской области,
- Заявление о том, как незаконно применили ко мне
физическую силу в помещении психиатрического равелина
сотрудниками оперативной службы
УФСИН по Ярославской области.
- Заявление о том, что проверкой прокуратурой со стороны
администрации после того как Заявил о незаконном
применении ко мне физической силы. Угроза о том, что
не возбудят уголовное дело, отправят в ЕПКТ и т.п. О чем
на кассете я заявил вашему заместителю (ФИО -
не вспомнил сейчас, очень хороший человек).

4.4. ЗАЩИТА СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА

Согласно статьям 7, 38 Конституции РФ, Российская Федерация - социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

В целях совершенствования государственной семейной политики и политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 период 2018-2027 гг. объявлен **десятилетием детства в Российской Федерации**.

Во исполнение Указа Президента РФ в Ярославской области разработан региональный стратегический документ – план мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на 2018-2020 годы (постановление Правительства Ярославской области от 28.06.2018 № 472-п (в ред. от 12.12.2018 № 912-п), основополагающими направлениями которого являются повышение благосостояния семей с детьми, укрепление института семьи, формирование здорового образа жизни детей, их воспитание и образование, физическое и культурное развитие, обеспечение безопасности.

В 2019 году в Ярославской области продолжалась реализация **Концепции семейной политики на период до 2025 года**. Концепция реализуется во взаимосвязи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, приоритетными национальными проектами, а также Стратегией социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года и Концепцией демографического развития Ярославской области до 2025 года.

На улучшение качества жизни детей и семей с несовершеннолетними детьми направлена областная целевая программа **«Семья и дети Ярославии»** на 2016 - 2021 годы (постановление Правительства Ярославской области от 16.03.2016 № 265-п «Об утверждении областной целевой программы «Семья и дети Ярославии» на 2016 - 2021 годы»), предусматривающая решение задач по реализации региональной семейной политики и политики в интересах детей, организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей, развитию и обеспечению функционирования системы профилактики безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних.

В 2019 году продолжали реализовываться региональные программы, способствующие улучшению положения семей и детей: областная целевая программа **«Обеспечение доступности дошкольного образования в Ярославской области»;** областная целевая программа **«Развитие дополнительного образования детей в Ярославской области»;** региональная программа **«Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области»;** ведомственная целевая программа **«Социальная поддержка населения Ярославской области на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»;** ведомственная целевая программа **«Содействие занятости населения Ярославской области на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»** и другие. По данным Росстата, в 2019 году в Ярославской области **родилось 11 270 человек**, что на 1160 человек меньше, чем в 2018 году. **Умерло** в прошедшем году **18 499 человек**, что на 353 человека меньше, чем в 2018 году. Таким образом, смертность в регионе превысила рождаемость. По прогнозу Росстата число родившихся детей в Ярославской области **будет сокращаться и составит в 2024 году согласно высокому прогнозу - 11 842 ребенка, среднему прогнозу – 10 937 детей, низкому прогнозу - 10 035 детей**.

Правительством Ярославской области в 2019 году проводился анализ положения семей, проживающих на территории Ярославской области,[7] который выявил следующие основные проблемы, с которыми сталкивается семья.

Организационно-управленческие:

- отсутствие системы своевременного взаимоинформирования между органами, работающими в сфере профилактики жестокого обращения в отношении детей, о выявленных случаях (фактах) проявления насилия над детьми, в том числе о случаях детского суицида;
- недостаточная развитость сферы предоставления услуг семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- недостаточное число негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере предоставления социальных услуг семьям;

[7] Доклад «О положении детей и семей, имеющих детей, в Ярославской области» за 2018 год. Режим доступа: https://www.yarregion.ru/depts/socdem/tmpPages/activities.aspx

- недостаточный уровень популяризации услуг среди населения, в том числе с использованием интернет–ресурсов;
- несформированная система непрерывного образования профильных специалистов по работе с семьями.

Социально-экономические:

- наличие трудностей в адаптации семей с детьми к условиям экономической нестабильности, порождающим социальное неравенство и напряженность в обществе и обуславливающим потребность семей в государственной поддержке;
- значительное число семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- низкий уровень комфортности проживания семей в сельской местности.

Демографические:

- низкая рождаемость, не обеспечивающая воспроизводство населения;
- низкая доля детей и молодежи в демографической структуре населения;
- трансформация брачного поведения, более позднее вступление в брак, откладывание или отказ от регистрации брака;
- трансформация репродуктивного поведения, откладывание рождения первого ребенка, увеличение доли первых рождений детей в зрелом возрасте родителей.

Социально-педагогические:

- снижение ценности семейного образа жизни, ослабление потребности в детях, распространенность разводов, внебрачных рождений; частыми последствиями разводов становится уклонение родителем от предоставления содержания ребенку/детям;
- значительное число детей, оставшихся без попечения родителей вследствие лишения или ограничения их родителей в родительских правах;
- распространение семейных конфликтов;
- низкий уровень правовой и психологической культуры семьи.
- Медико-социальные:
- недостаточный уровень ответственности многих родителей за свое здоровье и здоровье детей;
- низкий уровень репродуктивного здоровья населения (в частности, высокий уровень онкологических заболеваний репродуктивной системы у женщин, увеличение случаев женского и мужского бесплодия);
- значительное число семей, нуждающихся в государственной поддержке в связи с трудной жизненной ситуацией.

В целях оказания финансовой помощи семьям с детьми в области предоставляются меры социальной поддержки в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством, услуги, направленные на поддержку семьи и детей.

В соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее - Закон № 256-ФЗ) право на дополнительные меры государственной поддержки возникает при рождении (усыновлении) ребенка (детей), имеющего гражданство Российской Федерации, у граждан Российской Федерации независимо от места их жительства. В отдельных случаях право на дополнительные меры государственной поддержки возникает у детей.

Предоставление мер социальной поддержки за счет средств регионального бюджета регулируется законом Ярославской области «Социальный кодекс Ярославской области» и законом Ярославской области «О временных мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

Законами Ярославской области установлена приоритетность предоставления социального обеспечения и социальной помощи семьям, воспитывающим детей. Наиболее значимыми мерами социальной поддержки семей с детьми являются:

- единовременная выплата семьям, имеющим детей (**региональный семейный капитал**), выплачиваемая на каждого третьего и последующего рожденного (усыновленного) ребенка при условии постоянного или преимущественного проживания семьи на территории Ярославской области в течение полутора лет со дня рождения (усыновления) ребенка в размере **58 870 рублей**;
- ежемесячная денежная выплата при рождении третьего ребенка или последующих детей в размере **10 235 рублей**;
- единовременная выплата при рождении одновременно двух и более детей, в размере **42 720 рублей**.
- Кроме того, на территории Ярославской области семьям с детьми предоставляются следующие меры социальной поддержки:
- единовременная выплата по беременности и родам - 28 рублей в день за каждый календарный день, приходящийся на период отпуска по беременности и родам;
- единовременная выплата при рождении ребенка или устройстве его в семью: на первого ребенка – 4 428 рублей, на второго ребенка – 5 904 рублей, на третьего и последующих детей – 7 380 рублей на каждого ребенка;
- единовременная выплата к началу учебного года – 1 328 рублей;

- ежемесячная выплата на детей погибших сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих – 2 952 рублей;
- ежемесячная выплата на дополнительное питание - 295 рублей, которая назначается женщинам в период беременности из малоимущих семей; кормящим матерям из малоимущих семей;
- ежемесячная выплата на детей, не посещающих государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации, – 737 рублей.

В Ярославской области задачи содействия соблюдению прав и законных интересов несовершеннолетних, в соответствии с Законом Ярославской области от 28.12.2010 № 55-з «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославкой области», возложены на специализированного Уполномоченного по правам ребенка. Вместе с тем, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области при необходимости оказывает содействие детскому омбудсмену в реализации задач обеспечения прав несовершеннолетних на территории региона, а также осуществляет вышеуказанные задачи самостоятельно – путем рассмотрения обращений граждан, мониторинга информационного поля, законодательства и практики правоприменения, а также направления предложений по совершенствованию механизма защиты прав и законных интересов детей.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Многодетных с большим количеством детей (5 и более) на работу не берут; в селах и деревнях нет работы вообще, не во всех населённых пунктах есть дошкольные образовательные учреждения; женщины, не получающие алименты из-за уклонения от оплаты отцов, также не могут получить статус малоимущности и подтвердить критерий нуждаемости. Таким образом, незащищённые категории многодетных семей остаются без какой - либо поддержки, а их дети - без детских садов, питания и так далее».

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило **348 обращений в сфере защиты семьи, материнства и детства.** Наибольшее количество обращений (**91**) касались **прав ребенка**.

Проблематика обращений к омбудсмену по вопросам защиты семьи, материнства и детства выглядит следующим образом:

- вопросы социальной поддержки семей с детьми, проблема признания семей нуждающимися в такой поддержке;

- определение места жительства ребенка с одним из родителей, порядок общения с родственниками (бабушками, дедушками), вопросы выплаты алиментов;

- вопросы восстановления в родительских правах, лишения родительских прав, усыновления ребёнка;

- использование средств материнского семейного капитала;

- вопросы образования: устройство детей в дошкольные и школьные образовательные учреждения (зачисление детей в 1 и 10 классы), транспортная доступность образовательных организаций, питание в детских садах и школах, состояние и материальная база образовательных учреждений, конфликты в образовательных организациях, допуск детей, чьи родители не дали своего согласия на профилактические прививки, в образовательные организации, получение дополнительного образования и др.;

- обеспечение жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

По каждому обращению Уполномоченным проводилась тщательная проверка информации, при необходимости в адрес государственных и муниципальных органов направлялись Заключения о принятии мер, направленных на восстановление нарушенных прав.

В 2019 году к Уполномоченному поступило значительное количество обращений от **многодетных семей, проживающих на территории г. Ярославля, в связи со значительным уменьшением мер их социальной поддержки**.

Действительно, согласно решению муниципалитета г. Ярославля от 24.12.2018 № 211 основная часть льгот для многодетных семей, предоставляемых ранее, была упразднена, а большая часть мер социальной поддержки стала предоставляться только малоимущим многодетным семьям.

Многодетные семьи выражали особую обеспокоенность требованиями, предъявляемыми органами социальной защиты г. Ярославля, для признания семьи малоимущей. Основным вопросом, поднятым заявителями, являлся вопрос о требовании органами социальной защиты населения предоставления соглашения об уплате алиментов, заключенного между родителями, либо судебного решения об установлении алиментов для признания семей заявителей малоимущими.

Так, более 500 подписных листов были приобщены к обращению региональной общественной организации «Многодетные семьи Ярославской

области» к Президенту РФ. Общественники выражали возмущение беспрецедентными решениями властей, лишившими огромное количество семей мер социальной поддержки.

По мнению обратившихся в адрес Президента РФ, «действия по снятию льгот с многодетных и привязка к адресности и малоимущности отрицательно отразятся на благополучии многодетных семей, ухудшат условия их проживания, по сравнению с тем, какими они были, до принятия закона, что является нарушением конституционных прав и гарантий на защиту детства. Задача региональных властей - улучшать и стабилизировать обстановку в регионах, а не ухудшать ее посредством изъятия льгот».

В ряде обращений указывалось на сложности с подтверждением статуса малоимущего в силу значительных финансовых трат на получение нотариально заверенного соглашения по уплате алиментов (примерная стоимость удостоверения такового – 6 000 руб.), либо в силу боязни обратиться в суд с иском о взыскании алиментов.

Уполномоченный направил в адрес мэра г. Ярославля **Заключение о необходимости расширить перечень документов, подтверждающих, что родитель содержит несовершеннолетних детей и получает (не получает) алименты**. Рассмотрев заключение Уполномоченного, органы социальной поддержки приняли его только частично. В ответе за подписью мэра г. Ярославля было указано, что «*в Российской Федерации внедряется принцип предоставления мер социальной поддержки населения на основании критериев адресности и нуждаемости, … и при этом имеется реальная возможность индексации и увеличения размера выплат. Пассивное поведение родителей по получению (взысканию) в установленном законом порядке алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка является существенным нарушением интересов ребенка, в том числе служит доказательством отсутствия материальных трудностей в содержании».*

Кроме того, на **экспертном круглом столе по вопросам совершенствования семейного законодательства** Уполномоченный предложил рассмотреть **установление многодетным семьям льгот при взимании платы за оказание услуг правового и технического характера, предоставляемых нотариусами**.

Обеспокоенность **неопределенностью требований,** предъявляемых органами социальной защиты **к пакету документов для признания семьи малоимущей,** выражали в своих обращениях к Уполномоченному и жители других муниципальных образований Ярославской области.

Признание гражданина малоимущим осуществляется по его заявлению, поданному в орган социальной защиты населения по месту жительства, и подтверждается справкой, выдаваемой указанным органом по форме, утвержденной уполномоченным органом исполнительной власти Ярославской области в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения. Однако в ходе анализа действующего регионального законодательства Уполномоченным было установлено, что на территории Ярославской области отсутствует нормативный акт, регламентирующий порядок предоставления государственной услуги по признанию семей малоимущими и, соответственно, утвержденный таким актом перечень документов, которые необходимо предоставить заявителю.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Здравствуйте! Мы многодетная семья, проживаем в поселке. Вчера в садике заведующая сказала, что до 1 февраля надо принести справки о доходах, иначе не будет компенсации. Нам вообще непонятно, какие документы необходимо предоставить, чтобы тебя признали малоимущим, что делать?».

Уполномоченный обратился в Правительство Ярославской области с предложением **разработать и принять административный регламент предоставления государственной услуги по признанию семьи или одиноко проживающего гражданина малоимущими** с перечнем документов, необходимых для предоставления такой государственной услуги. _

Однако данное предложение не было учтено: в ответе органа региональной власти указывалось, что *«признание семьи или одиноко проживающего гражданина малоимущим не является государственной услугой, функция по расчету среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для решения вопроса о признании их малоимущими и об оказании им государственной социальной помощи возложена на органы социальной защиты населения».* Прокуратура Ярославской области поддержала позицию Правительства, однако, поскольку похожие обращения граждан продолжают поступать к Уполномоченному, ситуация остается на контроле омбудсмена.

Обеспечение жилищных прав многодетных семей – еще одна важная проблема, поднимаемая в обращениях граждан. Количество мно-

годетных семей Ярославской области ежегодно растет: если на 1 января 2007 года оно составило 4 093 семьи, то на 1 января 2018 года - 10 344 семьи, а на 1 января 2019 года – уже 11 305 семей.

С 2010 года на территории Ярославской области действует **программа по улучшению жилищных условий многодетных семей**, которая предусматривает улучшение жилищных условий семей путем выделения им адресных безвозмездных субсидий на приобретение (строительство) жилья (в настоящее время это подпрограмма (задача) в рамках региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011-2021 годы).

Предоставление субсидии многодетным семьям на улучшение жилищных условий в рамках указанной подпрограммы осуществляется в порядке очередности в соответствии с областным сводным списком многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в котором в 2019 году состояло 1 374 многодетные семьи.

Всего за годы действия указанной программы **с 2010 по 2019 гг. улучшили жилищные условия 267 многодетных семей**, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях. В 2019 году из областного бюджета на реализацию подпрограммы было выделено **21,6 млн. рублей**, на указанную сумму улучшили жилищные условия **8 семей**, приобретя в собственность **705,90 кв. м. жилья**.

Семьи Ярославской области, в которых родились одновременно трое и более детей, имеют возможность улучшить свои жилищные условия за счет средств областного бюджета в рамках реализации областной целевой программы «Семья и дети Ярославии». Такие семьи имеют право по выбору семьи на улучшение жилищных условий (при предоставлении документов о нуждаемости семьи в улучшении жилищных условий) или обеспечение жизнедеятельности троих и более детей, рожденных одновременно, в размере 1 млн. руб.

В 2019 году материальную помощь в размере 1 млн. руб получила 1 семья, 2 семьи до настоящего времени не обратились за оказанием материальной помощи.

В ряде потупивших к омбудсмену обращений был поднят вопрос о том, имеют ли многодетные семьи право на **получение жилых помещений в специализированном жилищном фонде Ярославской области**.

Так, к Уполномоченному поступило обращение многодетной матери, проживающей в г. Ярославле на условиях коммерческого найма жилья. Женщина интересовалась возможностью предоставления ей и ее детям жилого помещения на условиях социального найма.

Уполномоченный направил запрос в региональное правительство о разъяснении законодательства, регламентирующего порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда многодетным семьям. Однако в Правительстве области пояснили, что подготовка нормативно-правового акта, регламентирующего порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда многодетным семьям, представляется нецелесообразной ввиду отсутствия обращений от указанной категории граждан.

Уполномоченный не согласился с доводами органа исполнительной власти в части отсутствия за 11 лет обращений граждан и невозможности формирования специализированного жилищного фонда для указанных целей. Так, в ч. 4 ст. 6 Закона Ярославской области от 09.11.2007 № 85-з «О порядке и условиях предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ярославской области» прямо предусмотрено, что жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан из специализированного жилищного фонда Ярославской области предоставляются при условии освобождения гражданами жилых помещений, занимаемых ими по договорам социального найма.

С учетом изложенного омбудсмен полагает, что отсутствие механизма реализации социальной гарантии, объясняемое «невозможностью» формирования специализированного жилищного фонда, не только нарушает права граждан и требования закона, но и является существенным коррупциогенным фактором, так как неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотреблений правоприменителями своими полномочиями. На это в своих решениях неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, это же подтверждается судебной практикой Верховного Суда РФ.

Уполномоченный направил в адрес председателя Правительства Ярославской области Заключение о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем. Заключение находится в стадии рассмотрения. Департаментом имущественных и земельных отношений Ярославской области начата работа по проработке механизма обеспечения многодетных семей жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

Важным направлением правозащитной работы

омбудсмена является **защита жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа.**

По состоянию на 01.01.2020 обеспечению жилыми помещениями подлежат **2 067** детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет. В 2018 году в Ярославской обеспечено жильем 137 лиц из указанных категорий, в 2019 году - 156 человек. В 2019 году департаментом имущественных и земельных отношений Ярославской области продолжилась работа по формированию жилищного фонда Ярославской области в рамках выполнения социальных задач, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Законом Ярославской области от 09 ноября 2007 г. № 85-з «О порядке и условиях предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ярославской области» в целях обеспечения гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа (далее – детей-сирот) на жилые помещения. Законом об областном бюджете на 2019 год предусмотрено финансирование в сумме **334,834 млн. руб. (в том числе средства федерального бюджета — 58,514 млн. руб.).**

По информации департамента, по состоянию на 26.12.2019 заключены государственные контракты на приобретение **102 жилых помещений, общей стоимостью 168,1 млн. руб.** (в том числе 73 жилых помещения общей стоимостью 118,2 млн. рублей оплачены в 2019 году и 31 жилое помещение, общей стоимостью 49,9 млн, руб. планируется оплатить за счёт средств, предусмотренных на 2020 год). Кроме того, произведены окончательные и промежуточные платежи по государственным контрактам на приобретение жилых помещений (в том числе путём участия в долевом строительстве многоквартирных домов со сроком передачи квартир в 2019 году), заключённым в 2017 и 2018 годах. Ожидается исполнение государственных контрактов, заключённых в 2016-2018 годах, по передаче в 2020 году в собственность Ярославской области 252 квартир.

В 2019 году по договорам найма жилых помещений специализированного жилищного фонда Ярославской области было **обеспечено жильем 156 граждан из числа детей - сирот**. С теми лицами из числа детей-сирот, срок действия договоров о предоставлении жилья с которыми истек, был перезаключен 61 договор найма на новый пятилетний срок, перезаключено 49 договоров социального найма жилых помещений и 15 договоров на передачу жилых помещений в собственность (в порядке приватизации).

За 2019 год региональным департаментом имущественных и земельных отношений были проведены 63 проверки состояния 251 жилого помещения, предоставленного детям-сиротам по договорам найма специализированного жилищного фонда Ярославской области.

Несмотря на меры, принимаемые органами исполнительной власти региона по обеспечению жилищных прав детей-сирот, к Уполномоченному продолжают поступать обращения от данной категории граждан. **В 2019 году с жалобами на нарушение жилищных прав лиц из числа детей-сирот к омбудсмену обратилось 25 человек.**

Так, жительница Ярославля Т., являющаяся лицом из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обратилась к омбудсмену с просьбой оказать содействие во включении ее в список нуждающихся в предоставлении жилого помещения. С 1997 по 2004 год девушка являлась воспитанницей детского дома. В 2002 году за ней было закреплено жилое помещение по месту регистрации. К сожалению, жилье, закрепленное за заявительницей, находилось в неудовлетворительном состоянии, что было позже подтверждено заключением специальной комиссии. В доме отсутствовала система водоснабжения, печи находились в нерабочем состоянии, полы и потолок имели просадку, отсутствовала электропроводка, была частично повреждена крыша.

В 2013 году женщина обратилась в органы опеки и попечительства с заявлением о включении ее в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на получение жилья. Однако ей отказали по тем причинам, что на момент обращения в органы опеки ей исполнилось 23 года, к этому времени за ней уже было закреплено жилое помещение, и на учете в качестве нуждающейся в жилье она не состояла.

Заявительница обратилась с иском в суд, настаивая на том, что на момент достижения ею 23 лет она не была обеспечена жильем и в силу этого имеет право на включение в список нуждающихся в предоставлении жилых помещений.

Уполномоченный провел проверку по обращению, по ее итогам направил Заключение о нарушении прав заявительницы в департамент обра-

зования Ярославской области. Копия Заключения была передана заявительнице с тем, чтобы в дальнейшем она смогла приобщить ее к документам, рассматриваемым в суде. В итоге суд, выслушав доводы женщины, принял решение обязать департамент образования включить заявительницу в список лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые должны быть обеспечены жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Ярославской области. Женщина выразила омбудсмену благодарность за содействие в восстановлении прав.

Аналогичные нарушения прав наблюдались в 2019 году и в других муниципальных образованиях области. Так, благодаря помощи Уполномоченного в список лиц из числа детей-сирот, нуждающихся в жилье, будет включен житель Тутаева.

К Уполномоченному *обратилась женщина, проживающая в коммунальной квартире, в пользу соседа, глухонемого инвалида П. Юноша, до совершеннолетия проживавший в специализированной школе-интернате, имел право на сохраненное за ним жилое помещение в Тутаеве. Но вселение в это помещение не представлялось возможным по причине проживания в данной квартире родителей юноши, лишенных родительских прав.*

После выпуска из детского дома молодой человек имел право на отдельное жилье, но в силу незнания собственных прав не подал заявление на включение в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями.

Уполномоченный внимательно изучил обстоятельства дела, ответы органов местного самоуправления и установил, что со стороны органов опеки и попечительства не было обеспечено соблюдение жилищных прав молодого человека.

Омбудсмен направил в компетентные инстанции запросы о необходимых мерах реагирования. В итоге Тутаевской межрайонной прокуратурой был подан иск о признании незаконным отказа областного департамента образования во включении юноши в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем. Решением суда исковые требования удовлетворены в полном объеме. Права гражданина восстановлены.

Помимо проблем с включением в списки нуждающихся в жилье детей-сирот в регионе актуален и вопрос **качества жилых помещений, которые предоставляются указанной категории граждан**.

Молодая женщина Н. пожаловалась Уполномоченному на то, что квартира, которую ей предоставили как сироте, непригодна для проживания. В частности, заявительница сетовала: «Застройщик некачественно выстроил дом. Мы ждали около года, чтобы в квартире поменяли полы, которые были в ужасном состоянии, и дошло до того, что появились дыры».

Внимательно изучив обстоятельства и факты, изложенные в обращении, Уполномоченный направил запрос в прокуратуру Ярославской области с просьбой провести проверку и принять меры прокурорского реагирования. После подтверждения фактов некачественного строительства дома, органами прокуратуры материалы были направлены в СУ СКР по Ярославской области, где было возбуждено уголовное дело по статье «Халатность» (ч. 1 ст. 293 УК РФ). В рамках расследования назначено проведение строительной экспертизы, а пострадавшим детям-сиротам практически сразу были предоставлены другие жилые помещения.

В рамках реализации Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», который нацелен на создание дополнительных условий, обеспечивающих семьям с детьми достойную жизнь, особую актуальность сохраняют вопросы, **связанные с распоряжением средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала.**

В Ярославской области в 2019 году (по состоянию на 01.12.2019 г.) было выдано **50 электронных сертификатов на получение материнского (семейного) капитала**. Полностью распорядились средствами материнского (семейного) капитала 52% от общего числа лиц, обратившихся за получением государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

Семьи, получающие материнский капитал, не всегда в совершенстве владеют правовой информацией о законных путях распоряжения этой важной мерой государственной поддержки, об ограничениях и возможностях в связи с получением этой поддержки. В этой связи огромную роль играет **своевременное правовое информирование граждан.** В рамках проекта **«ПРАВпросвет»** Уполномоченный при содействии регионального Отделения Пенсионного Фонда РФ в 2019 году выпустил **информационную листовку «Право на материнский капитал».** В листовке подробно разъясняется доступным для обычных граждан языком, что такое материнский капитал, кто и при каких условиях имеет право на его получение, когда право на материнский капитал не возникает, как пересматривается размер этой меры поддержки, наконец, на какие цели материнский капитал может использоваться. Листовка доступна на сайте омбудсмена www.up76.ru в разделе «Правовое

просвещение».

Вместе с тем, для решения некоторых проблем, поставленных в обращениях граждан, знания своих прав заявителем бывало недостаточно, в связи с чем требовалось оперативное вмешательство Уполномоченного по правам человека.

Так произошло с многодетной семьей К., чьи права оказались нарушенными в связи с отказом администрации городского поселения согласовать сделку купли-продажи жилого помещения, принадлежащего семье на праве собственности, в которой предполагалось использовать средства материнского (семейного) капитала. Заявители интересовались, требуется ли согласие либо иной документ от органов местного самоуправления для принятия решения территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации о направлении средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий.

Уполномоченным был направлен соответствующий запрос в Отделение Пенсионного Фонда. По информации Отделения, семья К., действительно, обратилась с заявлением о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала в связи с намерением приобрести жилое помещение. Представители местной администрации, обследовав выбранное К. для приобретения жилье, пришли к выводу о том, что оно непригодно для проживания и что его приобретение не может быть расценено как улучшение семьей своих жилищных условий. В связи с этим семье было отказано в распоряжении материнским капиталом.

Однако закреплённый в федеральном законодательстве перечень документов, необходимых для принятия решения об удовлетворении заявлений о направлении средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, *не включает акты обследования жилого помещения органами местного самоуправления на предмет пригодности для проживания*. На это обстоятельство и было обращено внимание руководителя Отделения Пенсионного фонда.

Уполномоченный пришел к выводу, что решение об отказе К. в распоряжении материнским капиталом нарушает права семьи и направил в связи с этим свое Заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем. Заключение было рассмотрено и учтено, права граждан восстановлены.

Одной из острых проблем в сфере защиты семьи и детства является **взыскание алиментов на содержание несовершеннолетних детей.**

Количество обращений к омбудсмену по данной тематике в последние годы снижается: в 2019 году таких обращений поступило всего **15 (в 2018 году - 26 обращений).** Граждане жалуются на сложности с получением алиментов, просят разъяснить правила подачи исковых заявлений о взыскании алиментных платежей, порядок расчета задолженности, процедуру заключения соглашений об уплате алиментов и пр. Из общего количества поступивших обращений **11 обращений касались возможного бездействия службы судебных приставов**, непринятия должных мер понуждения должников к исполнению судебных решений.

Данному вопросу был посвящен организованный Уполномоченным совместно с региональной общественной организацией «Центр гражданских инициатив» **экспертный круглый стол на тему «Семейное законодательство: актуальные проблемы и пути совершенствования в контексте защиты семьи и детства».**

Участие в мероприятии приняли Уполномоченный по правам ребенка в Ярославской области, начальник Управления по социальной и демографической политике Правительства Ярославской области, президент Ярославской областной нотариальной палаты, представители прокуратуры Ярославской области, Управления Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области, Управления Минюста по Ярославской области, департамента образования Ярославской области, департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области, органов опеки и попечительства, Общественной палаты Ярославской области, Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова, а также практикующие юристы и адвокаты.

По итогам работы круглого стола были приняты ряд **важных рекомендаций по совершенствованию процедуры взыскания алиментов в пользу несовершеннолетних**.

Так, например, было предложено:

- рассмотреть возможность формирования специализированного реестра «бесплатных адвокатов», занимающихся вопросами семьи и детства;
- предусмотреть за счет средств государственного бюджета увеличение размера ежемесячного пособия на ребенка, выплачиваемого малоимущим одиноким родителям, не получающим алиментов на несовершеннолетних детей, до ½ минимального прожиточного минимума, установленного для детей в Ярославской области;
- установить льготы при взимании платы за оказание услуг правового и технического характе-

ра, предоставляемых нотариусами при удостоверении соглашений об уплате алиментов на несовершеннолетних детей для малоимущих граждан.

Кроме того, участники мероприятия сошлись во мнении о необходимости **законодательно закрепить минимальный размер алиментов на несовершеннолетнего ребенка.** Правовая неопределенность в вопросе определения размера алиментов на детей, действительно, приводит к тому, что соглашения между родителями о выплате алиментов заключаются и удостоверяются крайне редко. Так, например, по данным Ярославской областной нотариальной палаты, в 2018 году нотариусами было удостоверено всего 89 соглашений об уплате алиментов. Количество же судебных разбирательств по вопросам взыскания алиментов в разы выше. По состоянию на 1 июня 2019 года в Ярославской области, по данным регионального Управления службы судебных приставов, было возбуждено **13 098 исполнительных производств по вопросам взыскания алиментов**. Кроме того, неучтенными остаются случаи отзыва заявлений о взыскании алиментов, отказа от исковых требований, заключения мировых соглашений.

Таким образом, установление минимального размера алиментов на несовершеннолетних детей могло бы создать условия для мирного разрешения этого вопроса между родителями и не позволить неплательщикам избежать предусмотренной законом ответственности. Ведь не секрет, что для того, чтобы избежать наказания, недобросовестные родители перечисляют в счет уплаты алиментов минимальные суммы (например, 100 рублей), тем самым не давая правового основания для привлечения их к ответственности. Установление минимального размера ежемесячных алиментов позволит, таким образом, определить минимальный размер платежа, совершение которого должником означало бы исполнение им обязанности по содержанию ребенка на текущий период.

***

Рекомендации Уполномоченного в сфере защиты семьи, материнства и детства на территории Ярославской области:

- необходимо усилить взаимодействие государственных и общественных институтов в целях всесторонней поддержки многодетных семей, семей, проживающих в сельской местности, семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и других социально уязвимых категорий семей; развивать государственную и общественную деятельность в сфере предоставления таким семьям социальных услуг, популяризировать среди населения оказываемые услуги, в том числе с использованием интернет–ресурсов;
- учитывая, что на территории Ярославской области отсутствует нормативный акт, регламентирующий порядок предоставления государственной услуги по признанию семей малоимущими, следует повторно рассмотреть вопрос о разработке и принятии административного регламента предоставления государственной услуги по признанию семьи или одиноко проживающего гражданина малоимущими с перечнем документов, необходимых для предоставления государственной услуги;
- в целях неукоснительного обеспечения жилищных прав многодетных семей органам региональной власти необходимо тщательно проработать механизм обеспечения многодетных семей жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

4.7. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА

Экономические права – это неотчуждаемые и естественные возможности гражданина в сфере экономики, предоставляемые и гарантируемые ему государством. К группе экономических прав, как правило, относят **право на труд, на осуществление предпринимательской деятельности, право частной собственности, включающее права потребителей финансовых услуг, и право на владение, распоряжение и пользование землей**.

К Уполномоченному по правам человека в 2019 году поступило **265 обращений** по вопросам соблюдения и защиты экономических прав, это чуть меньше, чем в 2018 году, когда таких обращений было принято 274. Из этого числа 105 обращений поступило по вопросам защиты права частной собственности (сюда включены и обращения в сфере защиты прав граждан-потребителей услуг на финансовом рынке), 93 обращения по трудовым правам, 59 обращений по проблемам землепользования и 8 обращений по защите прав предпринимателей.

Согласно данным ежегодно проводимого социологического исследования, **уверенность жителей области в соблюдении экономических прав по сравнению с предшествующим годом значительно снизилась: в 2018 г. об их защищенности заявляли 72% респондентов, а в 2019 году – 57,5 %.** В то же время, почти 1/5 часть опрошенных (около 19%) согласились, что экономическое положение человека и его материальная

обеспеченность находятся в прямой зависимости от защищенности его прав и свобод. Вышеизложенное подтверждает как значимость данной группы прав для жителей Ярославской области, так и наличие в этой сфере проблем, требующих решения.

Право на труд занимает важнейшее место в системе экономических прав и свобод, оно гарантировано статьей 37 Конституции РФ и подразумевает, что каждый гражданин может свободно распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности и профессию, трудиться на условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, имеет право на вознаграждение за труд - без дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда. Неотъемлемая часть права на труд - **право на отдых,** включающее установленную продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск.

В 2019 году вопросы соблюдения и защиты права на труд находились в зоне особого внимания федерального Уполномоченного по правам человека. Защите трудовых прав был посвящен **Координационный совет российских омбудсменов,** прошедший в Казани в мае 2019 года. Участниками заседания Совета стали омбудсмены из 76 субъектов РФ, а также российские и международные государственные и общественные деятели. В числе наиболее злободневных вопросов в сфере соблюдения, защиты и восстановления конституционного права на труд, были обозначены: достойная оплата труда, обеспечение гарантий работников, пострадавших в результате банкротств предприятий, трудоустройство инвалидов, обеспечение трудовых прав граждан предпенсионного возраста, повышение осведомленности и информированности работников о своих трудовых правах.

Социологическое исследование 2019 года показало, что **удовлетворенность жителей Ярославской области соблюдением права на труд по сравнению с 2018 годом снизилась существенно: с 71,1% в 2018 году до 36,9% в 2019 году**. Респонденты по-прежнему считают, что защита трудовых прав граждан должна быть одним из самых приоритетных направлений деятельности регионального омбудсмена. Сложности в соблюдении и защите трудовых прав граждан подтверждаются и данными, полученными от государственной инспекции труда Ярославской области, которая в 2019 году провела **1210 проверок** соблюдения трудового законодательства: **918 проверок (76% от их общего числа) выявили нарушения тех или иных аспектов права на труд.** Первое место по объему обнаруженных нарушений занимает **сфера оплаты труда работников**: 219 проверок трудовой инспекции выявили несоблюдение законодательства в указанной области.

В 2019 году к Уполномоченному поступило **93 обращения** о защите права на труд. Из них **62 (около 67%) представляют собой жалобы на работодателей**. Проблематика внутри этой категории обращений выглядит следующим образом:

- вопросы начисления и своевременной выплаты заработной платы, а также индексации последней – **30 обращений;**
- вопросы обеспечения надлежащих условий труда – включая режим труда и отдыха, предоставление льгот, трудовую этику и пр. – **30 обращений;**
- проблемы безработицы, поиска работы, трудностей в устройстве на работу и т.п. – **15 обращений;**
- вопросы, связанные с незаконным, по мнению работника, увольнением либо принуждением к увольнению со стороны работодателя – **12 обращений;**
- проблема реализации права на труд лицами, находящимися в местах принудительного содержания либо освободившимися из мест лишения свободы – **6 обращений.**

Таким образом, в обращениях граждан, адресованных Уполномоченному по правам человека, первое место по значимости делят проблемы **достойной оплаты труда и надлежащих условий труда**.

По данным Ярославльстата, за последние пять лет средняя заработная плата в регионе имела положительную динамику роста, увеличившись с 2015 года более чем на 30%. Однако, индекс роста потребительских цен за пятилетний период составил 133,5%, что, по сути, свело рост реальной заработной платы на нет. Как справедливо отмечено в информации, предоставленной Объединением организаций профсоюзов Ярославской области, достижение уровня заработной платы в бюджетных сферах (образование, здравоохранение), который был бы сопоставим с целевыми показателями, определенными майскими указами Президента РФ, происходит в основном путем увеличения нагрузки работников (работа на 1,5 – 2 ставки, совмещение и т.п.). В реальном же секторе экономики вопросы повышения заработной платы решаются через отраслевые соглашения либо коллективные договоры при активном посредничестве профсоюзных организаций.

Еще одна проблема в сфере гарантированного

Конституцией справедливого вознаграждения за труд – это **задержка заработной платы и выплата ее не в полном объеме**. По информации прокуратуры Ярославской области, **задолженность по заработной плате по состоянию на 1 января 2020 года составила 26 миллионов 898 тысяч рублей** на 10 предприятиях перед 555 работниками. Это более чем втрое превышает аналогичный показатель предыдущего года, когда задолженность составляла 7 миллионов 862 тысячи рублей на 4 предприятиях перед 166 работниками.

Наконец, в условиях ежегодной инфляции и в связи с ростом потребительских цен Трудовым кодексом РФ в качестве одной из основных государственных гарантий по оплате труда работников определяется **индексация заработной платы.**

В начале 2019 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области получил сразу несколько обращений по вопросу индексации заработной платы. Такой «всплеск», безусловно, подчеркивает и актуальность проблемы, и высокий общественный запрос на ее скорейшее разрешение.

«Обращаюсь к Вам по поводу индексации заработной платы, - пишет сотрудник Переславского филиала государственного предприятия Ярославской области. - Начиная с 1 января 2017 года на нашем предприятии не производится ни повышение окладов, ни индексация заработной платы. Просим Вас помочь с решением данного вопроса, ведь уровень цен сильно возрос, коммунальные платежи также, а наши оклады и премии остались на прежнем уровне, соответственно, жизненный уровень ухудшился».

Еще в одном обращении к региональному омбудсмену указывалось, что заработная плата сотрудников одного из государственных унитарных предприятий области не индексировалась аж с 2011 года!

В ходе работы с обращениями граждан Уполномоченный выявил ряд противоречий правового регулирования и правоприменительной практики в области индексации заработной платы в РФ.

На необходимость стимулирования роста размера заработной платы в различных отраслях российской экономики было указано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года. В то же время, в перечень поручений по реализации данного документа вошли лишь меры в области обеспечения контроля за сохранением достигнутого соотношения между уровнем оплаты труда отдельных категорий работников *бюджетной сферы* и размером средней заработной платы в соответствующем регионе. Кроме того, в российском законодательстве отсутствует государственное регулирование механизма повышения заработной платы работников внебюджетных организаций: как следует из положений статьи 134 Трудового кодекса, данные категории работодателей индексируют заработную плату в порядке, предусмотренном коллективным договором, соглашениями и локальными нормативными актами. В связи с тем, что обозначенная норма не содержит прямого указания на обязанность работодателя определить порядок индексации заработной платы, в России получила широкое распространение практика *невключения соответствующих правил в тексты локальных актов*. С учетом того, что в судебной практике не выработан единый подход к оценке правомерности отсутствия правил о порядке индексации заработной платы как в коллективном договоре (соглашении), так и в локальных актах работодателя, думается, что проблему следует решать на законодательном уровне. Представляется, что периодичность проведения индексации должна быть единой для всех работодателей. Вполне оправданной может быть индексация не реже одного раза в год на основе индекса потребительских цен на товары и услуги по данным Федеральной службы государственной статистики. Эти нормы могут быть отражены в Трудовом кодексе РФ, в статье 134 которого *целесообразно закрепить обязанность работодателя по определению правил индексации заработной платы.*

Вышеуказанная правовая позиция Уполномоченного была отражена в экспертной статье «**Право работника на индексацию заработной платы: актуальные вопросы реализации»,** опубликованной в Бюллетене Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.[8]

По данным, предоставленным государственной инспекцией труда Ярославской области, в 2019 году по **результатам 180 проверок были выявлены различные нарушения в области охраны труда, 82 проверки показали нарушение работодателями условий трудовых договоров**. Прокуратурой Ярославской области в 2019 году выявлено **254 нарушения законодательства в сфере производственного травматизма и охраны труда**. По информации Объединения организаций профсоюзов, в техническую инспекцию труда в 2019 году поступило **128 обращений граждан, связанных с нарушением их прав в области должных условий труда**.

[8] Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. № 6, 2019. С. 181-183.

92% таких жалоб были разрешены в пользу работников. По итогам проведенных в 2019 году **82 проверок** предприятий и организаций инспекция выявила **более 347 нарушений законодательства** в части **обеспечения надлежащих условий труда и соблюдения условий трудовых договоров**. Наибольшее число таких нарушений связано с тем, что в организациях не созданы эффективные системы управления охраной труда, позволяющие своевременно выявлять, оценивать, снижать профессиональные риски и гарантировать права работников на безопасный труд.

По данным областной прокуратуры, работодатели Ярославской области нарушали трудовое законодательство преимущественно в части сроков уведомления о произошедшем тяжелом несчастном случае, допуска работников к осуществлению производственной деятельности в отсутствие инструктажей, уклонения от проведения специальной оценки труда, несоблюдения режима труда и отдыха работников и т.д.

В регионе в 2019 году сохранялась негативная тенденция сокращения объема льгот и компенсаций, предоставляемых работникам за работу во вредных и опасных условиях труда. Были выявлены нарушения установленного порядка проведения медицинских осмотров сотрудников, работающих во вредных условиях, несоблюдения порядка обучения руководителей и специалистов по охране труда.

В 2019 году в техническую инспекцию труда Объединения организаций профсоюзов поступили **124 извещения о несчастных случаях на производстве, из них 50 - об инцидентах со смертельным исходом**. Основная причина таких случаев, как было установлено проверками, – нарушение работодателем нормативных требований охраны труда.

В проблематику обеспечения должных условий труда входят и вопросы, над которыми ни работодатели, ни компетентные инстанции порой не задумываются – например, **вопрос доставки работников к месту работы**.

К Уполномоченному поступило коллективное обращение педагогического коллектива и обслуживающих работников школы-интерната для детей-сирот с ограниченными возможностями здоровья об оказании содействия в организации доставки работников к месту работы.

Большинство работников интерната проживают в поселке, который расположен на расстоянии 15 км от образовательного учреждения. Ежедневно из поселка до интерната ездят две смены работников, большая часть их (около 60 человек) не обеспечена личным транспортом. Само образовательное учреждение не обеспечивает доставку работников уже более 10 лет, а общественный транспорт по этому направлению не ходит. Работники вынуждены добираться до школы-интерната на такси, что очень дорого.

В рамках рассмотрения коллективного обращения выяснилось, что Трудовым кодексом РФ не установлена обязанность по доставке работников к месту работы и обратно. Подобные обязанности работодателя определяются общеотраслевыми соглашениями или коллективными договорами. Однако, по информации регионального департамента образования, школа-интернат не осуществляет предпринимательскую деятельность и не может обеспечить регулярное финансирование доставки работников, в связи с чем включение в коллективный договор подобных положений невозможно.

Учитывая высокую социальную значимость рассматриваемой ситуации, Уполномоченный обратился в Ярославскую областную Думу с предложением **внести изменения в Социальный кодекс Ярославской области в части предоставления дополнительных гарантий работникам (педагогическим работникам и обслуживающему персоналу) государственных учреждений образования интернатного типа, расположенных в сельской местности**, удаленных от конечной (начальной) остановки маршрута общественного транспорта или сельского населенного пункта, по обеспечению доставки к месту работы по аналогии с гарантиями, предоставленными работникам государственных организаций социального обслуживания.

К сожалению, предложение не было поддержано. В настоящее время на рассмотрении администрации района находится предложение Уполномоченного о введении дополнительного муниципального маршрута общественного транспорта, на котором работники интерната могли бы добираться к месту работы и обратно.

Актуальными для жителей области остаются и **проблемы безработицы и трудоустройства.** По информации регионального департамента государственной службы занятости, в течение 2019 года в органы службы занятости **за содействием в трудоустройстве обратились более 31 000 человек**, из них были признаны безработными 20 100 человек, трудоустроены 20 200 человек.

В 2019 году **социальные выплаты в виде пособия по безработице были назначены 19 517 гражданам**, признанным в установленном порядке безработными. Всего **получателями пособия по безработице в 2019 году стали**

25 734 человека, из них 56,8 % получали пособие в максимальном размере.

В целях реализации прав граждан на защиту от безработицы государство проводит политику содействия занятости населения, оказания органами службы занятости населения государственных услуг в области содействия занятости.

Наиболее востребованными государственными услугами, предоставляемыми в указанной сфере, в 2019 году стали: содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; организация профессиональной ориентации граждан; профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование безработных граждан; профессиональное переобучение пенсионеров, инвалидов, лиц предпенсионного возраста; содействие самозанятости граждан.

В целях создания условий для совмещения незанятыми многодетными родителями, родителями, воспитывающими детей-инвалидов, обязанностей по воспитанию детей с трудовой деятельностью, органами службы занятости сформирован и наполняется банк вакансий с гибкими формами занятости. В 2019 году в нем числилось 6 800 вакантных рабочих мест. Кроме того, в ведомственную целевую программу «Содействие занятости населения Ярославской области» на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов включен раздел по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Уполномоченный высоко оценивает предпринимаемые органами власти усилия по обеспечению трудоустройства жителей Ярославской области. Вместе с тем, и в этой сфере имеют место проблемы.

Так, по информации прокуратуры Ярославской области, зачастую не отвечает предъявляемым требованиям организация работы самих центров занятости. Прокурорские проверки выявили факты ненадлежащего исполнения обязанностей по контролю за правильностью расходования и целевым использованием бюджетных средств, выделенных в качестве финансовой помощи безработным гражданам на организацию предпринимательской деятельности, субсидий юридическим лицам, нарушения при осуществлении полномочий по направлению на общественные работы.

К примеру, Рыбинская городская прокуратура, выявив нарушения в работе местного центра занятости, обратилась в суд в интересах лиц из числа детей-сирот с двумя требованиями о начислении и выплате указанным гражданам пособия по безработице в размере уровня средней заработной платы, сложившейся в Ярославской области. Одно из исковых требований прокуратуры удовлетворено, второе находится на рассмотрении.

Зачастую проблемы могут быть связаны не столько с деятельностью органов служб занятости по содействию гражданам в их трудоустройстве, сколько с необходимостью совершенствования разъяснительной работы с людьми, обращающимися за таким содействием.

Так, к Уполномоченному обратился иностранный гражданин Ф., проживающий в г. Ярославле, который хотел бы получить профессию при содействии Центра занятости населения. В обращении Ф. также указал, что обратился в уполномоченные органы с ходатайством о признании его беженцем либо о предоставлении ему временного убежища на территории Российской Федерации.

Правовой анализ действующего законодательства о занятости населения показал, что Закон «О занятости населения в Российской Федерации» не позволяет органам службы занятости однозначно признавать безработными иностранных граждан, в том числе беженцев, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы. Для признания таких граждан безработными необходима регистрация в органах службы занятости по месту жительства. Если же человек не имеет регистрации по месту жительства в местности, на территории которой осуществляет свою деятельность центр занятости населения, данное учреждение не вправе рассматривать вопрос о признании его безработным.

По итогам проверки по обращению Уполномоченный рекомендовал Ф. обратиться в суд с заявлением об установлении факта постоянного или преимущественного проживания на территории Ярославской области. При наличии решения суда об установлении места жительства гражданина с указанием конкретного адреса проживания на территории Ярославской области возможно принятие решения о признании Ф. безработным, и в этом случае он может быть направлен органом службы занятости для получения профессионального обучения.

Таким образом, один из ключевых механизмов улучшения ситуации с защитой трудовых прав – это, безусловно, **повышение правовой грамотности населения.**

В 2019 году совместно с прокуратурой Ярославской области Уполномоченным была подготовлена и издана брошюра **«Защита трудовых прав: актуальные вопросы».** В издании разъясняется,

как не допустить нарушения прав при приеме на работу и увольнении, как закон регулирует условия труда работников, получение и индексацию заработной платы, а также какими способами и в каких инстанциях работник может защитить нарушенные трудовые права. Полный текст брошюры доступен на сайте Уполномоченного www.up76.ru в разделе «Правовое просвещение».

Проблемы реализации и защиты конституционного права на труд в 2019 году поднимались омбудсменом и в медийном пространстве: в вестнике Уполномоченного «Имеем право!» и приложении к нему в газете «Городские новости», а также на «Страничке омбудсмена» в издании «Окно в НКО». Все материалы также доступны на официальном сайте омбудсмена.

Одной из разновидностей трудовой деятельности граждан является предпринимательство. **Право на осуществление предпринимательской деятельности** закреплено в статье 34 Конституции РФ, гарантирующей **свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности**. Сфера реализации и защиты права на осуществление предпринимательской деятельности в Ярославской области находится под контролем специализированного **Уполномоченного по защите прав предпринимателей**. Однако и в этой сфере к Уполномоченному в 2019 году поступило 8 обращений (0,3% от общего числа). Важно подчеркнуть, что результаты проведенного в 2019 году социологического исследования выявили **существенное снижение уверенности жителей области в защищенности прав предпринимателей:** в 2018 году о том, что эта группа прав соблюдается, заявили 71,5% опрошенных, а **в 2019 году – всего 57,2%.**

В основном обращения к омбудсмену поступали от представителей малого бизнеса, занятых в сфере торговли и недовольных препятствиями, чинимыми их бизнесу со стороны органов местного самоуправления (непредоставление торгового места на муниципальном рынке, снос коммерческих ларьков и т.п.). Часто получается так, что «против» интересов предпринимателей играют вступившие в силу судебные решения.

Так, в феврале 2019 года к Уполномоченному поступили коллективные обращения индивидуальных предпринимателей одного из районов г. Ярославля о содействии сохранению расположенного там торгового комплекса. Работа по обращениям проводилась Уполномоченным совместно с региональным бизнес-омбудсменом. В ходе рабочих встреч с мэром и председателем муниципалитета г. Ярославля правозащитники высказывали свою позицию о рассмотрении возможности сохранения торгового комплекса в связи с его востребованностью у жителей города (шаговая доступность, низкие цены, достойное качество реализуемой продукции, удобное время работы). Однако, на момент поступления обращений вопрос по освобождению земельного участка, занимаемого торговым комплексом, уже был разрешен судом не в пользу предпринимателей. В настоящий момент судебное решение обжалуется в вышестоящих судебных инстанциях, однако, скорее всего, останется в силе.

По ряду поступивших обращений изложенные заявителями факты не нашли своего подтверждения, однако по некоторым жалобам Уполномоченный указал органам местного самоуправления на необходимость неукоснительно соблюдать права предпринимателей на свободное и беспрепятственное осуществление своей экономической и хозяйственной деятельности.

Одна из самых многочисленных групп обращений граждан, уже не первый год находящаяся в «пятерке лидеров» по числу жалоб, - это **обращения о защите права частной собственности.** В 2019 году к Уполномоченному поступило **105 таких обращений (4,4% от общего числа)**. Проблематика обращений к омбудсмену по вопросам защиты частной собственности выглядит так:

- проблемы, возникшие в связи с **кредитами и вкладами граждан** в банках и микрофинансовых организациях (в том числе функционирующих в форме кредитно-потребительских кооперативов): невозможность погашения банковских кредитов, реструктуризация долгов, невозможность возврата средств, вложенных в потребительские кооперативы, проблемы граждан-поручителей по кредитам, проблемы, связанные с мошенничеством на финансовом рынке и деятельностью «финансовых пирамид» - всего **33 обращения;**
- **имущественные споры** (главным образом между родственниками): вопросы права на наследство, раздела имущества, и т.п. – всего **24 обращения**;
- вопросы незаконного, по мнению заявителей, списания либо ареста средств (имущества) службой судебных приставов – **20 обращений;**
- **права потребителей** (жалобы на некачественные товары или услуги) **– 18 обращений;**
- **иные вопросы – 10 обращений.**

Самую большую долю в общем объеме обращений о защите права частной собственности занимают, таким образом, **жалобы на деятельность банков и субъектов микрокредитования.**

По информации регионального отделения

главного управления по ЦФО Центрального Банка Российской Федерации, в 2019 году в Банк России было подано **1293 обращения** граждан по вышеуказанной проблематике – в том числе **1019 жалоб на деятельность кредитных организаций** и **274 жалобы на деятельность некредитных организаций**. Проблематика обращений граждан в Центробанк – это и проблемы с погашением кредита (отказ от реструктуризации долга), и навязывание дополнительных услуг при получении кредита, а также вопросы блокировки счетов, списания денежных средств, невозврата личных сбережений кредитными потребительскими кооперативами, неправомерные действия микрофинансовых организаций.

В 2019 году обострилась проблема **«финансовых пирамид» и недобросовестных кредитных организаций**. Казалось бы, финансовые пирамиды – забытое явление 90-х годов XX в., однако в последнее время жертвами мошеннических финансовых организаций становятся несколько десятков тысяч человек ежегодно. За 9 месяцев 2019 года Банк России выявил **240 организаций с признаками финансовых пирамид**. Из них 90 организаций действовали в виде интернет-проектов, 71 – в форме ООО, 15 – в форме потребительских кооперативов, 28 незаконно использовали статус микрофинансовых институтов, 36 действовали в иных формах.

Недобросовестные кредитные потребительские кооперативы (КПК) активно привлекают средства граждан, пользуясь их недостаточной финансовой грамотностью. Создатели таких фирм вкладываются в рекламу, используют подмену брендов известных финансовых организаций, методы психологического воздействия. Контроль со стороны Центробанка за ними весьма ограничен действующим законодательством. Правоохранительные органы тоже часто не могут начать действовать, пока не появились пострадавшие.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратилась пожилая жительница г. Ярославля О. Она попала в очень сложную ситуацию. Пенсионерке потребовалась крупная сумма денег, но все банки отказали ей в кредитах из-за низкой пенсии. По совету знакомых О. разметила в сети интернет заявку на получение кредита, на которую откликнулась одна компания, представившаяся как банк. При заключении договора О. не обратила внимания на то, что вместо потребительского кредита она оформила ипотечный заем под залог единственного жилого помещения – и при этом не с банком, а с кредитно-потребительским кооперативом (КПК)!

При наступлении первого периода внесения платежа О. обнаружила, что условия выдачи займа существенно отличаются от оговоренных ей ранее устно. В течение года женщина пыталась выйти на связь с кредитной организацией, однако в итоге получила иск о взыскании задолженности и продаже квартиры за долги. В настоящее время при консультационной поддержке Уполномоченного дело О. рассматривается в суде, пенсионерка пытается признать договор ипотечного займа кабальной (недействительной) сделкой.

Как противостоять финансовым мошенникам? Как помочь гражданам, попавшим в беду и предостеречь тех людей, которые находятся в зоне риска? Эти вопросы были подняты **в телевизионной программе «Имеем право!» в эфире телеканала «Россия-24. Ярославль»** и вынесены на обсуждение участников **экспертного круглого стола «Защита финансовых прав граждан: совершенствование законодательства в сфере противодействия финансовым пирамидам».**

Участие в «круглом столе» приняли представители отделения по Ярославской области Главного управления Центрального банка РФ по ЦФО, представители УМВД России по Ярославской области, адвокаты Адвокатской палаты Ярославской области, преподаватели юридического факультета ЯрГУ им. П.Г. Демидова, представители правозащитных общественных организаций. По итогам работы экспертного круглого стола в целях защиты прав граждан и совершенствования действующего законодательства, регулирующего порядок привлечения к ответственности лиц, причастных к деятельности финансовых пирамид, были выработаны и направлены в компетентные инстанции следующие **рекомендации:**

- усилить работу в сфере правового просвещения и повышения финансовой грамотности населения с целью недопущения нарушения прав граждан вследствие деятельности финансовых пирамид;
- внести изменения в статью 172.2 УК РФ, предусмотрев возможность привлечения к ответственности не только организаторов финансовых пирамид, но и лиц, причастных к данной деятельности, а также конкретизировав формулировку статьи «сопоставимость объемов привлеченных денежных средств и (или) иного имущества граждан с инвестиционной и (или) иной законной предпринимательской деятельностью или иной деятельностью»;
- создать дополнительные финансовые институты, на которые бы распространялись механизмы государственной защиты и которые бы позволили гражданам легально заниматься инвестиционной деятельностью;

- усовершенствовать систему обнаружения и пресечения незаконной деятельности по привлечению денежных средств граждан в сети «Интернет» (деятельности электронных финансовых пирамид).

Важность правового информирования граждан в предотвращении нарушений прав и защите законных интересов невозможно переоценить. Многие, даже не совсем типичные проблемы, озвученные в жалобах потребителей финансовых услуг, удается разрешить именно путем разъяснения заявителям прав и механизмов их восстановления.

Так, например, к омбудсмену поступила необычная жалоба от жителя г. Данилова А. на недостоверные сведения, содержащиеся в его кредитной истории и затрудняющие для мужчины получение кредитов. Даниловец попросил Уполномоченного о содействии в восстановлении его прав на исправление некорректных сведений.

Омбудсмен разъяснил А., что он вправе направить заявление с информацией обо всех ошибках и неточностях в кредитной истории, которые, по его мнению, следует изменить, в бюро кредитных историй, которое, в свою очередь, направит кредитору, сообщившему спорные сведения, обращение о необходимости проверить информацию. Кредитор в течение двух недель должен исправить кредитную историю или оставить ее без изменений, если данные в ней все-таки достоверны. Рекомендации Уполномоченного помогли мужчине при восстановлении его прав как потребителя финансовых услуг.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«И получается, что из-за моей собственной глупости я теперь на законных основаниях могу стать бездомной? Спрашивается, ну зачем было мне искать в интернете возможность занять в долг? Теперь-то понятно, что там только мошенники, никогда больше так не поступлю…».

С целью повышения финансовой грамотности населения в Ярославской области действует **областная целевая программа «Повышение финансовой грамотности населения Ярославской области»**, участником которой является Уполномоченный по правам человека в Ярославской области. В рамках реализации программы омбудсмен проводил приемы и консультации граждан по вопросам защиты финансовых прав (в том числе совместные приемы с региональным отделением ГУ ЦБ РФ, юридической клиникой ЯрГУ им.П.Г. Демидова, общественной организацией «Ваше право», центром правовой помощи «Вместе мы сможем», региональным отделением Ассоциации юристов России). В апреле 2019 года под эгидой Уполномоченного был проведен обучающий семинар-тренинг по финансовой грамотности в режиме видеоконференцсвязи с муниципальными образованиями[9]. В октябре 2019 года на региональном финансовом семейном фестивале, проводившемся в рамках программы, функционировал консультационный модуль Уполномоченного «Уголок омбудсмена».

В целях мониторинга уровня финансовой грамотности населения в мае 2019 года Уполномоченный инициировал тематический интернет-опрос на своем официальном сайте и официальных страницах в социальных сетях.

Вопросы, связанные с соблюдением и защитой финансовых прав, несколько раз становились темой радиопрограммы Уполномоченного «Имеем право!» на «Радио России. Ярославль», программы с участием Уполномоченного «Час правозащитника» на радио «Эхо Москвы. Ярославль», телепрограммы «Имеем право» на телеканале «Россия-24. Ярославль».

Материалы по правовому информированию граждан-потребителей услуг на финансовом рынке размещались в рубрике «Страничка омбудсмена» в газете «Окно в НКО» и двух выпусках информационного вестника Уполномоченного «Имеем право!».

Кроме того, в ходе «Дней Уполномоченного» в муниципальных образованиях области на встречах с общественными помощниками и жителями районов распространялись материалы по повышению финансовой грамотности, изданные в серии «Библиотека Уполномоченного», и информационные материалы партнеров Уполномоченного по соглашениям.

Еще один важный аспект, связанный с вопросами защиты частной собственности граждан, - это **права потребителей**. В 2019 году в информационном пространстве актуализировалась **проблема качества продуктов питания**, которая была поднята, в том числе, в нескольких обращениях ярославцев к омбудсмену. Этой проблеме Уполномоченный посвятил несколько выпусков рубрики «Правовой ликбез» на официальном сайте и в социальных сетях, тематическую полосу информационного вестника «Имеем право!» и специали-

[9] Подробную информацию о мероприятии см. в разделе Доклада «Правовое просвещение».

зированный прямой эфир радиопрограммы «Имеем право!». Экспертами в радиоэфире выступили представители Роспотребнадзора, регионального департамента агропромышленного комплекса и потребительского рынка и правозащитных организаций. В ходе радиопрограммы были даны разъяснения и консультации по вопросам, поднятым в обращениях граждан и озвученным позвонившими в студию радиослушателями.

Право граждан и их объединений на владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами закреплено в статье 36 Конституции РФ. В 2019 году к Уполномоченному поступило 59 обращений в этой сфере, что несколько меньше, чем в 2018 году, когда было принято 63 подобных обращения.

Тематика обращений о защите права на землю выглядит следующим образом:

- **28 обращений** (почти 50% от общего числа!) – жалобы либо просьбы проконсультировать по вопросам **предоставления земельных участков** отдельным категориям граждан – малоимущим, многодетным семьям, дольщикам и т.п.;
- **22 обращения –** по вопросам, связанным с **земельными спорами,** в том числе между соседями и родственниками, а также с судебными тяжбами по земельным вопросам между физическими и юридическими лицами;
- **9 обращений** - вопросы **качества предоставляемых земельных участков,** их благоустроенности, наличия инженерной и транспортной инфраструктуры (проезд, электричество и т.п.).

Таким образом, спектр вопросов, поднятых в обращениях о защите права на землю, продолжает оставаться весьма широким – от «соседских земельных споров» до жалоб на сбои в реализации мер поддержки граждан в виде предоставления земельных участков, на отсутствие должного муниципального земельного контроля и на использование земельных участков не по назначению (создание промышленных зон в деревнях).

Особую тревогу вызывают жалобы, поступающие от социально уязвимых категорий населения.

Так, к омбудсмену обратился Н. в интересах жены, инвалида 1 группы, по вопросу отказа мэрии города Ярославля в продлении договора аренды земельного участка под установку и эксплуатацию металлического гаража. Ранее место было согласовано и заключен договор, но в 2019 году мэрия выдвинула требование об освобождении участка и сносе гаража, а на заявление о предоставлении другого места ответила отказом, т.к. в Правилах землепользования и застройки города «не предусмотрено такого вида использования земельных участков».

В ходе рассмотрения обращения было установлено нарушение Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» - в частности, положений о предоставлении инвалидам мест для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения ***вне очереди и вблизи места жительства****. В адрес мэрии г. Ярославля Уполномоченный направил два заключения об устранении нарушений прав граждан, которые, к сожалению, были проигнорированы по причине того, что «граждане не обращались с заявлениями о выделении участков». В настоящее время Н. предложено направить новые обращения в мэрию, ситуация остается на контроле Уполномоченного.*

Самая многочисленная группа обращений о защите права на землю связана с вопросами **бесплатного предоставления земельных участков в рамках положений регионального закона «О бесплатном предоставлении в собственность гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»**.

Этот вопрос находится в зоне внимания Уполномоченного не первый год. Многодетные семьи, рассчитывавшие на эту важную меру государственной поддержки, жалуются на низкое качество предоставляемых участков, расположенных зачастую на неприспособленных территориях (на краю оврагов, болот, вблизи промышленных предприятий и т.п.), на отсутствие необходимой инфраструктуры – дорог, электричества.

С 2017 года омбудсмен проводит работу по совершенствованию механизма защиты прав граждан, имеющих право на предоставление бесплатных земельных участков для строительства жилья, а также на обеспечение этих участков должной инженерной и транспортной инфраструктурой. Неоднократно направлялись запросы, заключения, предложения в адрес органов исполнительной власти, ответственных за это направление деятельности. Ситуация отражалась в Ежегодных докладах Уполномоченного, в информационных материалах омбудсмена (например, статья «Многодетная земля» в информационном вестнике «Имеем право!»). В декабре 2018 года в Ярославской областной Думе прошло межведомственное совещание с участием Уполномоченного по вопросу реализации положений регионального законодательства по обеспечению земельными участками многодетных семей в части обеспечения инженерной инфраструктурой и транспортной доступностью. По итогам совещания была создана

рабочая группа. Однако и в 2019 году обращения от многодетных семей по данному вопросу продолжали поступать.

Так, в жалобе председателя общественной организации «Многодетные семьи Ярославской области» указывалось, что к предоставляемым им земельным участкам «не подъехать, невозможно начать строительство, т.к. нет дорог, нет электричества, воды, газа. Земля предоставлена лишь бы отчитаться, а что с ней дальше делать многодетным - никому не интересно».

При этом жалобы поступали не только на отсутствие инфраструктуры, но и на нарушения, допущенные государственными органами и органами местного самоуправления в процессе предоставления земельных участков.

Так, жительница Ярославля К., многодетная мать, пожаловалась омбудсмену на действия департамента архитектуры и земельных отношений мэрии г. Ярославля. Из обращения следовало, что семья К. была принята в очередь на предоставление земельного участка как многодетная, в 2018 году подошла очередь на предоставление земельного участка, однако письменного уведомления от департамента о необходимости явиться на комиссию при департаменте и выразить желание либо отказ от предложенного участка К. не получила. Летом 2019 года она узнает, что её семью ставят в конец очереди на землю, т.к. они не явились на заседание комиссии. К. неоднократно обращалась в департамент с заявлениями о пересмотре решения, но безрезультатно.

В рамках проверки по обращению К. Уполномоченный провел анализ действующего законодательства, на основе которого в Ярославскую областную Думу были направлены **предложения о внесении изменений в действующее законодательство в части установления возможности и оснований восстановления пропущенного срока для принятия земельного участка**.

В настоящее время совместно с департаментом имущественных и земельных отношений Ярославской области проводится работа по подготовке изменений в нормативно-правовые акты и законодательство Ярославской области в части формирования и учета очереди на получение земельных участков (Закон Ярославской области от 27.04.2007 № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»). Кроме того, осенью 2019 года органами исполнительной власти Ярославской области было принято решение о создании «дорожной карты» по надлежащему обеспечению положений вышеуказанного регионального закона в целях неукоснительного соблюдения прав граждан-получателей мер государственной поддержки.

В 2019 году к Уполномоченному поступали и не совсем стандартные обращения – к примеру, связанные с правами гражданина на муниципальный земельный участок, предназначенный для захоронения.

Так, гражданка С. пожаловалась на то, что при очередном посещении могилы своей сестры она обнаружила на этом месте совсем иное захоронение…. Из обращения следует, что в 1963 году на одном из кладбищ в г. Ярославле, принадлежащих приходу Русской православной церкви, была захоронена сестра заявительницы. За могилой С. постоянно ухаживала, но при очередном визите на кладбище обнаружила, что место захоронения сестры уничтожено. Исчезла металлическая ограда и памятник, а рядом захоронен посторонний человек.

С учетом того, что согласно ч.5 ст. 17 Федерального закона «О погребении» осквернение или уничтожение мест погребения влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, в том числе уголовным, омбудсменом были направлены соответствующие запросы в УМВД России по ЯО, прокуратуру, а также Ярославскую Епархию РПЦ. В настоящее время проводятся оперативные мероприятия, ситуация остается на контроле Уполномоченного.

***

Мониторинг соблюдения и защиты экономических прав жителей Ярославской области в 2018 году и работа с обращениями граждан позволяют **сделать ряд рекомендаций** по совершенствованию механизмов правозащиты в указанной сфере.

По-прежнему актуальными остаются вопросы тщательного контроля со стороны государственных и надзорных органов за соблюдением законности в сфере трудовых отношений, обеспечения гарантий выплаты заработной платы либо страхования от ее невыплаты, индексации заработной платы, совершенствования механизма соблюдения трудовых прав отдельных уязвимых категорий граждан.

Безусловно необходимым является дальнейшее повышение правовой информированности населения в сфере потребления финансовых услуг и охраны права собственности. Необходимо также совершенствовать правовые механизмы противодействия недобросовестным финансовым организациям в целях исключения нарушения ими прав и законных интересов граждан.

Важно продолжать работу по совершенствова-

нию нормативной базы, определяющей порядок и условия предоставления земельных участков в качестве меры государственной поддержки отдельным категориям граждан (инвалидам, многодетным семьям), в том числе, в части установления возможностей восстановления пропущенного срока при принятии земельных участков, а также требований, которым должны соответствовать предоставляемые земельные участки.

4.6. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях входят в число основополагающих прав граждан, закрепленных в статье 43 Конституции. Основной Закон РФ гласит: каждый имеет право на образование, каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Основное общее образование в России не просто гарантировано, оно обязательно. Вне зависимости от личного мировоззрения или убеждений родителей ребенка, ему должно быть обеспечено основное общее образование родителями или лицами, их заменяющими. Принимая во внимание разносторонность интересов граждан, Российская Федерация поддерживает различные формы образования и самообразования.

В Ярославской области уделяется пристальное внимание реализации государственной политики в области образования и, в частности, **Национального проекта «Образование»**, который был разработан в соответствии с майским (от 07.05.2018 № 204) Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в качестве ключевых задач развития отечественной системы образования.

В Национальный проект вошли десять федеральных проектов. Семь из них разработаны и реализуются департаментом образования Ярославской области на региональном уровне. Управление проектами на уровне региона осуществляется под руководством Губернатора Ярославской области.

Для обеспечения эффективности управления региональными проектами в сфере образования при департаменте образования создано **Агентство по обеспечению функционирования системы образования Ярославской области**. Агентство обеспечивает координацию работы в рамках региональных проектов в сфере образования на уровне региона и в муниципальных районах.

Согласно Национальному проекту «Образование», одним из ключевых объектов изменений является система общего образования. В рамках проекта «Современная школа» обеспечение повышения его качества связывается с обновлением содержания и технологий преподавания общеобразовательных программ, с вовлечением обучающихся, педагогов, родителей, работодателей и представителей общественных объединений в развитие системы общего образования, а также с обновлением материально-технической базы.

В регионе запланирована модернизация материально-технической базы в двух третях (63 %) организаций, осуществляющих образовательную деятельность исключительно по адаптированным основным общеобразовательным программам. Должны быть обновлены примерные основные общеобразовательные программы, разработанные в рамках федерального проекта, а также мониторинг их внедрения. Многие программы планируют реализовать в сетевой форме, которая будет использоваться в 70 % общеобразовательных учреждений.

В муниципальных районах учреждениям и органам образования предстоит увеличить общественную составляющую в управлении образовательными организациями. К 2024 году большинство общеобразовательных учреждений региона должно будет неформально привлечь к управлению общественно-деловые объединения и представителей работодателей.

На 2020-2021 годы запланировано создание в 17 муниципальных районах 115 «Точек роста» - структурных подразделений образовательных организаций, расположенных в сельской местности и малых городах. Этим точкам предстоит стать центрами цифрового и гуманитарного профилей, где будут формироваться современные компетенции и навыки школьников. К 2024 году таких центров в Ярославской области должно быть 165.

Система образования Ярославской области на начало **2019-2020 учебного года** включала в себя **413 дошкольных образовательных организаций (71 903 воспитанника), 9 негосударственных дошкольных образовательных организаций (1161 воспитанник), 378 общеобразовательных организаций (133 909 обучающихся).**

Для детей с **ограниченными возможностями здоровья** функционирует **15 государственных общеобразовательных школ-интернатов**, реализующих адаптированные образовательные про-

граммы **(1429 обучающихся)**. Организована работа **13 организаций для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей**.

76 организаций дополнительного образования детей приняли 92 090 обучающихся, 26 772 студента посещают 35 профессиональных образовательных организаций.

В целях обеспечения доступности и качества образования на региональном уровне разработаны и реализуются ряд целевых программ, среди которых: государственная программа Ярославской области **«Развитие образования и молодежная политика в Ярославской области»** на 2014 - 2020 годы, областные целевые программы **«Обеспечение доступности дошкольного образования в Ярославской области»** на 2011-2019 годы, **«Развитие дополнительного образования детей в Ярославской области»** на 2019–2024 годы, **«Повышение эффективности и качества профессионального образования Ярославской области»**.

Особое внимание уделяется решению проблемы по ликвидации очерёдности на зачисление детей в дошкольные образовательные организации. По состоянию на 1 января 2020 года **дошкольное образование получают 96,71% детей в возрасте от 0 до 8 лет**, причем максимальный охват – 100% - приходится на детей в возрасте от 3 до 7 лет. Чуть меньший процент приходится на детей от рождения и до 3 лет и от 1,5 до 3 лет – 83,22% и 83,58% соответственно.

Ожидают зачисления в дошкольные образовательные организации 20 436 детей; большая часть из них - 18 856 малышей – в возрасте от 0 до 3 лет. Среди детей в возрасте от 3 до 7 лет очереди на зачисление в детские сады ожидают 1 623 человека. Не были обеспечены местами в дошкольных образовательных учреждениях на 1 января 2020 года 3 713 детей.

Для решения этой проблемы строятся новые детские сады: в 2019 году введен в эксплуатацию детский сад на 140 мест в пос. Михайловском Ярославского муниципального района (строительство детского сада было начато ранее в рамках реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования).

В рамках региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» введен объект: «Дошкольное образовательное учреждение на 280 мест, г. Ярославль, у дома 3 по 2-му Брагинскому проезду».

Для достижения к 2021 году 100-процентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте до 3 лет в 2019 году реализованы мероприятия по строительству 4-х зданий дошкольных образовательных организаций общей мощностью 440 мест. Силами органов местного самоуправления были перепрофилированы группы в 10-ти дошкольных образовательных организациях, открыты 295 дополнительных мест для детей в возрасте до 3 лет.

Приняты меры по замещению услуг дошкольного образования. Для создания равных возможностей при поступлении детей в дошкольные или общеобразовательные учреждения с дошкольными группами действует **188 консультационных пунктов**, где родителям и детям, не посещающим дошкольные учреждения, или детям, получающим дошкольное образование в форме семейного образования, оказывают консультационную, психолого-педагогическую, диагностическую и методическую помощь. Услуги консультационных пунктов в дошкольных образовательных организациях 18 муниципальных образований области предоставляются бесплатно.

Чтобы обеспечить приём заявлений, учёт детей, находящихся в очереди на зачисление в дошкольные образовательные организации, в 2013 году был создан и реализован специальный информационный ресурс. Он позволил упорядочить учёт детей, стоящих в очереди на устройство в ДОО. Ставить на учет и зачислять детей в дошкольные образовательные организации с 2014 года родители (законные представители) также могут в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг.

Принцип равных прав на образование всех детей независимо от их состояния здоровья учитывается при организации процесса образования детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, имеющих инвалидность.

В 2019 году в Ярославской области функционировало 18 государственных общеобразовательных организаций, обучающих детей по адаптированным основным общеобразовательным программам для детей **с ограниченными возможностями здоровья**. В формате школ-интернатов работает 15 организаций. Всего в данных образовательных организациях обучается **1 857 человек.** В число обучающихся входит **813 детей-инвалидов (43%)**.

В числе названных образовательных учреждений 13 организовано для обучения детей с интеллектуальными нарушениями (1 356 человек); для детей, имеющих нарушения слуха - 2 учреждения (154 человека); для детей, имеющих нарушения зрения - 1 учреждение (87 человек); для детей с нарушениями речи -1 учреждение (73 человека). Одно образовательное учреждение обучает детей

с задержкой психического развития (187 человек). В 14-ти из перечисленных выше учреждений обучаются также дети с тяжелыми множественными нарушениями развития.

В сравнении с данными 2017-2018 учебного года отмечен рост числа детей, обучающихся в этих организациях. Так, общий рост составил 3%, рост числа детей, имеющих инвалидность, – 12%.

Более семи тысяч учеников Ярославской области (**7 514 школьников**), проживающих в сельской местности, доставляют в образовательные организации на **школьных автобусах**. В 2019 учебном году для организации перевозок обучающихся муниципальных образовательных организаций задействовано 242 специальных транспортных средства, предназначенных для перевозки детей (школьные автобусы).

Школьные автобусы для ежедневной перевозки обучающихся соответствуют требованиям ГОСТа, оснащены тахографами, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и имеют действующие технические осмотры.

Все большее развитие в регионе получают программы **дополнительного образования**. Для обеспечения доступности дополнительного образования в 2019 году был актуализирован банк программ, технологий и практик дополнительного образования детей по направлениям «образовательный туризм», «математическое образование», «инклюзивное дополнительное образование», «техническое творчество», «музейная педагогика», «театральная педагогика».

Обновляется содержание и формы реализации дополнительных общеразвивающих программ, адаптируются содержание и условия реализации дополнительных общеразвивающих программ для детей с ограниченными возможностями здоровья, внедряется система персонифицированного дополнительного образования детей во всех муниципальных образованиях области. По состоянию на 30.12.2019 **149 940 детей получили сертификат дополнительного образования** и 106 101 ребенок использовал сертификат для записи на дополнительные общеобразовательные программы.

Для предоставления родителям учеников исчерпывающей информации о дополнительных общеобразовательных программах, реализуемых образовательными организациями на территории области, а также для оформления заявки на получение сертификата дополнительного образования и записи на выбранную программу создан и функционирует региональный сегмент федерального навигатора по дополнительным общеобразовательным программам.

Навигатор размещен в сети «Интернет» по адресу: **https://yar.pfdo.ru**. По состоянию на 30.12.2019 в навигаторе представлено 613 поставщиков образовательных услуг и 7813 дополнительных общеобразовательных программ, из них: 884 программы в реестре сертифицированных, 271 – в реестре предпрофессиональных, 5278 – в реестре значимых, 430 – в реестре общеразвивающих, 950 – в реестре платных.

Таким образом, в регионе представлены широкие возможности для реализации гражданами своего конституционного права на образование.

Однако, согласно данным ежегодного **социологического исследования** «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», жителей региона можно назвать лишь **относительно удовлетворенными соблюдением данного права**: в 2019 году с тем, что право на образование в Ярославской области соблюдается, согласились **59,5% опрошенных**. По сравнению с предыдущими периодами число граждан, удовлетворенных соблюдением права на образование, снижается: 2016 год - 85,1%, 2017 год - 73,4%, 2018 год - 74,8%.

Число обращений в адрес Уполномоченного, касающихся соблюдения права на образование, в 2019 году выросло. Так, если за 2018 год омбудсмен получил **53 обращения** о содействии в реализации либо восстановлении права на образование, то **в 2019 году** таких обращений поступило уже **79**. Эта цифра составляет **3,3% от** общего числа обращений.

Проблематику поступивших в 2019 году обращений в сфере права на образование можно разделить **на следующие группы**:

- проблемы с зачислением в первые и десятые классы;
- проблемы транспортной доступности школ в малых городах и сельской местности;
- проблемы использования сертификатов на получение дополнительного образования;
- ограничение права на получение образования в школах и детских садах по причине отсутствия профилактических прививок и отказа от туберкулинодиагностики инвазивными методами;
- доступность образования для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Наиболее многочисленная группа жалоб в названном перечне – обращения и жалобы по поводу **комплектации первых и десятых классов** общеобразовательных школ. Данная проблема стала настолько резонансной, что была вынесена Уполномоченным в качестве темы прямого

эфира авторской программы «Имеем право!» на «Радио России. Ярославль». В ходе эфира, состоявшегося в феврале, директор департамента образования мэрии Ярославля сообщила, что в период зачисления в первые классы был отмечен высокий уровень напряженности в среде родителей. Напряженность связали с востребованностью отдельных ярославских школ, а также с притоком учащихся и дефицитом мест в районных школах.

Проблема зачисления в первые классы была озвучена заявителями и на одном из совместных приемов граждан, которые провели Уполномоченный и директор департамента образования мэрии г. Ярославля.

Так, родителей 13 школьников и дошкольников из двух районов Ярославля, обратившихся с жалобами, не устраивала процедура подачи документов на зачисление; граждане сетовали на то, что многие родители оформляют фиктивную регистрацию в районах местонахождения отдельных школ, тем самым лишая возможности зачисления в школы детей, проживающих в этих районах постоянно.

Три обращения от родителей учеников содержали просьбы о содействии в реализации права детей на зачисление в 10-й класс одной из ярославских школ с углубленным изучением английского языка.

Стоит отметить, что на сегодняшний день проблема поступления в 10-й класс актуальна не только для Ярославской области. Конкурсный отбор в старшие классы общеобразовательных школ основывается на результатах ОГЭ – основного государственного экзамена, по итогам которого формируется рейтинг для поступления. Но проблема состоит еще и в том, что каждая школа формирует рейтинг самостоятельно. В итоге ученик, имеющий высокий рейтинг в «родной» школе, может «не пройти» в 10 класс в другом учебном заведении.

Как было отмечено в ходе прямого эфира программы «Имеем право!» на «Радио России. Ярославль», посвященного готовности школ, детских садов и средних специальных учебных заведений к началу 2019-2020 учебного года, проблема должна и может решаться организационными механизмами. Так как на сегодняшний день не существует жесткой привязки места жительства ученика к той школе, где ребенок закончил девять классов, у детей есть более широкий выбор учебных заведений. Для упрощения процедуры такого выбора департамент образования мэрии областного центра подготовил перечень с указанием свободных мест в школах города с разделением по районам.

Не менее важен и вопрос **строительства новых школ**. Необходимость в новых школах обусловлена постоянным приростом контингента учеников: ежегодно число школьников растет в среднем на 2 тыс. детей. По данным органов исполнительной власти, в Ярославле запланировано строительство новой школы на 750 мест в микрорайоне Сокол г. Ярославля, подана заявка на строительство школы в Дзержинском районе. В 2019 году начато строительство здания общеобразовательной организации на 786 мест во втором по величине городе Ярославской области – Рыбинске. Степень строительной готовности объекта по состоянию на 31.12.2019 составляла 39%. Плановый срок введения здания в эксплуатацию – 01.09.2020.

Однако приходится констатировать, что строительство новых образовательных организаций в городах значительно отстает от темпа строительства новых жилых микрорайонов, зачастую не обеспеченных необходимой инфраструктурой.

В муниципальных же районах остро стоит проблема плачевного состояния зданий школ, в особенности в сельских поселениях.

В обращении жительницы одного из районов указывалось, что «здание сельской школы не вмещает обучающихся учеников и не удовлетворяет их потребностям: в школе нет спортивного и актового зала - дети вынуждены заниматься в коридоре, нет раздевалки или помещения, чтобы дети могли переодеваться для занятий физкультурой, классы переполнены, учительская настолько маленькая и узкая, что сложно представить, как учителя там могут работать».

Проблема нарушения права на образование, связанная с перебоями или **отсутствием транспортного сообщения между местом жительства учеников и школами в сельской местности,** звучит в обращениях граждан ежегодно. Чаще всего проблема возникает по причине снижения числа учащихся в сельской местности, особенно в отдаленных деревнях, и оптимизации маршрутов школьных автобусов. Также в число причин входит и низкое качество дорог местного значения.

Среди общего числа обращений, завершившихся восстановлением прав детей на получение образования, наиболее резонансными стали возобновление маршрутов школьных автобусов в двух муниципальных районах, где ученикам приходилось преодолевать значительное для их возраста расстояние в несколько километров от дома до действовавших на момент обращений остановок школьных автобусов. В обоих случаях для продле-

ния этих маршрутов требовался ремонт участков дорог местного значения. Благодаря вмешательству Уполномоченного и успешному межведомственному взаимодействию органов власти и правоохранительных органов ситуации разрешились восстановлением прав.

Не менее сложная ситуация сложилась в Переславле-Залесском.

В адрес Уполномоченного поступили несколько обращений от жителей г. Переславля, обеспокоенных невозможностью доставки детей в школы, в которых дети обучаются с первого класса. В 2018 году произошло объединение Переславского муниципального района и городского округа Переславль-Залесский. По инициативе администрации Переславля-Залесского было принято решение закрепить школьные автобусы за конкретными учебными заведениями.

Отдельным постановлением за каждой школой была закреплена определенная сельская территория. Для обучения детей, проживающих в деревнях, остались только три школы. Но многие дети из деревень начали и к моменту объединения продолжали обучение в других школах города, попадая в них на свободные места.

После многочисленных обращений родителей было принято решение доставлять детей к действующему месту обучения до конца сентября 2019 года и далее индивидуально находить выход из каждой ситуации.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Программа «Школьный автобус» действует только в границах района. Маршрут на общественном транспорте получается с многочисленными пересадками. Прямой маршрут мы преодолеваем на социальном такси. Стоимость одной поездки в 2019 году поднялась, сумма для нас неподъемная! … От чиновников я получила только один совет: отвезти ребенка в школу и оставить его там…».

На вопросы родителей и СМИ в местной администрации пояснили, что родителям будут предложены два варианта: перевести ребенка в школу по прикрепленной территории, либо самостоятельно решить вопрос с доставкой. В региональном департаменте образования уточнили: в соответствии с Порядком приобретения и использования школьных автобусов, утвержденным постановлением Правительства Ярославской области от 27.09.2012 № 967-п, органы местного самоуправления самостоятельно определяют балансосодержателя школьного автобуса.

В связи со сложившейся непростой ситуацией Уполномоченный направил запрос в департамент образования Ярославской области, откуда была получена подтверждающая информация об определении организатора бесплатной перевозки детей из сельской местности до учебных учреждений. В ответе департамента также сообщалось о том, что за счет средств областного бюджета ежегодно приобретаются школьные автобусы, которые безвозмездно передаются в собственность муниципальным образованиям области. Органы местного самоуправления самостоятельно выбирают образовательное учреждение, на балансе которого будет находиться автобус, а также закрепляют муниципальные образовательные организации за конкретными территориями муниципального района, городского округа. На следующем этапе руководитель школы обеспечивает организованную доставку детей автобусами к месту обучения. На основании заявлений родителей формируются списки детей, определяются места посадки и высадки пассажиров.

К решению проблемы Уполномоченный попросил подключиться прокуратуру Ярославской области, которая провела собственную проверку полученной информации и подтвердила данные, содержавшиеся в ответе департамента образования.

На сегодняшний день срок организации перевозок школьников по старым маршрутам скорректирован и продлен до конца 2019-2020 учебного года: детей по-прежнему будут доставлять к тем школам, в которых они обучались с первого класса.

Были приняты и меры финансовой помощи муниципалитетам: на заседании комитета Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи был рассмотрен **проект закона Ярославской области «Об отдельных вопросах регулирования отношений в сфере образования».** Законопроектом предусматривается компенсация муниципальным образованиям из областного бюджета расходов на организацию бесплатной перевозки учащихся школьными автобусами между муниципальными районами.

Третьей по числу обращений в части защиты права на образование стала проблема **получения детьми дополнительного образования в рамках действия системы сертификатов дополнительного образования**.

Так называемая персонифицированная модель финансирования дополнительного образования рассчитана на детей в возрасте от 5 до

18 лет. Сертификат дополнительного образования не материален и предполагает занесение данных ребенка в специальный реестр. Для выбора формы дополнительного образования родителям ребенка рекомендуется зайти на информационный портал-навигатор **yar.pfdo.ru**, изучить направления образования и выбрать для своего ребенка кружок или секцию.

Внедрение вышеуказанной системы разделило общественность - и особенно родителей учеников - на два лагеря. Сторонники новой системы положительно отзывались о возможности пользоваться современными технологическими достижениями. Противники критиковали систему за вынужденное ограничение числа кружков и секций, которые могут посещать школьники.

Активное общественное обсуждение получила ситуация, связанная с записью детей в кружки, сложившаяся в августе 2019 года в Ярославле.

Так, в СМИ появилась информация о том, что для записи детей в кружки родители были вынуждены занимать очередь к муниципальному учреждению в областном центре, предоставляющему услуги дополнительного образования, с 4 часов утра. Несмотря на то, что официально запись начинается в 9 утра, по информации граждан, уже в 9 утра в отдельные кружки и секции не было свободных для записи мест. Директор учреждения объяснил отсутствие бесплатных свободных мест в отдельные кружки занятостью всех мест детьми, зачисленными в прошлые годы. Гражданам были предложены платные группы, набор в которые был объявлен с 26 августа. Возникшая ситуация породила всплеск обсуждения проблем в системе дополнительного образования.

Уже не первый год Уполномоченный получает жалобы на отказы в зачислении в образовательные учреждения **детей, не прошедших туберкулинодиагностику**, то есть не имеющих внутрикожной аллергической пробы с туберкулином (далее – проба Манту), а также **детей, которым не сделана профилактическая прививка от полиомиелита**.

Одно из таких обращений поступило от жительницы Ярославля Х., которая получила от руководства школы, где учатся ее дети, извещение о необходимости изменить форму обучения детей по причине отсутствия прививки от полиомиелита. Женщина писала, что у них с мужем нет возможности оставлять детей дома одних и нет педагогического образования для того, чтобы обучать их дома. По словам школьного врача, отстранение было запланировано на неопределенный период, так как детей будут прививать по мере достижения 14 лет.

Уполномоченный направил в школу, где обучались дети заявительницы, письмо, сообщив о неправомерности отказа в допуске школьников в учебное заведение и допущении руководством учебного заведения нарушения норм Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», прав обучающегося лица и его законных представителей.

Омбудсмен акцентировал внимание руководства школы на том, что действия администрации школы по понуждению к переходу на иную форму обучения не соответствуют требованиям законодательства, и сообщил, что не усматривает ненадлежащего исполнения родителями детей обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних при отказе от вакцинации от полиомиелита.

Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 233-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», государство признает охрану здоровья детей как одно из важнейших и необходимых условий физического и психического здоровья детей; дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье и надлежащую правовую защиту в сфере охраны здоровья, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи.

В соответствии со ст. 19 ч. 5 п. 8 данного Федерального закона РФ, пациент вправе отказаться от медицинского вмешательства.

Право на свободу выбора пациента в борьбе с инфекциями закреплено в Федеральном законе № 157-ФЗ от 17.09.1998 «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» в возможности безусловного отказа от вакцинации. Согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» граждане при осуществлении иммунопрофилактики имеют право на отказ от профилактических прививок.

Согласно вышеприведенным законодательным нормам граждане имеют право отказаться от проведения профилактических прививок в отношении своего ребенка. Принудительных мер к применению профилактических прививок закон не предусматривает.

Согласно п. 3 ст. 5 Федерального закона № 157-ФЗ, при осуществлении иммунопрофилактики граждане обязаны выполнять предписания медицинских работников, в письменной форме подтверждать отказ от профилактических прививок.

Возможность отказать в приеме, либо не допустить к занятиям в дошкольных и образовательных учреждениях законодательно не предусмотрена.

Уполномоченный обратил внимание руководства школы на то, что администрации образовательных учреждений, как правило, неверно применяют постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.07.2011 № 107 «Об утверждении СП 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита», п. 9.5 которого содержит указания на необходимость разобщения непривитых детей с детьми, привитыми «живой» вакциной в течение последних 60 дней, на срок 60 дней с момента получения детьми последней прививки.

Обязанность по разобщению возложена на администрацию медицинских организаций, дошкольных организаций и общеобразовательных учреждений, летних оздоровительных организаций детей. Это значит, что именно администрация указанной школы должна разработать меры по разобщению, которые изначально не должны предполагать лишение ученика права на посещение общеобразовательного учреждения.

Таким образом, отказ в принятии ребенка в образовательную организацию при отсутствии профилактических прививок нарушает гарантированное законом конституционное право ребенка на общедоступность получения образования и может повлечь за собой административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ. Уполномоченный также уведомил администрацию школы о том, что при наличии повторных обращений о нарушениях законодательства со стороны администрации, соответствующая информация будет направлена в адрес департамента образования области и в органы прокуратуры.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Ущемляют права моих детей! Дети учатся в третьем и в четвертом классе. От полиомиелита прививают детей 7-8 класса и из-за этого отстраняют от учебы моих детей. Сказали прямо: забирайте документы и учитесь дома. Директор нам сказала просто уйти, но это вне закона. Помогите нам, пожалуйста!».

Вмешательство Уполномоченного возымело действие: руководство школы приняло к сведению информацию, полученную от омбудсмена, хотя и указало на то, что данные, предоставленные заявительницей о нарушении прав детей на образование, не полностью соответствуют действительности.

Тем не менее, администрация школы предприняла требуемые меры по разобщению детей заявительницы и прочих не привитых от полиомиелита детей с привитыми детьми: ученики были рассажены за разные парты, усилен контроль дезинфекционного режима, врачом школы проведена профилактическая беседа о правилах личной гигиены в классах, где обучаются непривитые дети.

Таким образом, право детей заявительницы на доступ в образовательное учреждение и получение образования было восстановлено.

При содействии Уполномоченного в 2019 году получила разрешение проблема **реализации права на образование несовершеннолетними, находящимися в СИЗО**. Тот факт, что несовершеннолетний гражданин лишен свободы, не означает автоматически, что он лишен и своих гражданских прав, одним из базовых среди которых является право на образование.

Проблема, связанная с получением образования несовершеннолетними гражданами, содержащимися в следственных изоляторах ФСИН, была выявлена Уполномоченным еще в 2016 году и подтвердилась в ходе рабочих поездок омбудсмена в СИЗО.

Если в исправительных учреждениях есть специальные учебные заведения, где осужденные могут получить образование, то в СИЗО таких учреждений не предусмотрено. На федеральном уровне не был отрегулирован ряд важных нормативных моментов - в частности, порядок организации образовательного процесса, его финансирование, условия работы преподавателей, оказывающих образовательные услуги на основе договора. В итоге учебные занятия в изоляторах не проводились, вместо этого несовершеннолетним предлагалось самостоятельно осваивать школьную программу.

Для решения проблемы Уполномоченный внес предложение в региональные и федеральные органы власти о необходимости утверждения приказа **об организации условий для получения несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования** в форме самообразования и порядка оказания администрацией мест содержания под стражей помощи в получении несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования.

Соответствующий приказ Министерства юстиции РФ и Министерства просвещения РФ от 17.06.2019 г. № 113/306 вступил в силу осенью

2019 года. Несовершеннолетние подследственные и подозреваемые будут иметь возможность проходить обучение в следственных изоляторах.

Это даст подросткам не только право на получение знаний в полном объеме, но и возможность не отставать от своих сверстников, что особенно важно в случае вынесения оправдательного приговора.

Правовое просвещение детей и подростков остается одним из традиционных направлений деятельности Уполномоченного в сфере содействия реализации права на образование. Помимо разработанных в аппарате Уполномоченного информационных памяток для школьников **«Что делать, если ты стал свидетелем или жертвой насилия или жестокого обращения?»** и **«Важная информация для детей и подростков»,** в 2019 году, омбудсмен проводит тематические просветительские встречи с учащимися школ в муниципальных образованиях области в рамках «Дней Уполномоченного», с учащимися школ и сотрудниками образовательных организаций в г. Ярославле. Так, в 2019 году была разработана и представлена презентация Уполномоченного о взаимоотношениях учеников, родителей и учителей в информационном пространстве и сети «Интернет». Презентация доступна на сайте омбудсмена www.up76.ru в разделе «Правовое просвещение».

***

Рекомендации Уполномоченного:

Для неукоснительного соблюдения прав граждан при **зачислении учеников в старшие классы** общеобразовательных школ необходимо установить единые сроки подачи заявлений на участие в индивидуальном отборе. Для составления рейтинга для индивидуального отбора целесообразно предусмотреть единые коэффициенты по предметам, изучаемым при получении основного общего образования на базовом и углубленном уровне.

При составлении рейтинга и максимального учета знаний школьников есть смысл отменить «округление» баллов по предметам и предусмотреть получение выпускниками, сдававшими ГВЭ – государственный выпускной экзамен – итоговых результатов в баллах. Кроме того, следует предусмотреть возможность поступления в 10-е классы для выпускников прошлых лет.

В вопросах организации **транспортной доступности образовательных учреждений** в сельской местности органам местного самоуправления можно рекомендовать более эффективно использовать возможности межведомственного взаимодействия и тщательно анализировать каждую индивидуальную ситуацию. При составлении транспортных маршрутов между сельскими поселениями и районными центрами следует учитывать интересы учеников. С учетом того, что есть положительный опыт восстановления права школьников на доступ к образовательным учреждениям, а также опыт изыскания ресурсов, в частности, для ремонта дорог местного значения и корректировки маршрутов школьных автобусов, администрациям муниципальных районов следует принять этот опыт во внимание и использовать его при решении аналогичных проблем.

По вопросу **соблюдения права на образование детей, не прошедших вакцинацию против инфекционных болезней, а также туберкулинодиагностику,** Уполномоченный считает важным заострить внимание администраций учебных заведений на необходимости строго следовать законодательным нормам, дающим родителям детей право как на вакцинацию, так и на отказ от нее. Профилактические беседы и просветительские мероприятия также могут помочь снизить уровень конфликтности между родителями непривитых детей и администрацией общеобразовательных учреждений.

Таким образом, грамотное межведомственное взаимодействие позволяет провести работу по восстановлению нарушенных прав без бюрократических проволочек и излишних временных затрат. Внимательное отношение и соблюдение законодательных норм, индивидуальный подход к каждой проблеме, готовность к диалогу с гражданами позволят успешно решать проблемы по восстановлению конституционного права граждан на образование.

4.7. ПРАВО НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ

Предоставление гражданам культурных благ, гарантированных Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации, а также реализация частей 2 и 3 ст. 44 Конституции, предписывающих заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, волнует многих жителей области.

В Ярославской области отрасль культуры представляет собой устойчивую и сбалансированную систему учреждений культуры, в регионе разработаны и действуют стратегические и программные документы, в том числе государственная программа **«Развитие культуры и туризма в Ярославской области»** на 2014-2020 годы. По информации регионального департамента культуры, в области функционируют 22 государственных

учреждения культуры (шесть музеев, четыре библиотеки, четыре образовательные организации, два театра, две концертные организации, три учреждения культурно-досугового типа, общежитие) и 159 муниципальных учреждений культуры.

На территории региона действуют три федеральных учреждения культуры: Российский государственный академический театр имени Федора Волкова, Ярославский государственный театральный институт, Государственный музей-заповедник «Ростовский кремль». Указом Президента от 16 сентября 2019 г. № 450 Государственный театр имени Федора Волкова отнесен к особо ценным объектам культурного наследия народов России. 88% учреждений культуры находится в сельских территориях и малых городах. В трёх городских округах и 16 муниципальных районах Ярославской области услуги предоставляют 373 муниципальных культурно-досуговых учреждения, 368 общедоступных библиотек, 3 музея, один исполнительский коллектив, два театра, 35 детских школ искусств, один зоопарк.

По данным департамента культуры, в области растет интерес населения к культурным событиям: по итогам 11 месяцев 2019 года **количество посещений учреждений культуры составило 7,6 млн., что больше посещений в аналогичном периоде 2018 года на 12,4%.** Показательно, что основная доля посещений приходится на библиотечную систему (43%). Однако популярны среди населения и музеи: количество посещений различных экспозиций за 11 месяцев 2019 года составило 3 млн., что на 400 тысяч больше, чем в соответствующем периоде прошлого года.

Отрадно, что в Ярославской области **один из самых высоких в ЦФО показателей охвата населения библиотечным обслуживанием - 51,3 %.** Библиотеки внедряют активные формы работы, в том числе в «уличном» формате. Впервые в 2019 году в формате открытых площадок прошел межрегиональный фестиваль «Ярославское книжное обострение». Ведётся работа виртуальных читальных залов Президентской библиотеки имени Б.Н. Ельцина, Национальной электронной библиотеки, Электронной библиотеки диссертаций РГБ, виртуального читального зала Государственного архива Ярославской области. С библиотечной системой активно сотрудничает и Уполномоченный: омбудсмен и сотрудники его аппарата проводят регулярные встречи на базе муниципальных библиотек со студентами вузов и колледжей, в ряде библиотек организованы информационные стенды с просветительской продукцией из серии «Библиотека Уполномоченного».

Доступ к культурным ценностям определяется и **уровнем информационной открытости культурной жизни региона**. По этому показателю Ярославская область в 2019 году заняла третье место в номинации «Субъект Российской Федерации с населением 1-2 млн. человек». В указанный проект регион включился в числе пилотных, но уже не первый год входит в пятёрку регионов-лидеров.

Важная часть права на доступ к культурным ценностям – **охрана объектов исторического и культурного наследия.** По количеству и значимости объектов культурного наследия Ярославская область занимает особое место в историко-культурном наследии Российской Федерации. На территории Ярославской области находится **более 1500 объектов культурного наследия** (памятников истории и культуры), включенных в настоящее время в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Историко-культурное наследие Ярославской области – это комплекс уникальных духовных и материальных ценностей, являющихся частью общероссийского и мирового культурного наследия. Исторический центр города Ярославля включен в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

Государственный надзор в области охраны памятников культуры осуществляет региональный департамент охраны объектов культурного наследия. В 2019 году департаментом, по предоставленным Уполномоченному данным, было проведено **329 проверочных мероприятий**. Кроме того, департамент отчитался о **92 систематических наблюдениях** за состоянием объектов культурного наследия, по итогам которых были составлены акты технического состояния памятников. Утверждено 40 охранных обязательств, содержащих, помимо прочего, требование об обеспечении доступа к объекту культурного наследия.

По итогам контрольно-надзорных мероприятий в 2019 году в адрес собственников, пользователей объектов культурного наследия было выдано 63 предписания об устранении выявленных нарушений (в 2018 году - 27) и 73 предписания о выполнении мероприятий на объекте культурного наследия (в 2018 году - 58). Таким образом, налицо рост числа подтверждённых нарушений охранного законодательства в отношении памятников истории и культуры.

Среди злоупотреблений и нарушений, по которым были выданы предписания и даже направлены иски в суд, наиболее распространёнными были:

- непроведение работ по ремонту и реставрации объекта культурного наследия при наличии необходимости в проведении таких работ;

- проведение работ, изменяющих предмет охраны объекта культурного наследия либо ухудшающих условия, необходимые для сохранности объекта культурного наследия (размещение кондиционеров, информационных вывесок и т.д.);
- проведение несогласованных работ по сохранению объекта культурного наследия;
- проведение строительных и иных работ вблизи объекта культурного наследия в отсутствие проектной документации разделов, предусматривающих мероприятия по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, согласованных департаментом.

По ряду дел были вынесены обвинительные приговоры. К примеру, Переславским районным судом при участии департамента охраны объектов культурного наследия был вынесен обвинительный приговор по уголовному делу в отношении действий бывшего главы района по выдаче разрешений на строительство на территории объекта археологического наследия «Селище (Клещино) X-XII вв.» без предварительных археологических исследований.

Одним из индикаторов интереса населения области к проблематике соблюдения права на доступ к культурным ценностям, сохранности памятников истории и культуры являются **обращения граждан в профильные инстанции** по вопросам реализации и защиты указанного права. Так, региональный департамент культуры в 2019 году рассмотрел **152 обращения** граждан, связанных с деятельностью государственных учреждений культуры, проведением культурных и массовых мероприятий, деятельности тех или иных культурных объединений. В областной департамент охраны объектов культурного наследия в 2019 году поступило **416 обращений**.

Социологическое исследование, проведенное в 2019 году Уполномоченным, показало, что **респонденты в целом удовлетворены уровнем соблюдения права на доступ к культурным ценностям.** Косвенно это подтверждается традиционно небольшим количеством обращений к региональному омбудсмену по указанным вопросам. В 2019 году таких обращений было принято **8, что составляет 0,3% от общего числа обращений**. Вместе с тем, каждое обращение в этой сфере по-своему уникально и вскрывает значимую в культурном отношении проблему.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение сотрудницы библиотеки Б. с просьбой восстановить мемориальную доску в память Андрея Михайловича Достоевского, брата писателя Ф.М. Достоевского, работавшего в Ярославле с 1865 по 1890 год губернским архитектором и инженером. Доска была установлена на здании на Советской площади г. Ярославля, которое также является объектом культурного наследия. Работники библиотеки долгие годы боролись за восстановление мемориальной доски. В 2009 году мэрия Ярославля сообщила заявительнице, что мемориальная доска А.М. Достоевскому никогда не состояла на балансе городского управления культуры, не числится в реестре муниципального имущества города Ярославля, поэтому ее необходимо устанавливать заново в соответствии с Положением о порядке размещения мемориальных досок в городе Ярославле.

В ходе работы с обращением Уполномоченный выяснил, что согласно Федеральному закону обязанность по установке информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия возлагается на законных владельцев таких объектов. Законным владельцем здания является Управление Судебного департамента в Ярославской области. Уполномоченный направил в Управление соответствующий запрос, и в настоящее время вопрос находится в стадии согласования, на 2020 год запланированы работы по установке на указанном здании информационной надписи о том, что оно является объектом культурного наследия федерального значения «Здание присутственных мест и Губернского правления», 1780 г.

Неоценимое значение в деле соблюдения и защиты права на доступ к ценностям культуры имеет **правовое просвещение и популяризация охраны культурного наследия.** Вопросам реализации прав жителей региона на доступ к объектам культурного наследия, их сохранению и возрождению был посвящен эфир радиопрограммы Уполномоченного «Имеем право!» на «Радио России. Ярославль» в январе 2019 года. Участники эфира – директор департамента охраны объектов культурного наследия и представитель общественной организации – признали, что значимую роль в выявлении и сохранении памятников культуры играют общественные организации и люди с активной гражданской позицией. Немаловажным в деле сохранения и восстановления исторических памятников было названо и сотрудничество общественных организаций с органами власти и специалистами, которые оказывают профессиональную помощь в восстановлении и сохранении объектов культурного наследия.

В 2019 году вопросы защиты культурных прав были вынесены и на федеральную повестку. Так, в апреле 2019 года Уполномоченный принял участие в **круглом столе «Актуальные проблемы защи-**

ты культурных прав граждан», который состоялся в Москве под эгидой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На мероприятии ярославский омбудсмен представил российским и зарубежным участникам вышедшую в 2018 году в рамках проекта «ПРАВпросвет» брошюру **«Право на культурное наследие: что важно знать о памятниках истории и культуры и их охране».**

Рекомендации Уполномоченного:

- необходимо продолжить работу по популяризации проблематики охраны исторического и культурного наследия в информационном пространстве региона (тематические просветительские программы на региональных телеканалах, популяризация темы в интернет-пространстве и социальных сетях, встречи со школьниками и студентами, выпуск периодических изданий и информационных материалов, проведение тематических мероприятий в дни исторического и культурного наследия);
- налицо необходимость превентивной работы компетентных органов и инстанций с целью предотвращения проблем с сохранностью объектов культурного наследия – в частности, обеспечения строгого соблюдения градостроительного, земельного законодательства и законодательства об охране объектов культурного наследия при выделении участков под застройку, внедрения современных методов охраны объектов историко-культурного наследия, в том числе проведения масштабных реставрационных либо консервационных работ;
- сохраняет актуальность вопрос развития в регионе института общественных инспекторов по охране объектов культурного наследия, который дополнил бы сложившуюся практику градозащитной деятельности (вопрос поднимался в Докладе Уполномоченного за 2018 год);
- необходимо развивать и стимулировать взаимодействие органов власти, надзорных ведомств с общественными организациями и гражданскими активистами, внимательно относиться к инициативам и обращениям граждан и организаций в части сохранения или возрождения исторических и культурных памятников.

4.8. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Экологические права граждан гарантированы статьей 42 Конституции РФ, закрепляющей право не только на благоприятную окружающую среду, но и на доступ каждого к достоверной информации о ее состоянии. Федеральным законом «Об охране окружающей среды» каждому гражданину предоставлена юридическая возможность пользоваться окружающей природной средой как естественной средой обитания, пригодной для жизни, а также требовать от государства, юридических и физических лиц выполнения ими их обязанностей по охране природной среды, по недопущению состояния экологии, которое может отрицательно сказаться на здоровье населения.

К Уполномоченному в 2019 году поступили **13 обращений** о защите экологических прав. Это составляет **0,5% от общего числа обращений**. По сравнению с 2018 годом число жалоб по экологическим вопросам снизилось как в процентном, так и в численном выражении. Вместе с тем, по данным социологического исследования 2019 года, **уверенность жителей области в соблюдаемости права на благоприятную окружающую среду по сравнению с 2018 годом также снизилась**, и при этом весьма существенно. **В 2019 году лишь 33,2% опрошенных заявили, что это право соблюдается**, тогда как годом раньше такое мнение высказали почти половина респондентов (49,5%).

Безусловно, в Ярославской области экологические проблемы находятся в зоне постоянного внимания органов власти и компетентных инстанций. По информации департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области, в регионе проводятся регулярные природоохранные и экологические мероприятия в рамках **государственной программы «Охрана окружающей среды в Ярославской области» и ведомственной целевой программы «Управление охраной окружающей среды и рациональным природопользованием в Ярославской области».** Кроме того, в целях повышения экологической грамотности населения и в первую очередь молодого поколения реализуются положения **Закона Ярославской области «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ярославской области».** В 2019 году в регионе проведено более 140 просветительских мероприятий экологической направленности, включая тематические уроки, интерактивные игровые программы, конкурсы и акции, в которых были задействованы более 32 тысяч детей и педагогов.

Деятельность департамента в 2019 году включала такие направления, как:

- внедрение новой системы обращения с ТКО, создание и распространение инфраструктуры для раздельного сбора мусора;
- мониторинг состояния атмосферного воздуха и

водных объектов;
- комплексное экологическое обследование расположенных в области особо охраняемых природных территорий (таковые занимают площадь 365 тысяч га, или 10% от всей площади региона);
- проведение государственной экологической экспертизы природных объектов;
- осуществление федерального государственного надзора в области охраны и использования объектов животного мира, государственного охотничьего надзора;
- осуществление регионального государственного экологического надзора.

В рамках осуществления государственного экологического надзора в 2019 году департаментом на территории области было выявлено 379 мест несанкционированного размещения отходов и мусора общим объемом 16,3 тыс. куб. м, из которых на конец года ликвидировано 77 %.В указанный период выявлено 470 нарушений природоохранного законодательства, за которые к административной ответственности привлечены 448 юридических, должностных и физических лиц на общую сумму 9,061 млн. рублей. Проведено более 120 контрольно-надзорных мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений в сфере недропользования, связанных как с безлицензионной добычей (так называемые «черные копатели»), так и выявления фактов нарушений пользования недрами со стороны организаций, имеющих соответствующие лицензии.

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«На протяжении трех лет мы боремся за сохранение Павловской рощи - любимого места отдыха ярославцев с богатым историческим прошлым. Сколько отписок мы получили! Мол, все там по закону и строители ничего не нарушают!».

Надзор за исполнением законности в сфере охраны окружающей среды осуществляет и **природоохранная прокуратура.** По данным ведомства, предоставленным Уполномоченному, за 12 месяцев 2019 года в прокуратуру поступило **458 обращений, что на 30% меньше, чем в 2018 году**. Чаще всего заявители обращались по вопросам надзора за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в частности, обращения с отходами производства и потребления, а также по вопросам соблюдения водного законодательства.

По результатам прокурорских проверок было выявлено 228 нарушений, по которым приняты меры прокурорского реагирования.

Так, Ярославской межрайонной природоохранной прокуратурой была проведена проверка по обращениям жителей г. Ярославля, которые связывали наличие неприятного запаха в воздухе с выбросами с территории предприятия, занимающегося дублением и отделкой кожи. В ходе проверки выяснилось, что конструкция станции биологической очистки провоцирует рассеивание вредных выбросов на прилегающие территории. В выбросах же обнаружилось содержание сероводорода. В адрес предприятия было внесено представление, по результатам которого должностные лица были привлечены к дисциплинарной ответственности и были возбуждены административные производства.

Представление было внесено и в адрес фарфорового завода в Рыбинском районе, в результате деятельности которого (разрытие котлованов в прибрежной зоне) был разрушен берег Волги на площади около 400 кв.км. В настоящее время проводится рекультивация территории.

Часто нарушения природоохранного законодательства допускают застройщики новых жилых массивов.

Так, природоохранная прокуратура выявила нарушения при отведении канализационных стоков от нового жилого комплекса в Ярославском районе, приведшие к загрязнению участка площадью 800 кв.км. В настоящее время возбуждено и расследуется уголовное дело, проводится частичная рекультивация территории.

Таким образом, несмотря на усилия, предпринимаемые на региональном уровне по обеспечению сохранности экологии, в Ярославской области по-прежнему сохраняются экологические проблемы, требующие комплексного разрешения.

Наличие таких проблем подтверждается и информацией, содержащейся в обращениях граждан, адресованных Уполномоченному по правам человека. Некоторые вопросы сохраняют актуальность для региона не первый год. Один из них **– угроза застройки многоэтажными домами памятников природы**.

С таким вопросом к омбудсмену обратилась градозащитница Б., напомнив, что уже несколько лет в областном центре идет борьба за сохранение памятника природы - Павловской рощи. Еще в 2016 году ярославцы собрали более 2000 подписей под петицией против застройки этой территории многоэтажными домами. Б. указала, что планировка территории в районе Павловской рощи противоречит федеральному

законодательству.

Усилия градозащитников и экологических активистов по сохранению рощи принесли результат. К лету 2019 года срок действия разрешения на строительство дома около «зеленой зоны» истек и не был продлен региональным департаментом строительства. Истекло и время действия проекта оценки воздействия на окружающую среду. В августе 2019 года прокуратура города Ярославля внесла протест на изменения в правила землепользования и застройки (ПЗЗ), которые вообще сделали возможным строительство высотных домов рядом с памятником природы, указав, что они должны быть приведены в соответствие с градостроительным кодексом.

Еще одна волнующая жителей области проблема – **утилизация ТКО на полигонах области.** И если проблема ввоза в Ярославскую область мусора из соседних регионов, вызвавшая широчайший общественный резонанс в 2018 году, была в 2019 году частично решена, то вопросы ненадлежащей эксплуатации существующих полигонов в отдельных муниципальных районах области, к сожалению, сохранили актуальность.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жителей деревни С. Угличского района Ярославской области, в котором было указано, что в 500 м от деревни расположен полигон твердых коммунальных отходов, который эксплуатируется без проекта реконструкции и экологической экспертизы и на котором фактически складируются опасные отходы. Во время таяния снега и обильных дождей с полигона происходят утечки фильтрата, который попадает в реку и колодцы, расположенные в деревне.

В ходе проверки по обращению полномочными организациями был произведен отбор проб воды для лабораторного анализа. Согласно результатам лабораторных анализов факт попадания фильтрата в водоемы не установлен. Информация о размещении на полигоне отходов I-III классов опасности в ходе проверки также не подтвердилась.

Плановой проверкой Роспотребнадзора факт попадания ливневой воды за пределы полигона также не был установлен. Однако по результатам проверки были выявлены иные нарушения санитарно-эпидемиологических требований, допущенные эксплуатирующей полигон организацией. Компании было выдано предписание об устранении выявленных нарушений в установленные сроки, а ее генеральный директор привлечен к административной ответственности в виде штрафа.

В настоящее время обращение жителей деревни С. находится на контроле Уполномоченного, работа по нему продолжается.

Наконец, в 2019 году обострилась проблема перспективы **строительства целлюлозного комбината на берегу Рыбинского водохранилища в Череповецком районе Вологодской области**. Вопрос о строительстве нового промышленного предприятия находится в информационном поле и обсуждается жителями Ярославской и Вологодской областей уже несколько лет. Более того, в 2014 году к Уполномоченному по этому вопросу уже обращалась группа экологических активистов, омбудсмен проводил работу по обращению, обсуждал ситуацию с Уполномоченным по правам человека в Вологодской области и пришел к заключению, что при принятии окончательного решения о строительстве ЦБК должны быть взвешены и учтены все возможные экологические риски[10].

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«При наличии эффективных инструментов влияния гражданского общества на содержание экологической политики и судьбу источников загрязнения окружающей среды уровень защищенности экологических прав, конечно же, повышается. Все решения, влияющие на состояние окружающей среды, должны быть максимально прозрачными для населения и приниматься лишь по итогам открытого диалога с общественностью», - ярославский омбудсмен на экологическом форуме в Иваново.

Однако в 2019 году обсуждение перешло в протестную форму – в Ярославле, Рыбинске и Тутаеве прошли митинги против строительства комбината. Граждане выражают обеспокоенность тем, что Рыбинскому водохранилищу и реке Волге может быть причинен существенный вред, а экологический баланс сразу в нескольких регионах может быть нарушен.

Против строительства комбината высказался Губернатор Ярославской области Дмитрий Миронов, обратившийся к Президенту РФ и указавший в письме на возможные экологические последствия. *«Остатки древесины, волокна целлюлозы, которые в виде мощного слоя органики накапливают-*

[10] См.: Ежегодный Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2014 г. Ярославль, 2015.

ся на дне водоемов, подвергаются разложению. Как следствие, возникает нарушение водно-химического состава воды, что приведет к гибели растительности, животных», — указано в письме Дмитрия Миронова Президенту. Кроме того, по мнению главы региона, строительство комбината идёт вразрез с программой по сохранению и предотвращению загрязнения Волги - проектом «Оздоровление Волги».

На момент подготовки настоящего доклада в ходе «Дня Уполномоченного» в г. Рыбинске омбудсмен получил массовое коллективное обращение граждан против строительства ЦБК, подписанное несколькими тысячами человек. Изучив имеющиеся в открытом доступе материалы, омбудсмен направил дополнительные запросы в государственные инстанции, причастные к решению проблемы, и проинформировал о сложившейся ситуации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Свою позицию Уполномоченный озвучил и на прошедшем в ноябре 2019 г. в г. Иваново **правозащитном экологическом форуме «Качество воздуха – качество жизни»,** на котором выступил с сообщением об актуальных вопросах соблюдения экологических прав жителей Ярославской области. Омбудсмен поделился с участниками Форума основными направлениями и проблемами государственной политики Ярославского региона в области экологического контроля и особо подчеркнул необходимость и высокую значимость механизмов непосредственного участия населения в решении вопросов охраны окружающей среды.

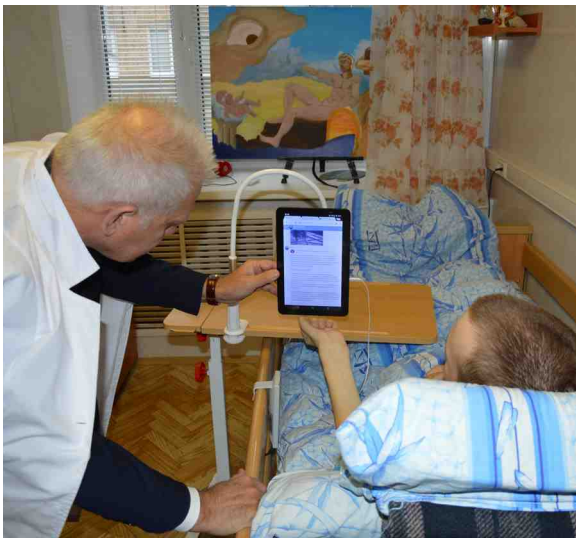
Рекомендации Уполномоченного:

- необходимо усилить просветительскую и информационную работу с населением в области экологического просвещения, формирования экологической культуры;
- налицо необходимость более тесного взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества и правозащитными структурами в части открытого обсуждения проектов, реализация которых связана с возможными экологическими рисками, с целью максимального учета общественных интересов при принятии ключевых экологических решений.

В ходе «Дня Уполномоченного» в Брейтово омбудсмен посетил центральную районную больницу

Организация доступной среды для инвалидов – тема множества запросов в адрес омбудсмена

Рабочий визит Уполномоченного в комплексный центр социального обслуживания населения «Милосердие», Тутаев



В Некрасовском доме-интернате для престарелых и инвалидовУполномоченный получил обращения по вопросам защиты права на социальное обеспечение

Уполномоченный принял участие в заседании областной Думы по вопросу введения в регионе дневного «тихого часа»

Сергей Бабуркин оказал содействие пациентке Норского геронтопсихиатрического центра в восстановлении имущественных прав

Посещение Центра духовного и культурного возрождения «СтратилатЪ», оказывающего помощь и поддержку детям-инвалидам, Переславль-Залесский

Уполномоченный и заместитель управляющего Отделением Ярославль ГУ Банка России по ЦФО провели совместный прием граждан

Уполномоченный уделил пристальное внимание обследованию состояния жилого дома на проспекте Ленина в Ярославле

Помещения общего пользования в жилом доме на проспекте Ленина в Ярославле в явно ненадлежащем состоянии

Круглый стол на тему «Семейное законодательство: актуальные проблемы и пути совершенствования в контексте защиты семьи и детства»

В декабре 2019 года увидел свет специальный доклад Уполномоченного на тему «Право на охрану здоровья и медицинскую помощь»

О проблемах при получении медицинской помощи рассказали Уполномоченному пациенты Угличской ЦРБ

Вопросы экологической безопасности – в фокусе внимания Уполномоченного: посещение мусорного полигона в Угличском муниципальном районе

Уполномоченный выступил спикером на всероссийском обсуждении проблемы «буллинга» в школах на пресс-конференции, состоявшейся в Москве в Информационном агентстве России «ТАСС»

Вопросы экологической безопасности стояли в Ярославской области в 2019 году особенно остро: угличский мусорный полигон

Тема финансовой грамотности населения – в эфире программы «Час правозащитника» на радиостанции «Эхо Москвы»

О работе по восстановлению нарушенных прав граждан – на заседании Ярославской областной Думы

Гражданам старшего поколения в сельской местности особенно непросто защищать свои права

Что ожидает здание бывшей городской детской больницы – объекта культурного наследия?

Площадки для сбора мусора должны соответствовать санитарным нормам. Выезд по обращению граждан

Права пожилых людей – в центре внимания Уполномоченного

Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации должно происходить вовремя и в должном объеме

Правовой модуль «Уголок омбудсмена» был организован на «Финансовом семейном фестивале»

Если жилой дом в аварийном состоянии - вмешивается Уполномоченный

5. ГАРАНТИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

5.1. ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется в Российской Федерации положениями части 1 статьи 46 Конституции РФ. Реализация данной юридической гарантии обеспечивается разветвленной системой государственных органов, в том числе, органами внутренних дел, предварительного следствия, прокуратуры, а также судебными инстанциями и службой судебных приставов. От деятельности данных структур напрямую зависит возможность гражданина получить беспрепятственный доступ к независимому и беспристрастному правосудию, подкрепленному неукоснительным исполнением судебных решений.

Согласно результатам Ежегодного социологического исследования Уполномоченного, лишь относительно небольшое число (**10,4 %**) жителей Ярославской области **рассматривают деятельность правоохранительных органов в качестве фактора, определяющего уровень защищенности прав и свобод человека и гражданина**. Еще меньшее число респондентов – **5,5 %** - дали **аналогичные оценки в отношении судов**. Примечательно, что отмеченные результаты значительно ниже оценок 2018 года.

Вместе с тем, доверие к деятельности органов и инстанций, ответственных за доступ граждан к правосудию, выразили более половины опрошенных в ходе исследования. В 2019 году **60,4 %** опрошенных граждан выразили уверенность в соблюдении прав и свобод человека со стороны органов полиции; **73,5 %** – со стороны судов. Наибольшим уровнем общественного доверия в правоохранительной системе пользуются органы предварительного следствия: доверие к их деятельности выразили **более 85 %** респондентов.

Исходя из информации, предоставленной Прокуратурой Ярославской области, в 2019 году органами прокуратуры в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина выявлено **23 887 нарушений**, принесено 1 015 протестов, внесено 2 958 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 2 455 должностных лиц, к административной ответственности привлечено 1 242 должностных лица.

В 2019 году Уполномоченный получил **340 обращений** по вопросам защиты права на доступ к правосудию. Данное значение **на 17 % выше аналогичного показателя предыдущего года**, что позволило данной группе обращений сохранить **третье место** в общем числе обращений, полученных Уполномоченным в 2019 году.

Полученные обращения можно условно разделить на **три основные группы**:

- обращения, поступившие в связи с проведением предварительного расследования по уголовным делам;
- обращения, поступившие в связи с рассмотрением в судах уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях;
- обращения по вопросам исполнения судебных актов, в том числе, приговоров судов.

Достаточно весомая группа обращений поступила к Уполномоченному **по вопросам деятельности органов предварительного расследования в защиту прав участников уголовного процесса.**

В общем числе обращений данной группы в 2019 году традиционно доминировали **жалобы на деятельность (действия и бездействие) правоохранительных органов и их должностных лиц**. В обращениях заявители оспаривали законность решений, действий (бездействия) сотрудников полиции, органов следствия и прокуратуры, обращали внимание на недопустимость отдельных решений, а также на факты превышения должностных полномочий. В ряде случаев возмущение заявителей вызывал стиль общения представителей правоохранительных органов, равно как и психологическое давление на граждан в связи с их участием в уголовном процессе.

Зачастую объектами таких жалоб выступали правоохранители «первичного звена» - участковые уполномоченные полиции.

Так, в ходе «Дня Уполномоченного» в Первомайском районе к омбудсмену обратилась женщина с жалобой на бездействие участкового уполномоченного. Со слов заявительницы, на рабочем месте при исполнении должностных обязанностей она была оскорблена посетителем, который прилюдно высказывал в ее адрес нецензурную брань, угрожал жизни и здоровью. По данному факту женщина написала заявление в полицию о привлечении гражданина к установленной законом ответственности. Вместе с тем, прошло время, а участковый никаких мер к хулигану не принял.

На приеме присутствовал прокурор района, с которым была достигнута договоренность о про-

ведении незамедлительной проверки по жалобе заявительницы.

Особую группу обращений в 2019 году составили **жалобы на решения об отказе в возбуждении уголовных дел.** Изучение представленных заявителями материалов показывает, что большинство жалоб обусловлено неоднократным вынесением подобных постановлений. Кроме того, в процентном выражении объем жалоб на ненадлежащее проведение доследственной проверки за последний год вырос с 53,5% до 78,6%. По сути, эти жалобы являются обращениями в защиту **прав лиц, которые должны признаваться потерпевшими, однако формально таковыми не являются**, т. к. в большинстве своем они **не признаны потерпевшими** в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом РФ, который называет потерпевшим физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации.

В ходе работы с подобного рода жалобами обоснованность позиции отдельных заявителей находила свое подтверждение. В частности, многочисленные и неоднократные отказы в возбуждении уголовного дела в деле одного из заявителей обернулись существенным нарушением его права на судопроизводство в разумный срок.

К Уполномоченному обратился житель Тутаевского района Я. с жалобой на бездействие отдела полиции и нарушение разумных сроков судопроизводства. Со слов заявителя, у него в собственности был автомобиль, который он передал своему знакомому для сдачи в ремонт. Знакомый же начал использовать транспортное средство по своему усмотрению, в результате попал в аварию, в которой автомобиль существенно пострадал. Я. подал заявление в отдел полиции для установления вины его знакомого и привлечения его к установленной законом ответственности. На протяжении нескольких лет отелом полиции выносились постановления об отказе в возбуждении уголовных дел по эпизодам, указанным в заявлении. Все «отказные» постановления были напечатаны под «копирку», в них менялась только дата вынесения. Все замечания потерпевшего и надзирающего прокурора сотрудниками полиции игнорировались.

В рамках работы с обращением Уполномоченный направил запрос в прокуратуру об организации проверки доводов, изложенных заявителем. По результатам проверки прокуратура отменила ранее вынесенные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, материал проверки был поставлен на контроль, а руководителю отдела полиции внесено представление об устранении выявленных нарушений. Допустившие нарушения сотрудники правоохранительных органов были привлечены к дисциплинарной ответственности.

Схожее обращение поступило к Уполномоченному от гражданина М., который рассказал о незаконной продаже путем совершения мошеннических действий доли в принадлежащей ему двухкомнатной квартире. Со слов М., доля в его квартире была продана без его ведома, по сфабрикованному договору купли-продажи.

Однако по итогам доследственных проверок неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Постановления содержат типовые ссылки на то, что в установленный срок какая-либо информация органами полиции не была получена, на основании чего было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела по п.1 части 1 статьи 24 УПК РФ – за отсутствием события преступления. В рассматриваемом случае одинаковая мотивировка - а именно, ссылка на непредоставление органам полиции по запросу информации Управлением Росреестра по Ярославской области, - использовалась в трех постановлениях об отказе в возбуждении уголовного дела: в 2017, 2018 и 2019 годах.

В настоящее время при содействии Уполномоченного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела отменены органами прокуратуры, материалы направлены на дополнительную проверку.

В отдельных случаях сотрудниками полиции прямо указывалось на последующее направление материала в органы прокуратуры для отмены их решений. По итогам анализа материалов одного из обращений в 2019 году Уполномоченный направил письмо на имя начальника УМВД России по Ярославской области, в котором обратил внимание на то, что обращающиеся к нему граждане весьма негативно реагируют на наличие такого рода постановлений, высказывают недоверие органам полиции, что в конечном итоге существенно подрывает авторитет органов внутренних дел, а также может являться основанием для последующего взыскания компенсаций в пользу граждан за нарушение прав на проведение доследственной проверки в разумные сроки.

Представляется, что потенциальное нарушение прав потерпевших (лиц, подлежащих признанию таковыми) связано не только с проблемами надлежащей организации проведения процессуальных проверок. Весьма вероятно, что сама практика неоднократного вынесения немотивированных

постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела формируется исходя из законодательной возможности принятия в срок 3, 10, 30 дней такого постановления и возможности его многократной отмены как в порядке ведомственного процессуального контроля, так и в ходе осуществления надзора за органами прокуратуры. Можно согласиться с позицией практикующих юристов и исследователей о том, что судебный порядок обжалования используется крайне редко, не является текущим контролем и не может изменить формирование правоприменительной практики в целом.

Более подробно вопросы защиты прав потерпевших в уголовном процессе были рассмотрены в научной статье Уполномоченного **«Вопросы защиты прав потерпевших в контексте соблюдения и защиты права на доступ к правосудию: опыт Ярославской области»**, которая была опубликована в Бюллетене Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2019 году.[11] Кроме того, с инициативой усовершенствовать нормативные механизмы защиты прав потерпевших Уполномоченный обратился к Президенту РФ В.В. Путину во время встречи главы государства с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ в декабре 2019 года. Президент заверил, что поднятая проблема крайне важна не только в региональном, но и в федеральном разрезе, и поручил тщательно проработать этот вопрос с целью внесения изменений в федеральное законодательство в части положений об организации и сроках проведения доследственной проверки.

Не менее значительная группа обращений в 2019 году поступила к омбудсмену и в связи с **ненадлежащим, по мнению заявителей, осуществлением предварительного расследования по уголовным делам**. В частности, обращавшиеся к омбудсмену граждане выражали несогласие с ходом и сроками предварительного расследования, с организацией его отдельных этапов, равно как и с законностью проведения тех или иных следственных действий.

Отдельная группа обращений поступила к Уполномоченному **в связи с рассмотрением дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.**

Несмотря на то, что Уполномоченный не наделен правом пересмотра судебных актов и исходит из принципа их безусловного исполнения до момента отмены в установленном законом порядке, в 2019 году омбудсмен получил более двух десятков обращений, в которых заявители выражали *несогласие с вынесенными в их отношении судебными решениями*. Некоторые из этих обращений были связаны с оспариванием процедурных нарушений при рассмотрении дел в судах, а также поведения судей. Во всех случаях получения подобных обращений Уполномоченный разъяснял свою компетенцию и нормативный порядок инстанционного обжалования судебных актов.

К Уполномоченному поступило обращение жителя г. Ярославля о нарушении его права на доступ к правосудию. Заявитель обратил внимание, что на сайте одного из судебных участков размещены сведения о вынесении судебных приказов, которые на момент размещения информации еще не были вынесены. Заявитель полагал: данный факт подтверждает, что в судебном участке происходят массовые подлоги гражданских и административных дел, рассматриваемых в рамках приказного судопроизводства.

Уполномоченный оперативно направил запрос на имя председателя районного суда, по запросу была проведена проверка. Факты о размещении информации на сайте судебного органа ранее даты вынесения судебного акта подтвердились. Вышестоящим судом мировому судье и Агентству по обеспечению деятельности мировых судей Ярославской области было указано на необходимость усиления контроля за работой аппарата судебного участка, за опубликованием и пополнением сведений на официальном сайте судебного участка, за проверкой достоверности размещаемой информации, в том числе о движении дел и материалов.

Не менее значительная группа обращений содержала адресуемые Уполномоченному **просьбы о разъяснении отдельных юридических вопросов, связанных с составлением и подачей исковых заявлений, а также жалобы на принятые судебные акты.** Заявители просили омбудсмена оказать им помощь в выработке своих правовых позиций, по каждому такому обращению давались подробные и развернутые правовые консультации.

Наконец, третья группа обращений поступила **по вопросам исполнения судебных решений –** в их числе обращения по вопросам исполнения уголовных наказаний, а также жалобы, поступившие в связи с исполнительным производством.

Согласно информации, предоставленной прокуратурой Ярославской области, в 2019 году в органы прокуратуры по вопросам соблюдения законности при исполнении уголовных наказаний поступило **580 обращений**. По результатам рассмотрения удовлетворенных жалоб выявлено

[11] Бабуркин С.А. Вопросы защиты прав потерпевших в контексте соблюдения и защиты права на доступ к правосудию: опыт Ярославской области// Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2019. № 7. С. 11-15.

21 нарушение закона, внесено 9 представлений об устранении нарушений действующего законодательства, отменено 5 постановлений о применении к осужденным мер воздействия. По результатам принятых мер прокурорского реагирования 7 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, выявленные нарушения законодательства устранены.

Большая часть обращений, поступивших к Уполномоченному **в связи с исполнением уголовных наказаний,** касалась вопросов досрочного освобождения осужденных из мест лишения свободы и особенностей применения мер дисциплинарного воздействия к осужденным, отбывающим наказание в виде лишения свободы. Заявители обжаловали правомерность водворения в штрафные изоляторы, длительные сроки содержания в таких изоляторах, а также адресовали Уполномоченному вопросы о порядке реализации своих прав в связи с отбыванием наказания. Одним из вопросов, в наибольшей степени волновавших осужденных, стал вопрос об основаниях и условиях условно-досрочного освобождения от отбывания наказания и помилования.

Значительное число обращений поступило в 2019 году и **по вопросам исполнительного производства.** Традиционно весомая часть обращений данной тематики была связана с обжалованием бездействия судебных приставов-исполнителей в части непринятия необходимых, по мнению заявителей, исполнительных мер и мер принудительного исполнения в части розыска имущества должника, наложения ареста на принадлежащее должнику имущество.

При посещении Тутаевского района на личном приеме граждан к омбудсмену обратился гражданин В. с жалобой на действия службы судебных приставов. Заявитель не был согласен с окончанием исполнительного производства. В. полагал, что приставами не были приняты все возможные предусмотренные законодательством меры по розыску имущества должника. Прокурор района, участвовший в приеме граждан, принял обращение в работу. По итогам проверки было инициировано возобновление исполнительного производства, права В. восстановлены.

Граждане жаловались и на неисполнение судебных решений о взыскании в их пользу алиментов и о предоставлении им жилых помещений. Показательно, что в отдельных случаях отказ судебных приставов от принятия требуемых от них действий мог приводить к фактическому неисполнению судебных решений на протяжении нескольких лет.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Рыбинска Л. с жалобой на многолетнее бездействие судебных приставов. Более 5 лет управляющая компания не исполняла решение суда по восстановлению вентиляционного канала в доме заявительницы. Служба же судебных приставов, со слов женщины, не принимала должных мер к его исполнению. Более того, не известив заявительницу, приставы попросту закрыли исполнительное производство. После обращения к руководству регионального УФССП производство было возобновлено, но дело с мертвой точки не сдвинулось.

При изучении материалов, представленных УФССП России по Ярославской области и департаментом государственного жилищного надзора Ярославской области, Уполномоченный пришел к выводу *о длительном и существенном нарушении прав заявительницы, бездействии судебных приставов и должностных лиц департамента государственного жилищного надзора.* По результатам проведенной работы в адрес прокуратуры был направлен запрос о принятии мер прокурорского реагирования. Прокуратура сообщила, что допущенные судебными приставами факты волокиты по исполнительному производству будут отражены в сводном представлении на имя руководителя УФССП.

Дополнительно по рекомендации омбудсмена заявительница вновь обратилась в суд о понуждении управляющей компании провести ремонт вентиляционной системы. Суд принял решение в пользу Л.

В ряде обращений, напротив, обжаловались «чересчур активные» действия судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительных производств. В частности, заявители указывали на превышение судебными приставами-исполнителями своих полномочий в части обращения взыскания на доходы должников. Например, в 2019 году Уполномоченный получил сразу несколько обращений по вопросам противоправного удержания более 50% ежемесячно получаемых заявителями сумм пенсий.

К сожалению, не искоренена полностью и практика **возбуждения исполнительных производств в отношении граждан, являющихся полными тезками должников.**

К Уполномоченному обратилась гражданка В., которая, собирая документы для продажи принадлежащего ей на праве собственности жилого помещения, обнаружила, что на ее квартиру наложен арест. Как оказалось, решение об этом было принято судебными приставами в рамках исполнительного производства о взыскании задолженности по платежам ЖКХ с проживающей в Омске полной тезки В. С должником у В. совпа-

ли не только фамилия, имя, отчество, но и дата рождения.

После проведенной Уполномоченным работы по обращению права заявительницы были восстановлены, а службе судебных приставов рекомендовано более тщательно проверять персональные данные граждан при возбуждении исполнительных производств.

***

С учетом изложенного, Уполномоченный полагает возможным сформулировать следующие **рекомендации** в сфере неукоснительного соблюдения и защиты права на гуманное и справедливое правосудие**.**

Лицу, которому запрещенным уголовным законом деянием причинен вред, должна обеспечиваться реальная судебная защита в форме восстановления нарушенных преступлением прав и свобод, в том числе - возможность осуществления права на судопроизводство в разумный срок.

В силу этого, представляется обоснованной идея **реформирования доследственной стадии уголовного процесса в целях повышения стандарта защиты прав потерпевших в уголовном процессе.** Уполномоченный полагает, что в целях предоставления потерпевшим определенных гарантий безопасности и более эффективного обеспечения их прав целесообразно внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство в части упразднения доследственной стадии рассмотрения заявления о преступлении.

Уполномоченный, вместе с тем, подчеркивает, что защита прав потерпевших не должна обернуться злоупотреблениями и ущемлением прав тех, кто фактически на основании заявления потерпевшего получает статус подозреваемого или обвиняемого, что сопровождается, в частности, избранием меры пресечения. Учитывая социокультурный контекст нашего общества, негативный образ «фигуранта дела» даже при оправдании человека может сыграть пагубную роль в его дальнейшей жизни, карьере, отношениях с окружающими. В силу этого важно предусмотреть механизмы контроля для поддержания должного уровня правовой защищенности граждан – участников уголовного процесса, как потерпевших, так и подозреваемых и обвиняемых.

Уполномоченный обращает внимание на **важность правильного и своевременного исполнения вступивших в силу судебных решений**. Деятельность судебных приставов-исполнителей должна быть подчинена принципам своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. При этом все принимаемые меры принудительного исполнения должны быть соотносимы с объемом требований взыскателей. Уполномоченный подчеркивает необходимость исключения из деятельности судебных приставов-исполнителей практики совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения в отношении лиц, не являющихся должниками по исполнительному производству.

5.2. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Основные права осужденных и лиц, содержащихся под стражей, декларируются в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 г. № 1772-р, а также закреплены в Федеральном законе от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и в статье 12 Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

Права и законные интересы следственно-арестованных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных к лишению свободы – важный и сложный пласт работы регионального Уполномоченного по правам человека. Эти люди, даже с учетом ограничения либо лишения их свободы, имеют гарантированные Конституцией права, которые должны обеспечиваться и соблюдаться.

С целью мониторинга соблюдения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы и изоляторах временного содержания МВД в 2019 году Уполномоченный **74 раза выезжал в исправительные колонии, следственные изоляторы и 19 раз - в ИВС Ярославской области**, в том числе совместно с представителями региональной Общественной наблюдательной комиссии по общественному контролю за соблюдением прав граждан в местах принудительного содержания (ОНК).

В 2019 году было организовано несколько **совместных личных приемов граждан в исправительных учреждениях** – в том числе, совместно с руководителями органов прокуратуры Ярославской области, СУ СК РФ по Ярославской области, УФСИН России по Ярославской области, представителями ОНК.

Вопросам соблюдения прав и свобод в учреждениях УИС было посвящено **10 межведомственных мероприятий**, организованных Уполномоченным или проведенных с его участием. Среди них – рабочие и межведомственные совещания, круглые столы, пресс-конференции и брифинги

для СМИ. Вопрос о защите прав человека в местах лишения свободы поднимался на заседании Общественного совета при Уполномоченном. С докладами на эту тему омбудсмен выступал на межрегиональных конференциях.

По сравнению с предыдущим годом немного сократилось число обращений к Уполномоченному по вопросам обеспечения прав в местах принудительного содержания, однако одновременно, согласно данным проведенного социологического исследования, выросло число граждан, считающих работу уголовно-исполнительной системы неудовлетворительной.

В 2019 году из следственных изоляторов и исправительных колоний Уполномоченный получил **430 обращений,** что составляет **18% от общего числа.** На протяжении трех последних лет, таким образом, обращения от лиц, арестованных либо отбывающих наказание в местах лишения свободы, составляют почти **1/5 часть от всех поступающих обращений.** Динамика численности обращений из мест принудительного содержания за последние 7 лет представлена на рис. 6.

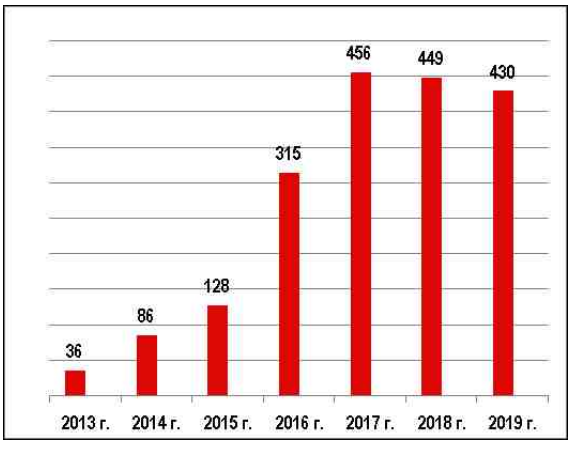


Рисунок 6. Динамика численности обращений из мест принудительного содержания, 2013 – 2019 гг.

На протяжении 2014 – 2017 гг. происходил **рост числа обращений из мест принудительного содержания.** Этот рост резко усилился в 2016-2017 гг. (количество обращений увеличилось в 3,5 раза в сравнении с 2015 годом). В 2018 – 2019 гг. произошло незначительное снижение числа жалоб.

В перечне объектов обращений граждан УФСИН России по Ярославской области, к сожалению, **не первый год занимает второе место по численности жалоб**, уступая «пальму первенства» лишь органам местного самоуправления. По данным социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области», проведенного в 2019 году, **18,4%** респондентов сочли, что **органы ФСИН допускают нарушение прав и свобод человека**, причем процент ответивших таким образом довольно существенно вырос (в 2017 году так считали 10,8% респондентов, в 2018 г. – 10,6%).

Все это подтверждает актуальность и важность содействия соблюдению прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

В системе УФСИН России по Ярославской области функционируют **9 мест принудительного содержания** (федеральных казенных учреждений). В этот перечень входят:

- две исправительные колонии общего режима (ИК-1 и ИК-8 в г. Ярославле);
- три исправительные колонии строгого режима (ИК-2 и ИК-12 в г. Рыбинске и ИК-3 в г. Угличе);
- лечебное исправительное учреждение (ЛИУ-9 в г. Угличе);
- лечебно-профилактическое учреждение «Специализированная психиатрическая больница» (ЛПУ СПБ в г. Рыбинске);
- два следственных изолятора (СИЗО-1 в г. Ярославле и СИЗО-2 в г. Рыбинске).

По состоянию на конец 2019 года фактическая численность осужденных и подследственных, находящихся под стражей в этих учреждениях, составляла **6 272** человека, что на 339 человека, или на 5,1 %, меньше, чем в 2018 г; из них **5 324** человека – осужденные, отбывающие наказание в исправительных и находящиеся на лечении в лечебных учреждениях (2018 год – 5 673), **948** – подозреваемые и обвиняемые (2018 год – 938). Подавляющее большинство содержащихся в МЛС – мужчины, женщин - всего **151,** в том числе:

- отбывающих уголовные наказания **- 46** (участок колонии-поселения при ИК-2 г. Рыбинска и отряд хозяйственного обеспечения СИЗО-1 г. Ярославля);
- содержащихся под стражей в СИЗО-1 (г. Ярославль) и СИЗО-2 (г. Рыбинск) – **81**;
- находящихся на лечении в ЛПУ СПБ (г. Рыбинск) – **24;**

Несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых – **6.**

Почти половина осужденных (более 45%) отбывают наказание впервые (2018 год – чуть более 33%). Основную массу составляют осужденные, которым судом определены сроки лишения свободы от 5 до 10 лет – **35,9%** (2018 год – 34,8%); сроки от 10 до 20 лет отбывают **17,9%** осужденных (2018 год – 13%), 93 человека изолированы от общества в колонию сроком на 20 и более лет (2018 год - 70 человек).

По-прежнему наибольшая доля из общего числа осужденных **(91,2%)** отбывает наказание за совершение тяжких и особо тяжких преступлений **(2018 год - 70,7%).**

Большинство обращений к Уполномоченному **(68%)** поступили **из исправительных колоний региона и лечебных учреждений системы исполнения наказаний.** Из **следственных изоляторов**, расположенных на территории Ярославской области, поступило **32%** обращений. В 2018 году соотношение было несколько иным – **71%** из исправительных учреждений и **29%** из СИЗО.

Чаще всего обращения от осужденных в 2019 году поступали из ИК-3 г. Углича **(29%).** Еще **38%** обращений почти в равных объемах поступили из трех других исправительных колоний: из ИК-1 **(14%)** и ИК-8 **(13%)** г. Ярославля**,** а также из ИК-2 г. Рыбинска **(11%)**. В 2018 году, для сравнения, больше всего обращений поступило из ИК-2 г. Рыбинска, а также из ИК-8 и ИК-1 г. Ярославля.

По-прежнему много жалоб поступает из СИЗО-1 города Ярославля, однако стоит отметить, что за последние четыре года число жалоб и обращений из этого следственного изолятора снижается.

В целом поступившие обращения, исходя из их тематики, можно разделить на несколько блоков:

- жалобы на **бытовые условия содержания и режимные требования** (проблемы санитарии, гигиены, питания, отопления, водоснабжения, прогулок, установление цен в магазине, право на труд и вопросы оплаты труда, возможность получать информацию по радио и ТВ; законное пользование телефонной связью, электроприборами и пр.). По этому блоку проблем можно отметить **снижение доли обращений**: 38% от общего числа в 2019 году против 44% в 2018 году;
- обращения по вопросам **оказания медицинской помощи** (несвоевременное оказание медицинской помощи, некачественная медицинская помощь, несвоевременная выдача лекарств при наличии хронических заболеваний и др.) – **доля таких обращений осталась на прежнем уровне** - 18% от общего числа;
- **жалобы на действия или бездействие администрации и сотрудников учреждений**, вопросы физического и морального воздействия на осужденных и подследственных, вопросы личной неприкосновенности, посягательства на достоинство личности (побои, необоснованное применение спецсредств, угрозы и т.п.). В этой сфере также усматривается **снижение доли жалоб** (2019 год – 5%, 2018 год – 9%);
- жалобы на **проблемы с отправкой корреспонденции и направлением обращений** (обращения и письма не выходят за пределы учреждения, нарушаются сроки отправки корреспонденции и т.п.) – наблюдается **тенденция к незначительному снижению доли обращений** (2019 год – 3%, 2018 год – 5%);
- обращения по вопросам, **не связанным с содержанием в учреждениях системы ФСИН** (вопросы правосудия, следствия, защиты права на жилище и регистрацию по месту жительства, вопросы частной собственности, установления льготного статуса, миграционные вопросы и т.д.) – в этой части **наблюдается тенденция к увеличению доли** (2019 год – 25%, 2018 год – 18%).

В зависимости от **категории нарушенных конституционных прав** обращения из мест принудительного содержания в численном эквиваленте распределились следующим образом:

- право на социальное обеспечение - **137 обращений** (2018 год - 184 обращения);
- право на доступ к правосудию – **87 обращений** (2018 год - 69 обращений);
- право на медицинское обслуживание - **80 обращений** (2018 год - 80 обращений);
- личная неприкосновенность, достоинство личности - **23 обращения** (2018 год - 42 обращения);
- право на юридическую помощь - **19 обращений** (2018 год - 1);
- право на доступ к информации - **16 обращений** (2018 год - 8);
- право на обращение – **15 жалоб** (2018 год - 24);
- право на труд - **12 обращений** (2018 год - 5);
- право на гражданство - **8 обращений** (2018 год - 14);
- право на жилище - **8 обращений** (2018 год - 3);
- право частной собственности - **6 обращений** (2018 год - 2);
- право на свободу совести - **2 обращения** (2018 год - 2);
- права ребенка - **2 обращения** (2018 год - 2);
- право на образование - **2 обращения** (2018 год - 2).

Таким образом, в 2019 году наметилось снижение числа жалоб на действия или бездействие администрации исправительных учреждений и на применение специальных средств и физической силы. Вместе с тем, на прежнем уровне остался объем обращений, связанных с оказанием медицинской помощи.

Распределение обращений к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области

из МЛС по категориям прав представлено на диаграмме (рис. 7).

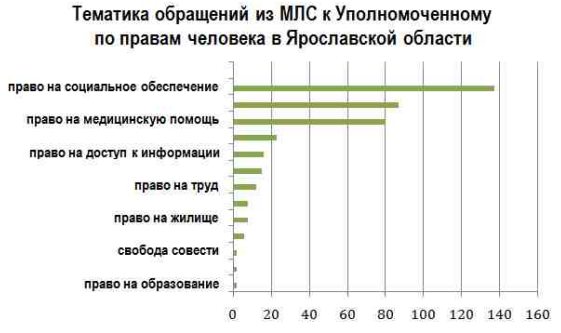


Рисунок 7. Тематика обращений из мест принудительного содержания в 2019 г.

В УФСИН России по Ярославской области, согласно предоставленным сведениям, в 2019 году поступило **1134 обращения** от осужденных, их родственников и близких. Самое большое количество жалоб - **161 обращение** - касалось вопросов медицинского обслуживания, **37 обращений** поступили по вопросам розыска личных вещей, на неправомерное водворение в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ в ведомство пожаловались **33 раза**, по вопросам предоставления свиданий было принято **32 жалобы**, **20 обращений** касались незаконного применения физической силы и специальных средств.

Бытовые условия в местах принудительного содержания, вопросы дисциплины и режима, поощрений и взысканий - темы, поднимаемые в обращениях к Уполномоченному наиболее часто.

Большинство жалоб на неудовлетворительные условия содержания и коммунально-бытовые условия (30% от обращений по данным вопросам) в 2019 году поступили из СИЗО-1 г. Ярославля. Подозреваемые и обвиняемые жаловались на отсутствие вентиляции, сырость, грязь, плохое состояние полов и санузлов в камерах. В ряде обращений указывалось, что *«по стенам камер течет вода, в ночное время в камерах бегают крысы».* В индивидуальных беседах с омбудсменом высказывались жалобы на то, что *«перегоревшие лампочки не заменяют по несколько дней», «не хватает полотенец, наволочек, подушек, одеял», «не обеспечивают в полном объеме столовой посудой», «не выводят на положенные прогулки по неделям».* Несколько человек пожаловались на качество приготавливаемой пищи.

Осужденные, отбывающие наказание в ИК-8, обращались к омбудсмену по вопросам неудовлетворительных условий содержания в камерах ШИЗО – ПКТ – ЕПКТ: *отсутствия инвентаря для текущей уборки, неукомплектованности ряда камер зеркалами, полками, тумбочками, питьевыми бачками, неисправности сантехнического оборудования в камерах, недостаточной освещённости в камерах, ограничения (для курящих осужденных) в количестве сигарет во время вывода на прогулку* и пр. Аналогичные обращения, только в небольших количествах, поступали и из других исправительных учреждений Ярославля, Рыбинска и Углича.

Большинство проблем удалось разрешить «точечно» в ходе и по результатам посещений омбудсменом СИЗО и исправительных колоний.

Так, например, в ходе поездки в СИЗО-1 г. Ярославля Уполномоченный совместно с временно исполняющим обязанности начальника СИЗО-1 совершил выборочный обход камер. Подозреваемые и обвиняемые, обратившиеся к Уполномоченному в связи с отсутствием у них некоторых наименований постельных принадлежностей и столовой посуды, были незамедлительно обеспечены недостающими наволочками, простынями, одеялами, подушками и посудой.

Таким образом, руководство исправительных учреждений и следственных изоляторов достаточно оперативно реагировало на замечания и рекомендации Уполномоченного, в большинстве случаев ситуацию удавалось исправить в короткие сроки, однако очевидно, что «точечное» решение проблем не может считаться панацеей, и необходимо планомерное и системное исправление ситуации с коммунально-бытовыми условиями содержания в учреждениях УИС.

Проблеме соблюдения прав в следственных изоляторах было посвящено масштабное межведомственное мероприятие, организованное Уполномоченным, - заседание круглого стола **«Соблюдение прав человека в следственных изоляторах Ярославской области»**, участие в котором приняли руководство УФСИН России по Ярославской области, главный федеральный инспектор по Ярославской области, представители прокуратуры, следственного управления СК РФ по Ярославской области, президиума областного суда, региональной ОНК, адвокатской палаты и ряда других заинтересованных ведомств.

Целью мероприятия было выявление и обсуждение наиболее острых проблем, касающихся соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в СИЗО Ярославской области, а также работы следственных изоляторов. Уполномоченный, модерируя заседание, подчеркнул: *«Тема соблюдения прав человека в СИЗО имеет свои особенности: в изоляторах находятся люди, которые* ***не признаны в установленном поряд-***

ке виновными. *Они сохраняют формально все права, но на деле сталкиваются с большим числом ограничений, а иногда и с нарушением прав, поскольку находятся в изоляции».*

По итогам круглого стола были выработаны рекомендации, направленные в органы власти и правоохранительные структуры.

Соблюдение осужденными установленного порядка, дисциплины и режима в исправительных учреждениях – основополагающее требование к арестованным, подследственным и отбывающим наказание. В 2019 году в исправительных учреждениях области отмечено снижение числа нарушений установленного порядка отбывания наказаний. Зафиксировано **9109 случаев против 9837 в 2018 году**. С другой стороны, **число злостных нарушений выросло с 182 в 2018 году до 289 в 2019 г.**

В этой связи проблема взаимоотношений работников УИС с арестованными, подследственными и осужденными продолжает оставаться актуальной в силу того, что она находится «на стыке» обеспечения законности и правопорядка, с одной стороны, и реализации таких основополагающих прав, как право на достоинство личности, на личную безопасность, на неприкосновенность личности, а иногда и на жизнь человека «за решеткой», с другой.

К омбудсмену обратилась гражданка М, с жалобой на то, что ее мужа необоснованно водворили в ШИЗО, где он незаконно содержался месяц при том, что, со слов М., «ни разу не нарушал установленный порядок отбывания наказания».

Однако проверка показала, что за период нахождения в местах лишения свободы с 2015 по 2019 год муж М. имел 20 дисциплинарных взысканий за различные нарушения установленного порядка отбывания наказания, 10 раз водворялся в штрафной изолятор и 10 раз ему объявлялся выговор. Поощрений осужденный не имел.

Таким образом, нарушения прав осужденного установлено не было, а негодование заявительницы может быть объяснено тем, что серьезное, тяжелое дисциплинарное взыскание - в виде, как в данном случае, водворения в ШИЗО - часто воспринимается как самими осужденными, так и их родственниками, как априори «незаконное». Тем не менее, имеют место и случаи неправомерного наложения взысканий.

Обращения от осужденных о неправомерных мерах взыскания и превышении полномочий со стороны работников УИС поступали в 2019 году и в прокуратуру Ярославской области. Всего в ведомство по вопросам соблюдения законности в местах принудительного содержания поступило **580 обращений**, по проведенным проверкам установлено **21 нарушение закона**, в адрес руководства УФСИН России по Ярославской области и отдельных исправительных учреждений внесено 9 представлений об устранении нарушений действующего законодательства, отменено 5 постановлений о применении к осужденным мер воздействия. По результатам принятых мер прокурорского реагирования 7 должностных лиц уголовно-исполнительной системы привлечены к дисциплинарной ответственности.

Так, по данным ведомства, предоставленным Уполномоченному, в ходе прокурорской проверки, проведенной по обращению одного из осужденных, было установлено, что заявитель действительно неправомерно содержался в боксе сборного отделения следственного изолятора с нарушениями требований Федерального закона от 15.07.1995 № 1ОЗ-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы. По выявленным фактам нарушений законодательства в адрес руководства следственного изолятора прокуратурой было внесено представление.

В 2019 году не утратила актуальности **тема внутриведомственного контроля за соблюдением законности и прав человека в исправительных учреждениях, в частности, при помощи осуществления видеонаблюдения и видеофиксации**. Эту проблему Уполномоченный неоднократно подчеркивал как требующую решения в Ежегодных докладах – в частности, за 2016, 2017 и 2018 гг.

По информации УФСИН, сотрудники УИС **обязаны постоянно носить включенные переносные видеорегистраторы в ходе несения службы, при применении специальных средств и физической силы.** В первую очередь это касается несущих службу в запираемых помещениях. В ходе проверок, по признанию представителей ведомства, по-прежнему выявляются факты неиспользования видеорегистраторов, за которые сотрудники привлекаются к дисциплинарной ответственности. Налицо и нехватка таких приборов, хотя в конце 2019 года в региональное УФСИН поступила партия видеорегистраторов.

Медицинское обеспечение осужденных в учреждениях УИС осуществляется в соответствии с Порядком организации медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказания в виде лишения свободы, утвержденным приказом Минюста России от 28.12.2017 № 28.

В состав ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России входят **7 медицинских частей и две больницы**. Для оказания стационарной помощи подозреваемым, обвиняемым и осужденным в медицинских частях и больницах развернуто 165 психиатрических коек, 145 противотуберкулезных, амбулатория противотуберкулезной больницы на 165 мест и 155 соматических коек.

На первом месте среди болезней осужденных остаются заболевания органов дыхания (более половины от всех выявленных заболеваний, как и в 2018 году). Однако в 2019 году их количество снизилось в сравнении с предыдущим годом на 8,4% (с 67,8% в 2018 году до 59,4% в 2019 году).

Всего в 2019 году было впервые выявлено 27 больных активным туберкулезом (в 2018 году – 29). Зарегистрировано 13 случаев рецидива заболевания активным туберкулезом (в 2018 году – 21 рецидив). Таким образом, в 2019 году снизилась первичная заболеваемость туберкулезом на 6,9%, а количества рецидивов – на 38%.

В настоящее время основной медицинской проблемой в учреждениях уголовно-исполнительной системы является распространение ВИЧ-инфекции и, соответственно, смертность от нее. По состоянию на конец 2019 года количество содержащихся ВИЧ-инфицированных подозреваемых, обвиняемых и осужденных в учреждениях УФСИН России по Ярославской области составило 852 человека, что **на 19,2% больше (!), чем в конце 2018 года** (715 человек).

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Мы купили ему лекарство, а оно до него не дошло. Дорогое лекарство, уколы для печени. Если бы было нельзя – они бы (администрация колонии) его не приняли… А часто вот предлагают неподходящие (лекарства)… и он отказался от терапии».

Количество ВИЧ-инфицированных подозреваемых, обвиняемых и осужденных по состоянию на конец 2019 года составило **13,0%** от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН России по Ярославской области (10,5% - по состоянию на конец 2018 года).

Вместе с тем, **общий уровень смертности в учреждениях УИС в 2019 году снизился почти на 26 %**. Так, в 2019 году зарегистрировано 23 смертных случая (в 2018 году – 31), из причин которых на первом месте 19 случаев, или 73,9% (в 2018 году - 23 случая, или 74,2%) – различные заболевания, на втором – суициды (2 случая, или 8,7%, в 2018 году - 5 случаев, или 16,1%). Таким образом, число смертей от заболеваний в 2019 г. незначительно сократилось, а количество суицидов снизилось в 2,5 раза. Количество умерших от травм и отравлений практически не изменилось и составило по 2 случая соответственно.

Между тем, как и в остальных сегментах здравоохранения, в этой сфере также налицо ряд комплексных, требующих серьезного внимания проблем.

С целью изучения мнения граждан по вопросу соблюдения права на медицинское обслуживание в учреждениях УИС в рамках **социологического исследования «Право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь»,** организованного в г. Ярославле в 2019 г., было проведено **несколько индивидуальных интервью с родственниками осужденных**, выявивших следующие блоки проблемных вопросов в указанной сфере:

- отсутствие должного лекарственного обеспечения и невозможность передать необходимые заключенному лекарства со стороны родных (зачастую лекарства не доходят, и отправка их возможна только бандеролью, что занимает много времени и дорого стоит);
- несвоевременное оказание медицинской помощи;
- плохие бытовые условия содержания больных заключенных (холод, сырость), что лишь обостряет течение заболевания; в частности, допускается содержание больных заключенных в максимально некомфортных условиях изолятора;
- невозможность отправить больных заключенных на лечение, совмещенное с легким трудом;
- невозможность застраховать больного заключенного.

Ситуацию можно улучшить, по мнению опрошенных, только законодательным выделением больных хроническими заболеваниями заключенных в отдельную категорию (с изолированным от остальных заключенных содержанием) и работой с ними особыми методами.

Анализ обращений к Уполномоченному, поступающих от подозреваемых, обвиняемых и осужденных, позволяет сделать вывод о том, что в сфере обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь лиц, содержащихся в учреждениях ФСИН в Ярославской области, актуальными остаются проблемы **несвоевременного оказания медицинской помощи, в том числе, лицам с ограниченными возможностями здоровья; некачественной медицинской помощи; несвоевременной выдачи лекарств при наличии хронических заболеваний; несоблюдения сроков**

и организации рассмотрения материалов при медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению в связи с тяжелой (часто смертельной) болезнью.

Как уже указывалась выше, руководство учреждений УИС оперативно реагирует на сигналы нарушения прав, поступающие от Уполномоченного, благодаря чему удается решить проблемы с медицинским обеспечением, на которые жалуются подследственные и осужденные.

Так, к Уполномоченному обратился К. с жалобой на неоказание ему необходимой медицинской помощи во время его нахождения в следственном изоляторе. Неоднократные обращения заявителя в медсанчасть СИЗО, с его слов, были оставлены без внимания. Заявителю, в частности, отказывались проводить необходимое ему МРТ-исследование. Медсанчасть учреждения сообщила, что медицинский осмотр был пройден мужчиной в установленные сроки. А поскольку в анамнезе у него была ВИЧ-инфекция, хронический вирусный гепатит С, то он был поставлен на диспансерный учет и ему была назначена повышенная норма питания. Однако в ходе проверки по обращению выяснилось, что впоследствии у мужчины появились сильные головные боли, в связи с чем, помимо назначенного режима питания и лечения, ему действительно было рекомендовано пройти МРТ-обследование головного мозга. В итоге рекомендованное К. исследование было проведено и назначена консультация врача-невролога. В настоящее время заявитель обеспечен медицинской помощью согласно показаниям.

В практике рассмотрения жалоб на некачественную или недостаточную медицинскую помощь в учреждениях УИС бывает и так, что факты, изложенные в обращениях, не находят подтверждения.

Из обращения гражданки Т. следовало, что ее муж, находящийся в исправительном учреждении, получает лечение как ВИЧ-инфицированный, однако его состояние здоровья не улучшается. Т. настаивала, что лечение осужденному оказывается не в полном объеме. Проверка, однако, показала, что муж заявительницы был проконсультирован всеми необходимыми при его заболевании специалистами, прошел необходимые курсы профилактики и химиопрофилактики, получает гепатопротекторы, витаминотерапию. На момент обращения к омбудсмену мужчина был повторно проконсультирован инфекционистом, и по результатам показателей иммунного статуса и уровня вирусной нагрузки ему рекомендован контроль за состоянием здоровья и запланирована следующая консультация через несколько месяцев.

Уполномоченный считает, что сотрудникам УФСИН во взаимодействии с надзорными и правозащитными органами следует усилить мониторинг нуждаемости лиц, находящихся в местах лишения свободы, в медицинской помощи, своевременно и адекватно реагировать на обращения, связанные с проведением медицинского осмотра либо лечения, контролировать оказание медицинской помощи в полном объеме.

В 2019 году выросло число обращений подследственных и осужденных о реализации ими **права на труд**: с 5 в 2018 году до 12 в 2019 году. Эта государственная гарантия, между тем, очень важна для оступившихся и нарушивших закон людей, так как их желание работать и приносить пользу обществу – само по себе свидетельство о намерении встать на путь исправления.

К Уполномоченному поступило обращение осужденного Н., отбывающего наказание в одной из исправительных колоний, по вопросу трудоустройства на промышленном предприятии, функционирующем при учреждении. По обращению Уполномоченный выехал в исправительное учреждение, встретился с самим осужденным, побеседовал с начальником колонии и заместителем начальника по кадрам и воспитательной работе. Были проанализированы все возможности трудоустройства осужденного Н. с учетом нескольких факторов: требований УИК РФ, определяющего привлечение к труду осужденных к лишению свободы, возраста Н., его трудоспособности, состояния здоровья, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест.

В итоге было найдено приемлемое решение, и с февраля 2020 года Н. трудоустроен на одном из участков промышленного предприятия при исправительном учреждении. Трудовые права мужчины восстановлены.

Обращения о содействии в **реализации свободы совести и вероисповедания в местах лишения свободы и следственных изоляторах** касаются, в основном, просьб подозреваемых, обвиняемых и осужденных об участии в отправлении религиозных церемоний.

В исправительных учреждениях УФСИН России по Ярославской области действует 8 православных храмов (ИК-1,2,3,8,12, ЛИУ-9, СИЗО-1,2), 1 мусульманская мечеть (ИК-2), 3 молитвенных комнаты, из них – 2 мусульманских (ИК-8,12), 1 православная (ЛПУ СПБ). В исправительных учреждениях действует 13 религиозных общин, 9 из которых православные, 3 мусульманские. Церкви, расположенные на территории ИК, обустроены и освящены по церковным канонам; за храмами

закреплены священники-настоятели местных храмов Ярославской митрополии.

Осуществляя мониторинг соблюдения прав человека в местах лишения свободы, Уполномоченный уделяет внимание соблюдению права на свободу вероисповедания граждан, отбывающих наказание в колониях Ярославской области. В ходе рабочих поездок – как персональных, так и совместных с представителями общественной наблюдательной комиссии (ОНК) – омбудсмен встречается с заключенными, инспектирует наличие и состояние мест для проведения религиозных церемоний.

Так, в 2019 году к Уполномоченному поступило несколько обращений от подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в СИЗО-1 г.Ярославля с просьбой оказать содействие в организации встречи с православным священником и муллой. Обе просьбы были удовлетворены, и право подозреваемых и обвиняемых на общение со священнослужителями восстановлено.

Этноконфессиональную составляющую в работе уголовно-исполнительной системы и реализацию права на свободу совести в местах принудительного содержания в марте 2019 года обсудили на круглом столе с участием Уполномоченного **«Опыт и проблемы соблюдения конституционных гарантий прав человека в уголовно-исполнительной системе Ярославской области: этноконфессиональный аспект».** Свое видение проблемы представили общественные организации, органы власти, представители правоохранительных и надзорных органов, этнокультурных организаций.

Значительное количество просьб о встречах подозреваемых и обвиняемых со священнослужителями поступает из следственных изоляторов. В отличие от мест лишения свободы, где у осужденных есть возможность для отправления религиозных обрядов, общение со священнослужителями граждан, содержащихся в СИЗО, имеет свои сложности.

Данная проблема, в частности, обсуждалась в ходе еще одного организованного при поддержке Уполномоченного мероприятия - **«круглого стола» по вопросам соблюдения прав человека в следственных изоляторах региона,** состоявшегося в октябре 2019 года. Участники отметили, что встречи со служителями культа, согласно ст. 18 Федерального Закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», приравниваются к посещению близким родственником. Согласно тексту статьи, подозреваемым и обвиняемым «на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, может быть предоставлено не более двух свиданий в месяц с родственниками и иными лицами продолжительностью до трех часов каждое». В итоге гражданин, во-первых, вынужден сделать выбор между священнослужителем и близким человеком, а во-вторых, процедура получения письменного разрешения приводит к длительному ожиданию такой встречи.

В настоящее время Московский патриархат готовит предложения об облегчении процедуры общения подозреваемых и обвиняемых со священнослужителями для дальнейшего внесения изменений в статью 18 Федерального Закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

ПРЯМАЯ РЕЧЬ:

«Помогите! Мой муж официально работал в столовой учреждения, однако в ноябре 2019 года он заболел и был направлен на лечение в больницу УФСИН, где сейчас и находится. Больничный лист ему не оформили, просто незаконно уволили с работы задним числом - для того, чтобы больничный не оплачивать. Пытался прояснить ситуацию, но ответов так и не получил, только отмахиваются от него. Что нам делать?».

Важной частью реализации прав человека в местах принудительного содержания является гарантированная осужденному **возможность освободиться условно-досрочно**. Мониторинг этой сферы еще в предыдущие годы показал отсутствие четкой регламентации требований для условно-досрочного освобождения, решение о котором принимается судом, отсутствие четкого перечня критериев исправления осужденного, риски необъективной оценки степени исправления осужденного, подавшего ходатайство, необходимость обновления нормативного механизма института УДО.

Уполномоченный внимательно относится ко всем сигналам осужденных о возможном нарушении их права на УДО, учитывая при этом независимость судебной системы и невозможность вмешиваться в деятельность судов.

В адрес Уполномоченного поступило обращение осужденного Ш. по вопросу оказания содействия в УДО. Как следовало из обращения, в июне 2019 года районный суд отказал заявителю в удовлетворении ходатайства об УДО «без каких-либо оснований для отказа». Ш. считал, что на суд было оказано давление со стороны потер-

певших и их представителей, которые оклеветали его в судебном заседании и таким образом добились отказа в УДО.

Для проверки информации по обращению омбудсмен выехал в колонию и побеседовал с осужденным и руководством учреждения. В ходе беседы адвокат Ш. обратился с просьбой о присутствии Уполномоченного либо его представителя в судебном заседании. Просьба была удовлетворена, в суде в качестве слушателя в целях мониторинга соблюдения права Ш. на гуманное и справедливое правосудие присутствовал сотрудник аппарата Уполномоченного. В итоге районный суд принял решение об удовлетворении ходатайства заявителя на условно-досрочное освобождение.

Таким образом, посещение судов, пусть даже в качестве слушателя и без права участия либо вмешательства в судебный процесс, является весьма действенным дополнительным механизмом содействия соблюдению прав осужденных на доступ к правосудию.

В деле содействия соблюдению прав человека в местах принудительного содержания невозможно переоценить роль и значение **правового просвещения.**

В 2019 году в серии «Библиотека Уполномоченного» были изданы три информационно-просветительские брошюры, предназначенные для лиц, арестованных или отбывающих наказание:

- **«В помощь лицам, находящимся в следственных изоляторах (в вопросах и ответах)»**;
- **«В помощь лицам, находящимся в исправительных учреждениях (в вопросах и ответах)»;**
- **«В помощь осужденному: освобождение от отбывания наказания (в вопросах и ответах)»**.

При подготовке изданий Уполномоченный учитывал пожелания самих арестованных и осужденных, которые они высказывали в личных беседах с омбудсменом, потребности исправительных учреждений в дополнительной просветительской литературе, а также главный принцип, лежащий в основе УИС, - акцент на важности исправления человека, нарушившего закон. Поэтому тематически **брошюры «прослеживают» правовой путь оступившегося человека от ареста и попадания в следственный изолятор до освобождения и последующей ресоциализации в обществе.**

Брошюры изданы в формате «вопрос-ответ», что максимально упрощает восприятие информации. Кроме того, небольшой, карманный формат информационных изданий позволяет арестованному либо осужденному всегда иметь брошюру при себе и пользоваться ею как справочником по имеющимся у него правам.

В 2019 году первый тираж изданий был лично передан Уполномоченным в следственные изоляторы и исправительные учреждения во время их посещения.

***

В целом, исходя из опыта очередного года правозащитной работы – мониторинга сферы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, работы с жалобами, поступающими от лиц, находящихся в учреждениях УИС, анализа законодательства и практики правоприменения – Уполномоченный полагает возможным дать следующие **рекомендации:**

- по-прежнему необходимо укрепление материально-технической базы учреждений УИС;
- важно продолжить работу по повышению уровня профессиональной подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также их социальной зашиты;
- необходимо постепенное изменение идеологии применения основных методов исправления осужденных с усилением психолого-педагогической работы с личностью и ее социализации;
- ключевое значение должно придаваться информированию подозреваемых, обвиняемых и осужденных о правах и обязанностях;
- необходимо проводить постоянную работу по совершенствованию практик ведомственного и общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы, по обеспечению прозрачности системы исполнения наказаний, расширению сотрудничества с институтами гражданского общества.

5.3. ПРАВО НА ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Право на получение квалифицированной юридической помощи гарантируется гражданам нашей страны положениями части 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2019 году поступило **60 обращений**, связанных с вопросами получения надлежащей и качественной юридической помощи. Это составляет **2,5 % от общего числа обращений, что на 1,8 % превышает показатель 2018 года, составлявший всего 0,7%**. Увеличение степени заинтересованности населения в получении качественной юридической поддерж-

ки косвенно подтверждается и результатами проведенного Уполномоченным социологического исследования, согласно которому **менее 50% опрошенных оказались уверены в том, что смогут защитить свои права самостоятельно**, без сторонней квалифицированной юридической помощи.

В подавляющей части обращений к омбудсмену граждане интересовались **условиями и субъектами оказания бесплатной юридической помощи**, просили предоставить им контакты структур, оказывающих такую помощь.

Ряд обращений были связаны с проблемой **мошеннических действий на рынке юридических услуг** – в частности, с тем, как действовать в тех случаях, когда гражданам звонят незнакомые лица, представляющиеся юристами, адвокатами либо сотрудниками правоохранительных и других государственных органов, предлагая юридическую помощь, возмещение услуг адвоката, получение компенсации за моральный вред и пр.

Эту проблему Уполномоченный поднял на одном из прямых эфиров авторской радиопрограммы «Имеем право!» на «Радио России. Ярославль». В ее обсуждении приняли участие представитель Управления Министерства юстиции РФ по Ярославской области, представители УМВД России по Ярославской области и Адвокатской палаты Ярославской области. Радиослушателям были даны консультации о том, как действовать, если встреча с недобросовестными юристами уже произошла, как распознать возможных мошенников и как вернуть средства, потраченные на некачественно оказанные юридические услуги.

В практике работы с обращениями в 2019 году имели место и такие случаи, когда заявитель обращался за защитой иного конституционного права (например, на жилище, на пенсионное обеспечение и пр.), но в ходе работы с жалобой выяснялось, что гражданин может решить свой вопрос, реализовав имеющееся у него право на бесплатную юридическую помощь, о котором он на момент обращения даже не подозревал.

Так произошло с гражданкой А., обратившейся к Уполномоченному в интересах своего сына, инвалида 2 группы. Со слов заявительницы, ее сын не смог собрать необходимые документы для постановки в очередь на получение жилья, т.к. в жилом помещении, кроме него, зарегистрирована семья сестры. Администрация же требует предоставления документов от всех зарегистрированных в квартире, т.к. формально они являются членами одной семьи. Однако фактически, уверяла А., между ними нет семейных отношений, каждый проживает самостоятельно. По итогам анализа предоставленных документов Уполномоченный пришел к выводу, что сын заявительницы вправе претендовать на получение квалифицированной бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы, с помощью которой он сможет обжаловать действия администрации. В настоящее время права А. восстановлены.

Среди граждан, подпадающих под положения законодательства о бесплатной юридической помощи, но не знающих об этом, немало лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Так, к омбудсмену обратился осужденный А., который пожаловался, что в учреждениях УФСИН России по Ярославской области не предусмотрено оказание юридической помощи осужденным, содержащимся в местах лишения свободы. В ходе проверки по обращению выяснилось, что заявитель просто не был осведомлен об имеющихся у него возможностях получения бесплатной и квалифицированной юридической помощи. Уполномоченный разъяснил А. нормы действующего законодательства, регулирующего вопросы оказания юридической помощи осужденным, - в частности, нормы УПК РФ и Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений.

Таким образом, именно право на получение **бесплатной юридической помощи** стало основной темой, поднимавшейся в 2019 году в обращениях граждан по вопросам реализации права на юридическую помощь.

В Ярославской области бесплатная юридическая помощь оказывается в рамках **регионального закона от 01.10.2012 № 41-з «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области»**, принятого во исполнение Федерального закона № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее - Федерального закона № 324-ФЗ). Уполномоченным органом в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью является **Правительство Ярославской области**. Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в Ярославской области являются **органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ярославской области и адвокаты**. Мониторинг реализации в Ярославской области федерального законодательства о бесплатной юридической помощи осуществляет региональное **Управление Министерства юстиции**.

По информации, предоставленной Управлением, список адвокатов, участвующих в дея-

тельности государственной системы бесплатной юридической помощи, по состоянию на конец 2019 года включает 119 человек (по сравнению с 2018 годом, этот список уменьшился на 5 человек). Объем ассигнований, предусмотренных в региональном бюджете на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, в 2019 году составил 1 023 500 руб. Адвокатская палата Ярославской области проинформировала Уполномоченного, что в 2019 году за бесплатной юридической помощью к адвокатам-участникам системы обратились 224 человека, которым было предоставлено 343 правовых консультации, составлено 207 документов правового характера, и в интересах которых адвокаты бесплатно участвовали в 94 судебных заседаниях.

Государственные либо муниципальные юридические бюро, которые в соответствии с федеральным законодательством также могут являться участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, в Ярославской области отсутствуют.

Органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области также принимают участие в оказании гражданам бесплатной юридической помощи, хотя нормативно какими-либо государственными полномочиями в этой области они не наделены. Между областным правительством и органами местного самоуправления муниципальных образований заключены соглашения о взаимодействии в сфере реализации на территории Ярославской области Федерального закона № 324-ФЗ. Кроме того, в ряде муниципальных районов действуют правовые акты, устанавливающие дополнительные гарантии прав граждан на получение бесплатной юридической помощи. В вышеуказанных нормативных документах закреплено, что помощь оказывается соответствующими органами и организациями не только по вопросам, определенным Федеральным законом № 324-ФЗ, но и по иным вопросам правового характера. Такие акты имеются, к сожалению, лишь в 9 муниципальных образованиях - в г. Ярославле, а также в Даниловском, Любимском, Некоузском, Первомайском, Переславском, Пошехонском, Тутаевском и Угличском муниципальных районах.

Участниками системы бесплатной юридической помощи являются также **нотариусы** и **юридические клиники** образовательных учреждений высшего образования Ярославской области. Постоянными участниками правового консультирования в рамках Дней бесплатной юридической помощи, проводимых Юридической клиникой ЯрГУ им. П.Г. Демидова, являются сотрудники правового отдела аппарата Уполномоченного. В 2019 году было проведено 12 совместных с юрклиникой ЯрГУ консультаций граждан на безвозмездной основе.

Поддержку развития в Ярославской области **негосударственной системы бесплатной юридической помощи** государство осуществляет в формате проведения конкурсов в сфере оказания бесплатной юридической помощи среди социально ориентированных НКО в ходе реализации региональной программы **«Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области»** на 2016-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Ярославской области от 28.04.2016 № 513-п. Однако следует признать, что список НКО – получателей государственной поддержки в данном направлении весьма узок, в него включены менее десятка общественных организаций. В этой связи особо ценны усилия некоммерческих правозащитных организаций, на регулярной основе содействующих участникам государственной системы бесплатной юридической помощи. В 2019 году такое содействие наиболее планомерно и активно оказывали региональное отделение Ассоциации юристов России, некоммерческая организация «Ваше право» и правозащитный центр «Вместе мы сможем!».

Необходимость **совершенствования имеющейся в регионе системы оказания бесплатной юридической помощи** признается и органами государственной власти, и контролирующими ведомствами, и самими участниками системы. Такая необходимость неоднократно подчеркивалась и Уполномоченным, на протяжении не одного года выступающим за внесение изменений в региональное законодательство[12].

В 2018 году в Ярославскую областную Думу был направлен разработанный в аппарате Уполномоченного **проект закона «О внесении изменений в Закон Ярославской области «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области».**

В проекте было предложено **расширить перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь**, включив в него:

1) неработающих инвалидов третьей группы;

2) многодетные семьи;

[12] См. напр.: Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2017, 2018 гг.

3) неработающих граждан пожилого возраста;

4) лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, достигших 23-х летнего возраста и старше.

Уполномоченный также предложил **расширить перечень дел, по которым граждане имеют право на получение бесплатной юридической помощи в форме судебного представительства**. Так, было предложено включить возможность оказания бесплатной юридической помощи истцам (заявителям) при рассмотрении судами дел:

а) об отказе работодателя в заключении трудового договора, нарушающем гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, о восстановлении на работе, о взыскании заработка, в том числе за время вынужденного прогула, о компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;

б) об оказании малоимущим гражданам государственной социальной помощи, предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

в) об обжаловании решений бюро медико-социальной экспертизы.

В феврале 2019 года вышеуказанный законопроект был вынесен на обсуждение на межведомственном совещании, в котором приняли участие представители Правительства Ярославской области, Управления Минюста России по Ярославской области, Адвокатской Палаты Ярославской области. Однако, к сожалению, обозначенные предложения до настоящего времени не реализованы.

В 2019 году по итогам экспертного круглого стола, посвященного проблемам совершенствования семейного законодательства, Уполномоченный представил в Управление Минюста России по Ярославской области и в Правовое управление Правительства области предложение по совершенствованию механизма предоставления **бесплатной юридической помощи по вопросам взыскания алиментов на несовершеннолетних детей**. Омбудсмен, в частности, предложил **сформировать реестр адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь по вопросам семьи и детства, том числе по вопросам взыскания алиментов.** Данный реестр может быть сформирован по заявительному принципу. Обновление реестра должно осуществляться ежегодно в порядке обновления основного реестра адвокатов, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи. По мнению Уполномоченного, формирование специализированного реестра «бесплатных адвокатов», занимающихся вопросами семьи и детства, поможет отделам по делам несовершеннолетних, органам опеки и попечительства, отделам социальной защиты населения и другим органам повысить эффективность работы с гражданами.

Проблемы в сфере функционирования системы бесплатной юридической помощи признаются и Управлением Минюста России по Ярославской области, полагающим, что часть из них может быть решена путем **внесения изменений в федеральное законодательство о бесплатной юридической помощи.** В 2019 году соответствующие предложения были направлены Управлением Минюста России по Ярославской области в Минюст России.

В частности, Управлением констатируется, что **круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, и перечень случаев, в которых эта помощь может быть оказана, весьма узок.** Адвокаты часто сталкиваются с ситуациями, когда к ним обращаются лица, имеющие право на бесплатную юридическую помощь (малоимущие, инвалиды и т. д.), однако интересующий их вопрос не относится к числу соответствующих случаев. Кроме того, право на получение всех видов бесплатной юридической помощи (в том числе на представление интересов гражданина в судах) имеют только те граждане пожилого возраста и инвалиды, которые проживают в организациях социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги в стационарной форме.

На основании изложенного Управление Минюста России по Ярославской области предлагает внести в Федеральный закон № 324-ФЗ следующие изменения:

- расширить категорию лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, а именно: исключить в пункте 5 части 1 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ слова «, в организациях социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги в стационарной форме»;

- расширить перечень случаев, в которых участники государственной системы бесплатной юридической помощи могут оказывать эту помощь, а именно: закрепить, что ограничения, установленные частями 2 и 3 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ, не распространяются на случаи обращения одиноких граждан пожилого возраста и инвалидов к адвокату за получением бесплатной юридической помощи.

Еще одной проблемой можно считать то, что в федеральном законодательстве **не соотнесены между собой категории граждан и случаи оказания помощи.** В связи с этим на практике нередко возникает вопрос: все ли категории граждан, указанные в части 1 статьи 20 Федерального

закона № 324-ФЗ, могут претендовать на получение бесплатной юридической помощи по всем случаям, изложенным в частях 2 и 3 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ.

Так, например, в 2018 году за предоставлением бесплатной юридической помощи обратился гражданин, подвергшийся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Рассматривая себя в качестве лица, пострадавшего в результате чрезвычайной ситуации, гражданин претендовал на получение бесплатной юридической помощи по вопросам, изложенным в пунктах 2 и 15 части 2 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ, а также в подпункте «б» пункта 1 части 3 данной статьи. При рассмотрении обращения гражданина было, однако, установлено, что возможно и иное толкование статуса лиц, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, согласно которому они вправе претендовать на получение бесплатной юридической помощи исключительно в случаях, предусмотренных в пункте 16 части 2 и пункте 6 части 3 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ, то есть только по вопросам восстановления прав, нарушенных в результате чрезвычайной ситуации.

Помощь заявителю была оказана, однако этот случай ярко демонстрирует то, что предписания статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ нуждаются в корректировке с целью устранения возможности их неоднозначного толкования и произвольного выбора норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае.

Кроме этого, в предложения, направленные региональным Управлением Минюста в Минюст России, вошли:

- предложение разработать методику проведения территориальными органами Минюста России мониторинга деятельности участников государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи;
- предложение разработать единые требования к качеству оказания бесплатной юридической помощи, а также порядок осуществления контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству юридической помощи.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области поддерживает вышеизложенные инициативы, при этом констатируя, что реформировать и совершенствовать систему оказания гражданам квалифицированной бесплатной юридической помощи следует комплексно, на федеральном, региональном и муниципальном уровне, объединяя усилия уполномоченных органов, органов, осуществляющих мониторинг данной сферы, участников государственной системы бесплатной юридической помощи, а также общественных, в том числе, правозащитных организаций.

5.4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

В 2008 году в России был принят **Федеральный закон «О противодействии коррупции»** (№ 273-ФЗ 25.12.2008). После его принятия процесс противодействия коррупции стал массовым и сегодня охватывает все уровни власти – муниципальный, региональный, федеральный и гражданское общество.

Государство выработало несколько ключевых **направлений деятельности по противодействию коррупции.** Среди них – единая государственная политика в области противодействия коррупции, взаимодействие правоохранительных органов и органов власти с комиссиями по противодействию коррупции и отдельными представителями и институтами гражданского общества.

Еще одним обязательным направлением является формирование в обществе негативного отношения к коррупции и ее проявлениям, а также привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции.

Среди прочих следует назвать такие направления, как совершенствование системы общественного контроля за деятельностью государственных органов и разработку и введение антикоррупционных стандартов, устанавливающих запреты, ограничения, дозволения, дающие возможность предупреждать коррупцию.

Необходимо упомянуть о том, что права государственных служащих всех уровней должны быть унифицированы, а граждане, в свою очередь, должны иметь право доступа к информации о деятельности органов власти как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Говоря о доступе общественности к информации, стоит подчеркнуть и важность деятельности СМИ. Влияние средств массовой информации на сознание и формирование настроений в обществе нельзя переоценить, и тем сильнее оно становится, чем больше и дальше идет развитие информа-

ционных технологий. Информационные коммуникации в современном обществе стали фактически круглосуточными и независимость и неподкупность СМИ, возможность получения гражданами объективной информации позволяют грамотно формировать и направлять отношение граждан к проявлениям коррупции, а также все более активно бороться с этими проявлениями.

Развитие электронных коммуникаций дало возможность совершенствовать и усилить систему контроля за обращениями граждан в органы власти. Так, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», закрепил инновационные для Российской Федерации принципы и механизмы взаимодействия органов власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Был определен понятийный аппарат госуслуги, регламентированы сами услуги, определены новые принципы взаимодействия с органами исполнительной власти: через центры МФЦ и в электронном виде через портал госуслуг.

Подобные нововведения позволяют минимизировать и даже полностью избегать проявлений коррупции на уровне взаимодействия чиновников и граждан в части предоставления госуслуг: исключаются кумовство, взяточничество и прочие проявления коррупции.

К примеру, сегодня органами исполнительной власти Ярославской области предоставляется 231 государственная услуга и 70 типовых муниципальных услуг. В целом, реестр государственных услуг ЯО насчитывает более 2000 государственных и муниципальных услуг. В МФЦ можно получить 414 государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, на общегосударственном уровне антикоррупционная деятельность включает в себя предупреждение и профилактику коррупции, антикоррупционную экспертизу, надзор за исполнением законодательства в сфере противодействия коррупции, выявление фактов коррупции и раскрытие коррупционных правонарушений, раскрытие преступлений коррупционной направленности, минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных правонарушений, координацию противодействия коррупции и совершенствование антикоррупционного законодательства.

На региональном уровне, противодействие коррупции осуществляется согласно плану **Управления по противодействии коррупции**. От имени Правительства Ярославской области управление координирует деятельность региональных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере противодействия коррупции, направленную на формирование нетерпимости к коррупционному поведению у лиц, замещающих государственные должности Ярославской области, государственных гражданских служащих, муниципальных служащих и граждан.

Управление проводит профилактику коррупционных правонарушений, принимает меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти (государственных органах) Ярославской области, органах местного самоуправления муниципальных образований и в государственных учреждениях региона в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Ярославской области.

Управление рассматривает обращения граждан и организаций, анализирует содержание обращений с целью принятия мер по выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан; оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь по вопросам, решение которых связано с задачами управления.

Управление является исполнителем областной целевой программы **«Противодействие коррупции в Ярославской области»** на 2018-2020 годы, утверждённой постановлением Правительства Ярославской области от 09.02.2018 № 62-п (далее – программа). Программа принята в целях развития системы по противодействию коррупции на территории Ярославской области и предусматривает комплекс мер, реализация которых повысит уровень профилактики коррупции в регионе.

Одна из задач программы - осуществление антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного просвещения, в том числе и среди населения Ярославской области. Реализация данной задачи включает:

- организацию и проведение просветительских мероприятий – круглых столов, семинаров и др. В частности, в 2019 году был проведен семинар «Организация антикоррупционного просвещения и пропаганды». На семинаре был представлен опыт региональных образовательных учреждений и органов местного самоуправления в сфере реализации антикоррупционного просвещения среди учащихся и рассмотрены вопросы правового просвещения;
- подготовку и распространение тематических агитационно-просветительских аудио- и видеороликов: в частности, подготовлен видеоролик «Мир без коррупции», видеоролик «Дети против коррупции», видеоматериал, изготовленный с использованием материалов российских участников международного молодежного конкурса социальной антикоррупционной рекламы

«Вместе против коррупции!»; игровой видеоролик антикоррупционной направленности и др.;
- размещение в региональных СМИ информационных сюжетов, интервью по вопросам реализации на территории Ярославской области государственной политики по противодействию коррупции – в 2019 году размещено 24 информационных материала;
- размещение в сети «Интернет» информации о деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и перечне оказываемых ими услуг.

Видеоматериалы направлены в органы государственной власти и органы местного самоуправления Ярославской области для распространения и использования в работе по антикоррупционному просвещению. Также указанные материалы размещались в секторах ожидания филиалов МФЦ, на телеканале «Первый Ярославский», на портале органов государственной власти Ярославской области и на официальных страницах органов исполнительной власти Ярославской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В регионе совершенствуется и законодательство в сфере противодействия коррупции. Так, в ноябре 2019 года были внесены **поправки в региональный закон «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области».** Поправки упрощают порядок декларирования доходов депутатами сельских поселений, работающими на непостоянной основе. Уточнен в документе и порядок применения мер ответственности за предоставление неполных или недостоверных сведений о доходах. Указанные меры касаются лиц, замещающих муниципальные должности.

В деле противодействия коррупции, безусловно, неоценимы усилия и деятельность **некоммерческого сектора**. Весной 2019 года **Федеральный проект по безопасности и борьбе с коррупцией** – общественная организация, которая ставит своей целью борьбу с причинами возникновения коррупции, - открыла свое отделение в Ярославле. Главной задачей регионального отделения Федерального проекта, по словам его представителей, является *«доведение проблем людей до органов власти, СМИ и правоохранительных органов».*

Несмотря на наличие целого комплекса антикоррупционных мер и мероприятий, **население Ярославской области все же не считает свой регион полностью свободным от коррупционных проявлений.**

Так, весной 2019 года в СМИ появилась информация о том, что несколько региональных чиновников оказались в так называемом **«реестре коррупционеров»** - реестре государственный и муниципальных служащих, уволенных с формулировкой «утрата доверия». Основанием для внесения в такой реестр, который размещен на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в сети «Интернет», являются сокрытие сведений о доходах, непринятие мер по урегулированию конфликта интересов или несоблюдение антикоррупционных запретов.

Почти пятая часть участников **социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области»,** проведенного в 2019 году, убеждена, что **необходимым условием защиты их прав являются нужные личные связи (23,1%) и деньги (18,1%).** Именно эти упомянутые респондентами факторы защищенности прав можно напрямую соотнести с такими коррупционными нарушениями, как взятка и использование служебного положения.

Впрочем, участники исследования отметили достаточно эффективную работу органов власти по информированию населения об антикоррупционных мероприятиях. Наиболее известными населению мероприятиями по информированию о борьбе с коррупцией называют размещение информации в СМИ, проведение социологических исследований и работу многофункциональных центров (МФЦ) по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Одновременно граждане соглашаются с тем, что **для правоохранительных и надзорных органов борьба с проявлениями коррупции должна быть одним из обязательных направлений деятельности**. Так, итоги исследования общественного мнения, проводившегося областной прокуратурой, показали: 7% опрошенных считают актуальным такое направление прокурорского надзора, как надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

В соответствии с данными, представленными правоохранительными и надзорными органами в открытых источниках, количество выявленных преступлений коррупционной направленности в 2019 году по сравнению с 2018 годом **увеличилось на 15%:** зарегистрировано **234** таких преступления. Особо тяжкими были признаны 26 преступлений (это на 21% меньше, чем в 2018 году). В 2019 году **преступления коррупционной направленности совершили 85 граждан**. В частности, было зарегистрировано 28 случаев получения взятки (в сравнении с 16 случаями в 2018 году) и 26 случаев дачи взятки (для сравнения: в 2018 году – 15 случаев). Среди фигурантов

уголовных дел, возбужденных по факту совершенных преступлений, в 2019 году оказались как рядовые жители области, так и чиновники муниципального и регионального уровня, руководители крупных организаций и предприятий, депутат, сотрудник правоохранительных органов.

Обвинения предъявлялись, в основном, по фактам дачи и получения взятки, покушения на получение взятки, посредничества во взяточничестве, присвоения и растраты, но встречались также случаи злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в ходе выполнения возложенных на него задач обеспечивает противодействие коррупции в пределах своих полномочий в соответствии с действующим законодательством (п.2 ст.4 Закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-З «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области»). Это положение регионального закона основывается на признании влияния коррупции на реализацию прав и свобод граждан и требует уделять особое внимание антикоррупционному аспекту в ходе защиты прав человека.

Работа омбудсмена в данной сфере ведется в нескольких направлениях – рассмотрение обращений граждан, в которых жители региона сообщают о фактах нарушения антикоррупционного законодательства; изучение коррупции как явления, влияющего на реализацию прав и свобод человека и гражданина; правовое просвещение.

В 2019 году в адрес Уполномоченного не поступали обращения или жалобы на нарушение прав человека в результате коррупции в государственных или муниципальных органах. Однако в обращениях, касавшихся нарушения прав в прочих сферах, встречались **предположения о возможных случаях коррупции**: например, о принятии органами местного самоуправления решений вне зоны компетенции и др. В жалобах такого рода были отмечены судебные инстанции, правоохранительные структуры, органы системы здравоохранения, образовательные организации и социальные учреждения. По каждому из таких обращений проводилась тщательная проверка, гражданам давались разъяснения и юридические консультации.

Приходится констатировать, что предположения заявителей о наличии коррупционных факторов и мотивов в деятельности органов власти и местного самоуправления часто возникают по причине не всегда адекватного представления о сущности понятия «коррупция» и не всегда верной трактовки антикоррупционного законодательства. В этой связи Уполномоченный считает необходимым продолжать **правовое информирование жителей региона, призванное повысить правовую грамотность граждан**.

Уполномоченный убежден, что повышенное внимание в сфере противодействия коррупции следует уделять **правовому просвещению молодежи**. Осенью 2019 года омбудсмен провел **тематический открытый урок** для учащихся старших классов одной из школ Ярославля. Целью урока стало разъяснение сущности коррупции как явления и представление государственной системы по борьбе с коррупцией. Ученики познакомились с полномочиями органов, учреждений и организаций, осуществляющих противодействие коррупции в Российской Федерации. Уполномоченный обратил особое внимание на то, что функции по предупреждению коррупции возложены на все без исключения федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Детям была представлена просветительская литература, разработанная и изданная Уполномоченным по правам человека - **листовка «Нет коррупции!»**, а также **буклет «Противостоять коррупции может каждый!»**. *«Цель проведения данного урока - формирование идеологии общего нетерпимого отношения школьников к коррупционным проявлениям в функционировании государственного и муниципального механизмов»,* - отметил Уполномоченный.

***

Рекомендации:

Отмечая тот факт, что государство и общество прилагают усилия к искоренению коррупции как явления, к выявлению, пресечению и предупреждению фактов коррупции, Уполномоченный, тем не менее, считает необходимым усилить работу по правовому просвещению граждан в сфере противодействия коррупции. Просветительские мероприятия необходимо проводить среди всех категорий населения и возрастных групп.

Уполномоченный рекомендует усиливать межведомственное взаимодействие между правоохранительными, надзорными органами и представителями общественных организаций, а также обеспечивать прозрачность работы законодательной, исполнительной, судебной власти, органов местного самоуправления, правоохранительной системы на всех уровнях.

Круглый стол «Соблюдение прав человека в следственных изоляторах»

В 2019 году Уполномоченный 74 раза выезжал в колонии и следственные изоляторы и 19 раз – в изоляторы временного содержания

В исправительной колонии №3 прошла массовая встреча с осужденными: Уполномоченный ответил на вопросы и дал пояснения по вопросам соблюдения прав в местах лишения свободы

Уполномоченный и прокурор Ярославской области провели совместный прием в ИК-1 г.Ярославля

Проба блюд в одном из исправительных учреждений

Рабочая встреча с заместителем начальника УМВД России по Ярославской области

Участие органов прокуратуры в «Днях Уполномоченного» способствует реализации права граждан на доступ к правосудию, г. Мышкин

Инспекция приемника для содержания лиц, задержанных в административном порядке

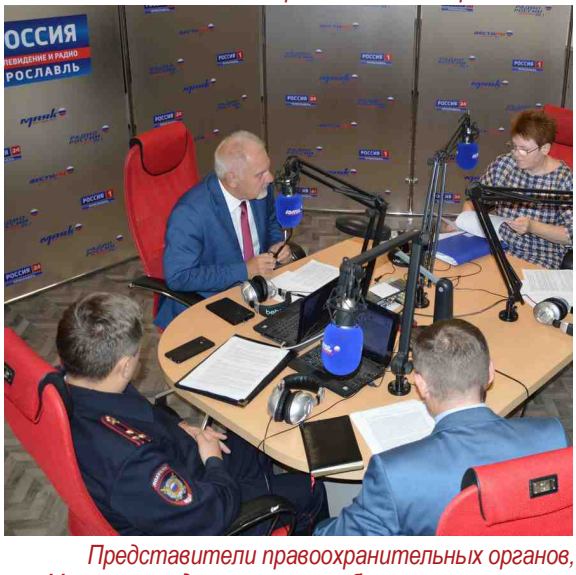
Личный прием по обращению осужденного

Беседа Уполномоченного с осужденными о соблюдении их прав

Инспекционные поездки Уполномоченного в учреждения уголовно-исполнительной системы – необходимая часть работы по восстановлению прав осужденных

Воспитательная беседа в Центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей

«Адвокаты на защите прав человека: права человека в уголовно-исполнительной системе» - тема программы «Имеем право на «Радио России. Ярославль». Прямой эфир с Председателем Ярославского регионального отделения Ассоциации юристов России



Представители правоохранительных органов, Минюста и адвокатского сообщества – участники обсуждения проблем качества услуг на рынке юридической помощи в эфире «Радио России Ярославль»

Противодействие коррупции – тема урока для учащихся старших классов школы №4 г. Ярославля

Дни бесплатной юридической помощи – дополнительная возможность оказать содействие в восстановлении прав граждан

Прямые эфиры на «Радио России. Ярославль» - эффективный канал для предоставления бесплатных правовых консультаций

6. ПРЕДЛОЖЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, НАПРАВЛЕННЫЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

6.1. АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА ТЕРРИТОРИИ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ, НАПРАВЛЕННЫХ В 2018 ГОДУ

В 2018 году Уполномоченным было подготовлено и направлено в адрес компетентных органов **14 предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных механизмов защиты прав и свобод.** Анализ исполнения предложений и рекомендаций Уполномоченного выявил, что на момент подготовки Ежегодного доклада за 2019 год **7 предложений остались неучтенными**, хотя проблемы, поднятые в них, сохраняют актуальность с точки зрения соблюдения и защиты прав и свобод. **Учтено 6 предложений** Уполномоченного, **одно остается на рассмотрении**. Более подробный анализ исполнения рекомендаций омбудсмена представлен в аналитической таблице.

Предложение	Статус, рассматривавшая инстанция
О внесении изменений в действующее законодательство в части запрета розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина («электронных сигарет», «вейпов»).	Не учтено. (**Ярославская областная Дума)**
О внесении изменений в «Социальный кодекс Ярославской области» в части установления ежемесячных дополнительных мер социальной поддержки родителям, чьи дети имеют заболевание целиакия, но не являются инвалидами.	Не учтено. (**Ярославская областная Дума)**
О внесении дополнений в областную целевую программу «Семья и дети Ярославии» на 2016 - 2020 годы», утвержденную Постановлением Правительства ЯО от 16.03.2016 N 265-п, о возможности оказания помощи семьям с несовершеннолетними детьми для приобретения безглютеновых продуктов питания нелечебного назначения.	Не учтено. (**Ярославская областная Дума)**
О необходимости обеспечения жилыми помещениями государственного жилищного фонда Ярославской области по договору социального найма реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (путем внесения соответствующей статьи расходов в проект Закона Ярославской области «Об областном бюджете на 2016 год и плановые периоды 2017 и 2018 гг.», а также путем внесения изменений в региональную программу «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011 – 2020 гг.).	Учтено, внесены изменения в региональную программу, добавлена задача по улучшению жилищных условий реабилитированных лиц, 9 человек улучшили жилищные условия, 7 человек планируется обеспечить жильем в 2020 году. (**Ярославская областная Дума)**
О внесении изменений в Закон Ярославской области № 22-з от 27.04.2007 года «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» в части приведения его в соответствие с требованиями, изложенными в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей (утверждённые приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 372).	Учтено, создана рабочая группа при комитете ЯОД по экономической политике, инвестициям, промышленности и предпринимательству по вопросу реализации закона ЯО «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей». **(Ярославская областная Дума)**
О внесении изменений в п. 7 ст. 35 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части принятия уполномоченным	Учтено, принят Приказ Минтруда России об утверждении правил осуществления службами занятости

Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти Правил прекращения, приостановки выплаты пособия по безработице и снижения его размера.	социальной выплаты гражданам, признанным в установленном порядке безработными. (**Минтруд России)**
О внесении изменений в п. 7 ст. 35 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части принятия уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти Правил прекращения, приостановки выплаты пособия по безработице и снижения его размера.	Учтено. (Государственная Дума РФ, комитет по государственному строительству и законодательству)
О внесении изменений в п. 7 ст. 35 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части принятия уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти Правил прекращения, приостановки выплаты пособия по безработице и снижения его размера.	Учтено. **(Государственная Дума РФ, комитет по жилищной политике и ЖКХ)**
О совершенствовании механизма производства обвиняемым судебно-психиатрических экспертиз.	Не учтено. **(Министерство внутренних дел РФ)**
О совершенствовании механизма производства обвиняемым судебно-психиатрических экспертиз.	Не учтено**.** **(ФСИН России)**
О совершенствовании механизма производства обвиняемым судебно-психиатрических экспертиз.	Не учтено. **(Минздрав России)**
О внесении изменений в проект ФЗ «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации»	На рассмотрении. **(Уполномоченный по правам человека в РФ)**
О приведении положений указания УФСИН России по Ярославской области от 05.05.2015 № исх-78/ТО02/6-4053 в соответствие с требованиями Приказа Минюста России от 20.05.2013 №72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы», в части отмены обязанности осужденных носить отличительные нарукавные и нагрудные знаки разных цветов в зависимости от совершенного преступления.	Учтено. **(УФСИН России по Ярославской области)**
О внесении изменений в Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», в части необязательности принятия отказа от социального обслуживания от лиц, которые своим отказом ставят свои здоровье и жизнь в опасность, а также восстановления в их отношении обязательности помещения в организации стационарного социального обслуживания.	Не учтено. **(Ярославская областная Дума)**

Таблица 6. Анализ исполнения рекомендаций Уполномоченного, направленных в 2018 году

6.2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД, ОДГОТОВЛЕННЫЕ И НАПРАВЛЕННЫЕ В 2019 ГОДУ

В 2019 году Уполномоченным были подготовлены и направлены в адрес компетентных органов **32 предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных механизмов защиты прав и свобод.** Органами власти и органами местного самоуправления учтено 5 предложений Уполномоченного, 13 предложений отклонено и 14 находится на рассмотрении.

В сфере защиты права на жилище:

- Предложение по внесению изменений в Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами – направлено в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, находится на рассмотрении;
- Предложение о внесении изменений в приказ в ФСТ России от 27.12.2013 № 269-э/8 «Об утверждении Методических рекомендаций о правилах расчета стоимости технического

обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» - направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;

- Предложение о внесении изменений в постановление Правительства РФ от 14.05.2013 № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» - направлено в Государственную Думу РФ, отклонено;
- Предложение дополнить КоАП РФ статьей 7.19.1 «Нарушение правил содержания газового оборудования» - направлено в Государственную Думу РФ, отклонено;
- Предложение дополнить ст. 293 ГК РФ нормами по прекращению права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение, нежилое помещение, расположенное в многоквартирном жилом доме – направлено в Государственную Думу РФ, отклонено;
- Предложение дополнить Жилищный кодекс РФ статьей 29.1 - нормами по прекращению права собственности на бесхозяйственно содержимое жилое помещение, нежилое помещение, расположенное в многоквартирном жилом доме – направлено в Государственную Думу РФ, отклонено;
- Предложение о внесении изменений в административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Признание помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» - направлено в администрацию г.п. Ростов, учтено органом местного самоуправления;
- Предложение о разработке регионального закона, определяющего категории абонентов, проживающих на территории Ярославской области, в отношении которых допускается установление платы за подключение их объектов к системам центрального водоснабжения в меньших размерах (льготная плата), основания для предоставления такой льготы, источники и порядок компенсации регулируемым организациям доходов, недополученных в результате предоставления таких льгот – направлено в Правительство Ярославской области, отклонено;
- Предложение о разработке регионального закона, определяющего категории абонентов, проживающих на территории Ярославской области, в отношении которых допускается установление платы за подключение их объектов к системам центрального водоснабжения в меньших размерах (льготная плата), основания для предоставления такой льготы, источники и порядок компенсации регулируемым организациям доходов, недополученных в результате предоставления таких льгот – направлено в Ярославскую областную Думу, отклонено;
- Предложение о принятии регионального нормативного правового акта, регулирующего порядок выделения из областного бюджета денежных средств на установку приборов учета используемых энергетических ресурсов, предназначенных для расчетов за используемые энергетические ресурсы, и определения категорий потребителей, имеющих право на их получение, в число которых могли бы быть включены малоимущие граждане, проживающие на территории Ярославской области, на основании положений части 11 статьи 13 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – направлено в Правительство Ярославской области, отклонено;
- Предложение об изменении законодательства Ярославской области в вопросе реализации прав граждан на благоприятные условия проживания – т.н. «Закон о тишине» - направлено в Ярославскую областную Думу, учтено, внесены изменения в Закон Ярославской области «Об административных правонарушениях».

В сфере защиты права на социальное обеспечение:

- Предложение по разработке административного регламента «Признание граждан малоимущими» - направлено в Правительство Ярославской области, отклонено;
- Предложение о внесении изменений в федеральный закон «О ветеранах» (в части установления льгот ветеранам боевых действий) – направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;
- Предложение о внесении изменений в Правила признания лица инвалидом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» – направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;
- Предложение о внесении изменений в Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в части увеличения объема финансирования санаторно-курортного лечения или изменения частоты

предоставления такой меры социальной поддержки с ежегодного на один раз в три года – направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;

- Предложение о внесении изменений в пенсионное законодательство об отмене ограничения размера отношения среднемесячного заработка застрахованного лица к среднемесячной заработной плате в Российской Федерации – направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;
- Предложение о внесении изменений в пенсионное законодательство в части отмены некоторых условий повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости или к страховой пенсии по инвалидности (в настоящее время законом установлено обязательное условие получения повышенной фиксированной выплаты - проживание получателя пенсии в сельской местности) – направлено в Государственную Думу РФ, отклонено;
- Предложение о разработке законопроекта о выплате единовременной компенсации отдельным категориям пенсионеров, в частности, получавшим надбавку за отказ от получения пенсии в течение трех лет, назначенную им до 01.01.2002 г. – направлено в Государственную Думу РФ, отклонено.

В сфере защиты права на осуществление местного самоуправления:

- Предложение о внесении изменений в статью 38 Устава муниципального образования с целью приведения в соответствие с нормами действующего законодательства понятий «опубликование» и «обнародование» нормативных правовых актов – направлено в администрацию г.п. Данилов, отклонено;
- Предложение об изменении порядка избрания главы сельского поселения в целях совершенствования механизмов реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (путем внесения изменений в Устав сельского поселения) – направлено в муниципальный совет Глебовского сельского поселения, отклонено.

В сфере защиты семьи и детства:

- Предложение о внесении дополнений в положения семейного законодательства, в части установления минимального размера алиментов на несовершеннолетнего ребенка в месяц в размере прожиточного минимума на ребенка в субъекте РФ – направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;
- Предложение о внесении изменений в статью 69 Семейного кодекса РФ, статью 5.35.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статью 157 Уголовного кодекса РФ, предусматривающих соответствующие виды ответственности за невыполнение обязанности по выплате содержания на ребенка в минимальном размере. Направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении;
- Предложение о внесении изменений в статью 91 Социального кодекса Ярославской области в части увеличения размера ежемесячного пособия на ребенка, выплачиваемого малоимущим одиноким родителям, не получающим алиментов на несовершеннолетних детей, до ½ минимального прожиточного минимума, установленного для детей в Ярославской области. Направлено в Ярославскую областную Думу, находится на рассмотрении.

В сфере защиты права на образование:

- О разработке альтернативного варианта получения детьми дополнительного образования без использования сертификатов ПФДО, СНИЛС и без согласия на автоматизированную обработку персональных данных либо предоставлении права на получение детьми дополнительного образования на платной основе без применения сертификатов ПФДО – направлено в Правительство ЯО, находится на рассмотрении.

В сфере защиты права на землю:

- О внесении изменений в закон Ярославской области от 27.04.2007 № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам, имеющим трех и более детей» - направлено в Ярославскую областную Думу, учтено.

В сфере защиты права на охрану здоровья:

- О внесении изменений в Приказ Минздрава России от 26.10.2017 № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения» - направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении.

В сфере защиты права на обращение:

- О внесении изменений в постановление мэрии г. Ярославля от 17.09.2009 № 3230 «Об

административном регламенте рассмотрения обращений граждан в мэрии города Ярославля» – направлено в мэрию г. Ярославля, учтено органом местного самоуправления.

В сфере защиты права на труд:

- О внесении изменений в Закон Ярославской области от 19.12.2008г. № 65–з «Социальный кодекс Ярославской области» в части предоставления дополнительных гарантий работникам (педагогическим работникам и обслуживающему персоналу) государственных учреждений образования интернатного типа, расположенных в сельской местности, удаленных от конечной (начальной) остановки маршрута общественного (городского) транспорта или сельского населенного пункта, по обеспечению доставки к месту работы по аналогии с гарантиями, предоставленными работникам государственных организаций социального обслуживания – направлено в Ярославскую областную Думу, отклонено.

В сфере защиты прав потребителей финансовых услуг:

- О внесении изменений в статью 172.2 УК РФ в части привлечения к ответственности не только организаторов кредитных организаций, имеющих признаки финансовых пирамид, но и лиц, причастных к данной деятельности, а также конкретизации формулировки статьи «сопоставимость объемов привлеченных денежных средств и (или) иного имущества граждан с инвестиционной и (или) иной законной предпринимательской деятельностью или иной деятельностью» - направлено в Государственную Думу РФ, находится на рассмотрении.

В сфере защиты права на юридическую помощь:

- О совершенствовании законодательства Ярославской области об оказании бесплатной юридической помощи гражданам - проект закона ЯО «О внесении изменений в Закон Ярославской области «Об оказании бесплатной юридической помощи в Ярославской области» - направлено в Ярославскую областную Думу, находится на рассмотрении.

В сфере защиты прав человека в местах принудительного содержания:

- Предложение о внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса РФ с целью распространения положений Федерального закона от 03.07.2018 № 186-ФЗ на осужденных, переводимых из исправительных колоний общего режима и колоний-поселений в следственные изоляторы в порядке статьи 77.1 Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Направлено Уполномоченному по правам человека в РФ, находится на рассмотрении.

В части недопущения жестокого обращения с животными:

- Предложение о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение законодательства в области обращения с животными – направлено в Государственную Думу РФ, учтено.

***

Уполномоченный призывает органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностных лиц внимательно отнестись к материалам, представленным в Ежегодном докладе, и предложениям по совершенствованию механизма защиты прав и свобод граждан.

Уполномоченный выражает признательность органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, средствам массовой информации, общественным организациям и гражданам, которые содействовали делу правозащиты в Ярославской области и осуществлению функций Уполномоченного по защите прав человека. Уполномоченный благодарит за содействие в защите и восстановлении прав граждан, в работе по правовому просвещению и информированию жителей области членов Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, членов экспертных рабочих групп при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях региона, партнёров Уполномоченного по соглашениям о сотрудничестве и взаимодействии. Отдельная благодарность адресована сотрудникам Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, принимавшим непосредственное участие в подготовке настоящего Доклада.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. В Основном Законе нашей страны особо подчеркивается, что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. В этой связи наша общая задача – приложить максимум усилий для уважения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Ярославской области.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области
С.А. Бабуркин

Ярославль, 26 февраля 2020 года

АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ:

Революционная ул., 28, г. Ярославль, 150000
Тел.: (4852) 78-60-32
Факс: (4852) 40-17-35
Электронная почта: upch@yarregion.ru

Сайт: www.up76.ru.

Подписано в печать:
05.03.2020. Формат: 195х300.Усл. п. л. 17.
Тираж 100 экз. Заказ № 1258/78

Отпечатано:
Издательство ИП Берман И. Е.
150040, г. Ярославль, ул. Победы, 34