**Государственный орган Московской области**

**«Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат»**

**ДОКЛАД**

**о деятельности Уполномоченного по правам человека**

**в Московской области в 2013 году**

**г. Москва**

**2014 г.**

Содержание

[**Введение 4**](#_Toc380998259)

[**Глава 1. Цифры и факты об основных направлениях деятельности 6**](#_Toc380998260)

[Восстановление нарушенных прав граждан 6](#_Toc380998261)

[Правовое просвещение 15](#_Toc380998262)

[Проведение мониторингов, подготовка официальных аналитических документов и законодательных предложений 20](#_Toc380998263)

[Сотрудничество на региональном, федеральном и 24](#_Toc380998264)

[международном уровнях 24](#_Toc380998265)

[Развитие института Уполномоченного по правам человека в Московской области 34](#_Toc380998266)

[**Глава 2. О проблемных вопросах соблюдения прав граждан 43**](#_Toc380998267)

[**1. Соблюдение социально–экономических прав 43**](#_Toc380998268)

[Право на жилище 43](#_Toc380998269)

[Права в градостроительной сфере 59](#_Toc380998271)

[Права жителей военных городков 65](#_Toc380998272)

[Право на охрану здоровья и медицинскую помощь 70](#_Toc380998273)

[Права людей с ограниченными возможностями здоровья 84](#_Toc380998274)

[Права пенсионеров 103](#_Toc380998286)

[**2. Реализация и защита прав детей 106**](#_Toc380998287)

[Право на жизнь и неприкосновенность 107](#_Toc380998288)

[Благополучная семья как важнейшее условие соблюдения 109](#_Toc380998289)

[прав ребенка 109](#_Toc380998290)

[Право на отдых и оздоровление 119](#_Toc380998291)

[Право на образование 124](#_Toc380998294)

[Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей 128](#_Toc380998295)

[**3. Соблюдение личных прав 138**](#_Toc380998296)

[Право на правосудие 138](#_Toc380998297)

[Соблюдение прав в местах изоляции от общества 149](#_Toc380998298)

[О соблюдении прав в сфере миграции 162](#_Toc380998300)

[**4. О внимании к вопросам реализации прав граждан 165**](#_Toc380998301)

[**Заключение 167**](#_Toc380998302)

# 

# Введение

Доклад подготовлен в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Закона Московской области от 12.01.2001 № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области». В нем представлена информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области (Уполномоченный), дается оценка ситуации с соблюдением конституционных прав граждан на территории региона.

Основными общественно-политическими событиями Подмосковья в 2013 году стали выборы Губернатора Московской области, глав ряда муниципальных образований; утверждение новой структуры областного правительства и исполнительных органов государственной власти; принятие Московской областной Думой трехлетнего программно-целевого регионального бюджета; начало административной реформы и другие.

Руководством Подмосковья поставлена цель – вывести Московскую область в число передовых регионов страны, подразумевая под этим быстроразвивающуюся экономику, высокие доходы населения, решение важных социальных, экологических, инфраструктурных вопросов. Среди стоящих масштабных задач: увеличение минимального размера оплаты труда и индексация зарплаты бюджетникам, разработка и внедрение инвестиционной карты Подмосковья, реализация программы поддержки малого и среднего бизнеса, упорядочивание землепользования, развитие общественного транспорта и транспортных магистралей, благоустройство территорий поселений, ликвидация мусорных свалок и строительство мусороперерабатывающих заводов, сохранение и восстановление лесных массивов, закрытие стихийных рынков, решение миграционных проблем, осуществление программы газификации, ликвидация ветхого жилья, синхронизация ввода жилых домов и социальной инфраструктуры, наведение порядка в жилищно-коммунальном хозяйстве, создание многофункциональных центров государственных услуг, поддержка наименее защищенных категорий граждан, устранение проблем в здравоохранении, решение жизненных вопросов в сфере семьи и детства.

Важной гарантией защиты прав жителей Подмосковья является проводимая социальная политика. На ее реализацию направлена подавляющая часть расходов областного бюджета. Этой задаче служат принятые государственные программы, такие как «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы. Широкую популярность жителей снискал объявленный Губернатором Московской области конкурс социальных проектов «Наше Подмосковье», в ходе которого в истекшем году поступило свыше 7 тысяч предложений.

В 2013 году рост регионального валового продукта составил три процента, промышленного производства – шесть процентов, объем общих инвестиций достиг почти 600 млрд. рублей. Создано 62,2 тысячи новых высокопроизводительных рабочих мест. Расселено свыше трех тысяч жителей ветхих и аварийных домов, что в 3,4 раза больше, чем в 2012 году. Снизилось число обманутых участников долевого жилищного строительства. Введено 100 новых детских садов, а с учетом развития других форм образования увеличение числа мест в дошкольных организациях составило свыше 30 тысяч. Средняя продолжительность жизни в регионе выросла на 1,5 года.

Определенное место отводится расширению связей и взаимодействия власти и общества, развитию гражданских инициатив. Действует Общественная палата Московской области, в 72 муниципальных районах и городских округах работают местные общественные палаты.

В русле социально-экономических преобразований происходит укрепление роли и значения института Уполномоченного по правам человека в Московской области. В своей деятельности Уполномоченный взаимодействует с Губернатором Московской области А.Ю. Воробьевым, Председателем Московской областной Думы И.Ю. Брынцаловым, членами Правительства области и депутатами Мособлдумы, руководителями центральных исполнительных органов государственной власти, муниципальных образований, правоохранительных и судебных структур, общественными организациями.

При подготовке Доклада использована информация из различных источников. В их числе:

- письменные и устные обращения граждан;

- документы, предоставленные государственными и муниципальными органами, общественными организациями;

- сведения, полученные в ходе посещений организаций и учреждений здравоохранения, образования, социальной защиты, правоохранительных органов, системы исполнения наказаний и других;

- публикации в средствах массовой информации и сети Интернет.

Уполномоченный выражает уверенность, что содержащиеся в Докладе анализ, выводы и рекомендации послужат дальнейшему укреплению защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Московской области, совершенствованию деятельности государственных и муниципальных структур, должностных лиц.

# Глава 1. Цифры и факты об основных направлениях деятельности

## Восстановление нарушенных прав граждан

Основная задача Уполномоченного - восстановление нарушенных прав граждан – решается главным образом в процессе рассмотрения жалоб.

В 2013 году поступило 12808 обращений, в том числе:

- письменных – 1707, включая 488 по электронной почте;

- устных на личных приемах - 609;

- устных по телефону – 1553;

- представителям Уполномоченного по правам человека в Московской области в муниципальных образованиях – 8939.

В соответствии с Законом Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» в компетенцию Уполномоченного входит рассмотрение письменных жалоб граждан. Они служат материалом для официальной статистики и анализа положения с соблюдением прав.

Среди письменных обращений 7 процентов - коллективные. Основные вопросы, волнующие жителей: реализация жилищных прав (получение жилья, переселение из ветхих и аварийных домов, приватизация, содержание жилищного фонда, предоставление жилищно-коммунальных услуг); реализация права на дошкольное образование; соблюдение градостроительного законодательства.

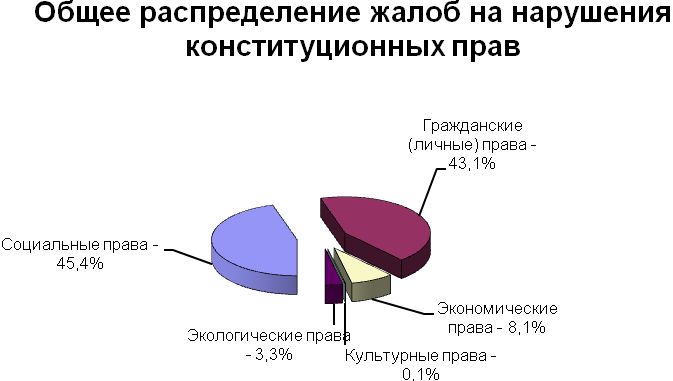
Более 82,5 процента писем получено из Московской области, 9,5 процента - из города Москвы, 6,7 процента - из других субъектов Российской Федерации, 1,3 процента – из иностранных государств. Около четверти обращений, поступивших из Москвы, касаются вопросов уголовного преследования и решений судов. Письма из других регионов посвящены обжалованию действий следственных органов и приговоров, исполнению решений судов (более 25 процентов), жилищным вопросам, праву на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь (порядка 19 процентов); соблюдению прав несовершеннолетних (почти 14 процентов). В большинстве обращений жителей Подмосковья поднимались вопросы, находящиеся в компетенции федеральных органов власти – 40,5 процента (нарушения в уголовно-процессуальной сфере, неисполнение решений судов, пенсионное обеспечение); органов местного самоуправления – 38 процентов (жилищные и земельные вопросы, здравоохранение и дошкольное образование), в том числе муниципального района, городского округа – 31,9, городского и сельского поселения – 6,1 процента; региональных органов власти – 15 процентов (обеспечение льготными лекарствами, получение субсидий, компенсаций, вопросы социального обслуживания, опеки и попечительства).

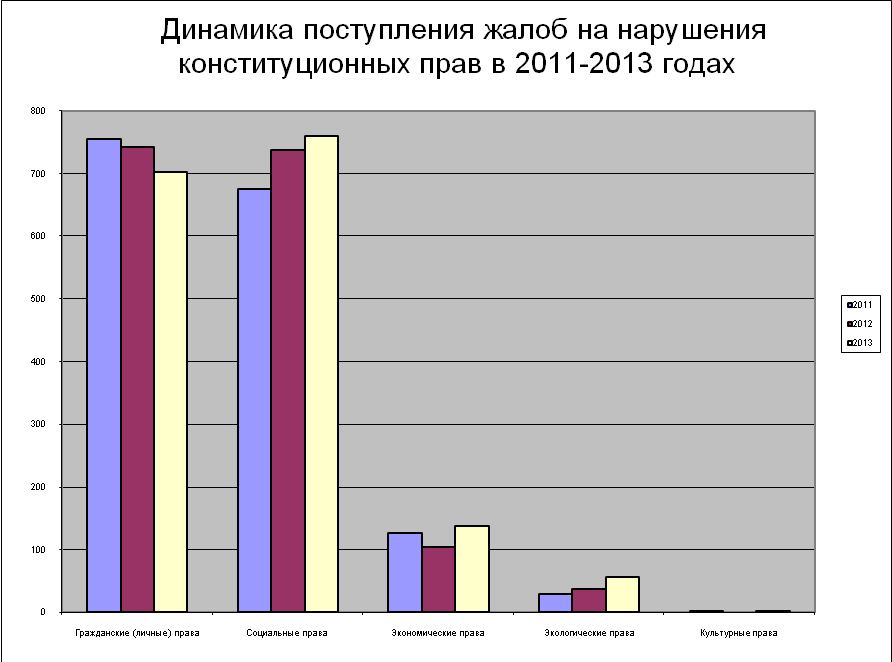


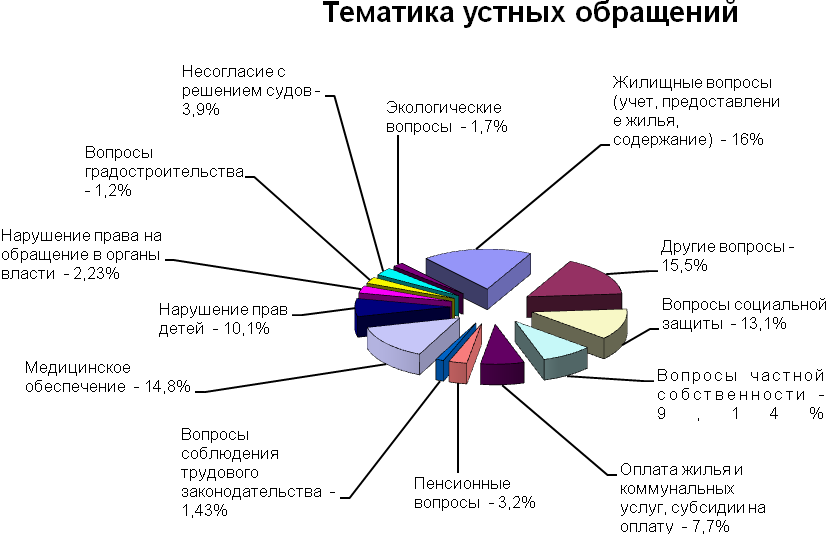
Наибольшее число обращений на 10 тысяч населения (без учета обращений лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях) поступило из муниципальных районов: Серпуховский, Одинцовский, Подольский, Можайский, Егорьевский. Наименьшее - из городских округов Серпухов, Подольск, Лосино-Петровский, Серебряно-Прудского и Шаховского муниципальных районов.

Распределение жалоб по муниципальным образованиям приведено в Приложении 1.

По тематике обращений: 45,4 процента посвящено вопросам соблюдения социальных прав, 43,1 процента - гражданских (личных) прав; 8,1 процента - экономических; 3,3 процента - экологических.







Количество писем по социальной проблематике от людей трудоспособного возраста возросло на 48 процентов по сравнению с предыдущим годом, а от пенсионеров уменьшилось на 39 процентов. Это свидетельствует о том, что активная часть гражданского общества стала проявлять больший интерес к социально-экономическим правам.

62 процента обращений социальной тематики составляют жилищные вопросы: обеспечение жильем; отселение из ветхих и аварийных домов; содержание жилищного фонда, качество и стоимость жилищно-коммунальных услуг и другие.

В сфере соблюдения прав участников долевого строительства многоквартирных жилых домов в 2013 году на первый план вышла проблема, обусловленная непродуманными решениями застройщиков на стадии организации строительства в части необеспечения новостроек инженерными коммуникациями. Перебои с водо-, тепло-, электроснабжением вызвали поток жалоб.

Недостатки законодательного и организационного характера в сфере строительного, земельного, архитектурного надзора и контроля, учета и регистрации объектов недвижимости привели к большому числу незаконно построенных жилых домов с признаками многоквартирности на земельных участках, предоставленных гражданам для иных целей. Снос таких домов вызвал увеличение обращений от пострадавших.

Значительное число жалоб обусловлено конфликтными ситуациями между органами местного самоуправления и жителями муниципальных образований в связи с принятием градостроительных решений без реального и объективного учета мнения населения.

Наиболее актуальные проблемы в сфере здравоохранения - льготное лекарственное обеспечение, доступность и качество бесплатной медицинской помощи - поднимались в 15 процентах «социальных» жалоб. Возросло количество устных обращений лекарственной тематики. В целом устных обращений граждан по социальным вопросам стало почти в два раза больше.

Анализ поступивших к Уполномоченному в 2013 году обращений о нарушении личных прав свидетельствует, что по-прежнему преобладают жалобы на федеральные органы. Это в первую очередь уголовные правоотношения, связанные с возбуждением и расследованием уголовных дел, доследственными проверками, вынесением обвинительных приговоров, исполнением наказаний; а также гражданские правоотношения - судебный процесс и исполнение судебных решений. Наибольшее количество обращений этой категории - жалобы на нарушения законодательства при производстве следственных действий (около 33 процентов), приговоры или решения судов (22 процента), действия органов федеральной службы исполнения наказаний (12 процентов).

Обращаются, как правило, лица, находящиеся в местах принудительного содержания, их родственники и представители. Чаще жалобы поступали из Можайского, Коломенского, Егорьевского, Серпуховского муниципальных районов, где дислоцированы следственные изоляторы и исправительные учреждения.

Вызывает беспокойство не уменьшающееся количество жалоб на применение незаконных методов расследования, в том числе насилия и пыток. Проверки данных фактов компетентными органами, как правило, заканчиваются решениями об отказе в возбуждении уголовного дела, законность которых обоснованно вызывает сомнение у заявителей.

В отчетном году не поступали имевшие место в предыдущие годы жалобы на очереди в подразделениях УФМС по Московской области, длительность процедуры оформления и выдачи документов, изъятие ранее выданных российских паспортов.

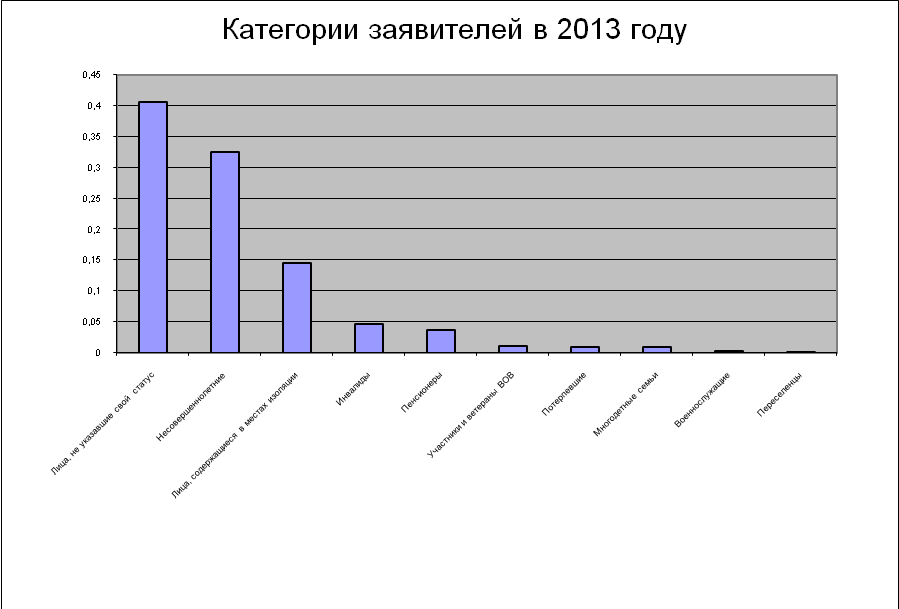
2013 год, прошедший в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 как Год охраны окружающей среды, показал, что развитие России вступило на новый этап, на котором внимание к экологии будет одним из приоритетов.

Экологическая обстановка в Московской области характеризуется рядом проблем: переизбыток полигонов твердых бытовых отходов с устаревшими технологиями захоронения и переработки; загрязнение атмосферного воздуха, водных объектов, земель; неблагополучное состояние лесных массивов, зеленых зон городов, особо охраняемых природных территорий.

Отчетный год был насыщен природоохранными мероприятиями органов исполнительной власти региона: начат процесс закрытия полигонов ТБО, который будет продолжен в 2014 году; проведены работы по обводнению торфяников в Шатурском, Коломенском, Орехово-Зуевском и Павлово-Посадском районах; выделены средства для паспортизации и постановки на кадастровый учёт особо охраняемых природных территорий, а по 65 из 232 запланированных объектов работы уже проведены; определены меры по защите и восстановлению лесов; приняты новая государственная программа «Экология и окружающая среда Подмосковья на 2014-2018 годы» и инвестиционная программа «О развитии системы комплексной утилизации вышедших из эксплуатации транспортных средств в Московской области на 2013-2018 годы».

Значимой проблемой, о чем свидетельствуют обращения жителей области, остается промышленное и жилищное строительство с нарушением экологических норм. Среди тем: строительство парковок вблизи жилых домов; застройка рекреационных зон с нарушением санитарно-гигиенических норм; транзит большегрузного транспорта через населенные пункты в непосредственной близости от жилых домов, детских садов, школ; размещение промышленных объектов в зонах жилой застройки. Жалобы поступали из Раменского, Воскресенского, Солнечногорского, Мытищинского, Красногорского, Одинцовского муниципальных районов, городского округа Фрязино.

Распределение письменных обращений, поступивших в 2013 году, по категориям заявителей



В 2013 году от несовершеннолетних и их представителей поступило более трети письменных обращений. Из них 51 процент связан с нарушением социальных прав, 24 процента – гражданских, 16 процентов – культурных. По сравнению с 2012 годом на 45 процентов увеличилось число обращений, связанных с нарушениями в гражданском судопроизводстве (право на защиту, несогласие с решением суда, исполнительное производство), на 44 процента – с социальным обеспечением (получение льгот, компенсаций, пособий, пенсий, социального обслуживания, содержание в учреждениях). 6,3 процента обращений - коллективные. Они поступали из городских округов Ивантеевка, Рошаль, Шатурского, Воскресенского, Раменского, Истринского муниципальных районов и затрагивали вопросы реализации права детей на образование, в основном, дошкольное, обеспечение благоприятной окружающей среды, предоставление коммунальных услуг. Коллективное обращение о прекращении строительства реабилитационного центра для детей с ограниченными возможностями здоровья поступило из городского округа Долгопрудный.

В процессе рассмотрения письменных обращений от всех категорий жителей проведена 461 проверка с выездом на место, в том числе совместно с компетентными государственными органами – 212. Направлены: 3116запросов в органы государственной власти и местного самоуправления; 79 заключений, отзывов и возражений на иски в суды. Оказана помощь в составлении 50 исковых заявлений. Подготовлено 1339 разъяснений. Сотрудники аппарата участвовали в 94 судебных заседаниях.

В результате принятых мер восстановлены нарушенные права более чем в 17 процентах случаев, из них около 40 процентов - в жилищной сфере, более 12 процентов - по охране здоровья и медицинской помощи, 8 процентов - в сфере уголовного производства, более 4 процентов - по проблемам социального обеспечения.

## Правовое просвещение

Содействие правовому просвещению в сфере прав и свобод человека, форм и методов их защиты законодательно закреплено в качестве одной из главных задач Уполномоченного.

В 2013 году работа шла в следующих направлениях: взаимодействие со средствами массовой информации; подготовка печатных материалов по проблемам прав и свобод человека и гражданина; сотрудничество с государственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования «Московский областной учебный центр «Нахабино»; консультативная работа с населением; организация правового просвещения в школах и других образовательных организациях; проведение конкурсов в сфере защиты и правового воспитания детей; выпуск и распространение официального печатного издания «Вестник Уполномоченного по правам человека в Московской области» («Вестник»).

«Вестник» издается с периодичностью три номера в год. Рассылается в Правительство Московской области, Московскую областную Думу, главам муниципальных образований, в территориальные подразделения федеральных органов государственной власти по Московской области, средства массовой информации, библиотеки.

В «Вестнике», кроме специальных и ежегодных докладов о деятельности Уполномоченного, материалов об опыте работы представителей в муниципальных образованиях, полезной юридической информации, освещается широкий спектр мнений и предложений по совершенствованию государственной системы защиты прав человека в Московской области. Публикуются интервью членов Правительства Московской области, руководителей подразделений федеральных органов в регионе, должностных лиц органов местного самоуправления, представителей профессиональных сообществ и общественных объединений. Номера журнала, как правило, носят тематический характер и рассказывают о соблюдении прав различных категорий жителей Подмосковья: инвалидов, детей, пенсионеров и других.

Важную просветительскую функцию выполняет сайт Уполномоченного: [www.upchmosobl.ru](http://www.upchmosobl.ru/). Коммуникативные возможности Интернета, его мощный информационный ресурс диктуют необходимость постоянного внимания к работе сайта. С 2006 года он дважды - в том числе в 2013 году - модернизировался. Здесь можно найти всю необходимую информацию: от формы составления жалобы Уполномоченному и законодательных основ его деятельности до обзоров федерального и регионального законодательства, ежегодных и специальных докладов; ознакомиться с деятельностью Уполномоченного. Ежегодно на Интернет-странице размещается до 1000 сообщений.

Одно из важнейших назначений сайта – установление обратной связи с гражданами – как для оперативного рассмотрения обращений, так и для изучения их мнения по различным вопросам. На форуме создана рубрика «Обсуждаем законопроекты». В 2013 году, например, состоялось обсуждение проекта Федерального закона «О системе бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».Рубрика «Вопрос-ответ» призвана давать посетителям консультации по правовым вопросам. С 2008 по 2013 годы поступило около 400 вопросов в основном социально-экономический тематики. На все даны подробные ответы, позволяющие гражданам понять юридическую суть интересующей проблемы, принять меры по ее разрешению.

С 2011 года на сайте с целью правового просвещения открыта рубрика «Жалоба получена – меры приняты»: на конкретных примерах разъясняется, какое право, кем было нарушено и как шло его восстановление. Число этих публикаций растет.

Постоянная составляющая просветительской деятельности - взаимодействие со средствами массовой информации. В 2008 году было подписано Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным и Союзом журналистов Подмосковья. Оно позволило активизировать работу с региональным журналистским сообществом, которая направлена на воспитание правовой культуры населения, повышение уровня информированности людей о своих правах и способах их защиты.

В течение 2013 годасотрудниками аппарата Уполномоченного подготовлено и опубликовано в региональных и федеральных средствах массовой информации более 50 материалов правозащитной тематики.Это доклады и выступления Уполномоченного, статьи, интервью, обзоры, тематические подборки, юридические консультации. Более 800 материалов размещено в муниципальных СМИ.

Продолжилась публикация юридических консультаций «Из приемной Уполномоченного» - ответов на вопросы читателей, в том числе ветеранов, пенсионеров, инвалидов, многодетных семей. Материалы о работе Уполномоченного опубликованы в «Российской газете», «Судебном вестнике», в газетах «Ежедневные новости. Подмосковье» («ЕНП»), «Пенсионеры Подмосковья». На основе ежемесячной рассылки информации об изменениях законодательства в местных изданиях выходят статьи под рубриками: «правовое пространство», «знайте свои права!» и другими.

Обнародование официальных аналитических документов Уполномоченного сопровождается выступлениями в электронных СМИ. На информационном портале «Агентство новостей Подмосковья» вышли интервью о наиболее актуальных проблемах соблюдения прав человека в 2012 году, о праве граждан на государственную помощь в обеспечении лекарствами. Регулярно публиковались новостные и информационные материалы.

Получило дальнейшее развитие сотрудничество с ВГТРК «РТВ-Подмосковье». В 2013 году с участием Уполномоченного и сотрудников аппарата состоялись актуальные радиоэфиры, посвященные: деятельности Уполномоченного, Московскому областному конкурсу творческих работ учащихся «Права человека – глазами ребенка», роли семьи как главного фактора соблюдения прав ребенка, социальным проблемам инвалидов, праву граждан на государственную помощь в обеспечении лекарствами, реализации прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, соблюдению прав детей.

Вопросы, поступающие от слушателей в ходе радиоэфиров, учитываются при определении тематики изданий «Библиотеки Уполномоченного по правам человека в Московской области». В 2013 году выпущены плакаты: «Конвенция о правах ребенка», «Московский областной конкурс творческих работ учащихся «Права человека – глазами ребенка», «На защите прав детей Подмосковья», «Безопасность в сети Интернет», «Если вас задержала полиция»; брошюры: «Обеспечение имущественных прав детей на алиментные выплаты со стороны родителей», «Водитель и сотрудник ГИБДД. Права и обязанности», «Права при предоставлении жилищно-коммунальных услуг», «Призыв на военную службу и альтернативную гражданскую службу», «Военная служба по призыву. Выпуск 2», «Налоговые вычеты», «Права участников исполнительного производства», «Права человека и полиция», «Права человека при проведении следствия»; а также «Сборник творческих работ победителей и лауреатов VII московского областного конкурса «Права человека – глазами ребенка», набор иллюстративных материалов «Защита прав участников образовательного процесса в образовательном учреждении. Выпуск 2»; буклеты: «Обеспечение имущественных прав детей на алименты», «Уполномоченный по правам человека в Московской области», «Уполномоченный по правам ребенка в Московской области» и другие. Общий тираж изданной продукции составил 155300 экземпляров.

Вся литература на безвозмездной основе направляется в учреждения социальной защиты населения, здравоохранения, образования, военные комиссариаты, библиотеки, общественные организации, предоставляется гражданам на личных приемах.

Востребованность просветительской полиграфической продукции и постоянные изменения законодательства вызывают необходимость ее переиздания.Например, для солдат срочной службы обновлена брошюра «Военная служба по призыву».

В декабре традиционно проводится Декада правовых знаний, приуроченная к празднованию Международного дня защиты прав и Дня Конституции Российской Федерации. В ходе Декады Уполномоченный, сотрудники аппарата, представители в муниципальных образованиях побывали в учебных организациях, государственных и муниципальных учреждениях, встретились с учащимися, педагогами, военнослужащими, сотрудниками органов внутренних дел, пенсионерами, гражданами, находящимися в стационарных учреждениях, местах изоляции. Проведены лекции, беседы, круглые столы, консультации – всего более 600 выступлений. 9 декабря прошел единый день приема населения представителями Уполномоченного в муниципальных образованиях. За время декады ими принято около 500 человек: всем даны правовые консультации и разъяснения.

Анализ деятельности по правовому просвещению позволяет наметить следующие задачи по её совершенствованию:

- развивать сотрудничество с областными и муниципальными СМИ. Совместно с Союзом журналистов Подмосковья разработать и осуществить комплекс мероприятий по правовому просвещению журналистского сообщества: провести совместные встречи, круглые столы, семинары;

- продолжать практику проведения просветительских мероприятий для жителей Московской области разных возрастов и социальных категорий;

- продолжить выпуск полиграфической продукции из серии «Библиотека Уполномоченного по правам человека в Московской области».

В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденными Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 года, в реализации государственной политики участвуют федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, другие организации. В этой связи Уполномоченный полагает целесообразным разработать региональную Программу правового просвещения в Московской области.

## Проведение мониторингов, подготовка официальных аналитических документов и законодательных предложений

Законодательное регулирование мониторинга права и правоприменительной практики на федеральном и региональном уровнях определено Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации», Законом Московской области от 04.05.2012 № 46/2012-ОЗ «О правовом мониторинге в Московской области» и направлено на исследование органами государственной власти как отдельных, так и комплекса нормативных правовых актов, их качества, эффективности практического действия, подготовку предложений по совершенствованию законодательства.

Уполномоченный анализирует соблюдение прав человека чиновниками не только на предмет исполнения законов, но и на наличие необходимых правовых норм и их соответствие Конституции Российской Федерации. Регулирование правового статуса, взаимоотношений с государством каждого гражданина с учетом возраста, пола, состояния здоровья, профессии, образования, места жительства, материального достатка, семейного положения, принадлежности к социальным группам не ограничивается отдельным нормативным правовым актом и даже отраслью законодательства. Этим обусловлена специфика мониторинга, проводимого Уполномоченным с целью изучения социального самочувствия отдельных групп населения.

Мониторинг соблюдения прав и законных интересов жителей Подмосковья осуществляется на плановой основе с 2008 года. Ежегодно составляется план исследований, проводимых сотрудниками аппарата по отдельным направлениям, в ходе которых изучается теоретическая база, практика применения нормативных правовых актов, выявляются проблемы реализации того или иного права. Полученный материал обобщается и используется при подготовке ежегодных и специальных докладов, предложений по совершенствованию федерального и областного законодательства. Так, результатом мониторинга соблюдения прав детей на получение алиментных выплат со стороны родителей в Подмосковье стало предложение по внесению дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации.

Проводятся мониторинги соблюдения прав: детей на отдых и оздоровление в Московской области; детей в медицинских учреждениях; детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; граждан, нуждающихся в получении жилья; лиц, содержащихся в местах принудительного содержания (следственных изоляторах, изоляторах временного содержания, спецприемниках, гауптвахтах, учреждениях, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы); граждан, находящихся в учреждениях социального обслуживания; лиц находящихся в дежурных частях органов внутренних дел; людей, освобожденных из учреждений, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы; жителей военных городков, переданных или находящихся в процессе передачи из ведения Министерства обороны Российской Федерации в собственность муниципальных образований; потребителей жилищно-коммунальных услуг; инвалидов, людей с ограниченными возможностями здоровья; пациентов психиатрических стационаров; маломобильных категорий граждан на доступную среду жизнедеятельности; многодетных семей на бесплатное получение земельных участков; участников долевого строительства жилья.

В процессе исследований анализируются результаты рассмотрения обращений граждан, публикации СМИ, проводятся выезды в населенные пункты, государственные и муниципальные учреждения, опросы граждан, обмен мнениями с официальными лицами, экспертами и правозащитными организациями. В отчетном году совершено 459выездов.

С 2010 года Уполномоченный и сотрудники его аппарата принимают участие в совместном с Московской областной Думой мониторинге практики применения отдельных областных законов:

- № 240/2005-ОЗ «О здравоохранении в Московской области»;

- № 27/2006-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Московской области государственными полномочиями Московской области по обеспечению полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет»;

- № 148/2009-ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию несовершеннолетних в Московской области»;

- № 240/2007-ОЗ «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства Московской области»;

- № 248/2007-ОЗ «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей»;

- № 10/2005-ОЗ «О профилактике наркомании и токсикомании на территории Московской области»;

- № 36/2006-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области»;

- № 41/2009-ОЗ «Об образовании»;

- № 53/2008-ОЗ «О квотировании рабочих мест».

Сотрудники аппарата Уполномоченного входят в состав Экспертного совета при Комитете по вопросам охраны здоровья, труда и социальной политики Московской областной Думы, являющегося постоянно действующим коллегиальным экспертным и консультативным органом по научно-правовому, экспертному и информационно-консультационному обеспечению деятельности; принимают участие в расширенных заседаниях комитетов Московской областной Думы.

С 2009 по 2011 годы обобщенная информация о пробелах и коллизиях федерального и областного законодательства направлялась Уполномоченным в Центр мониторинга законодательства и правоприменительной деятельности в рамках подготовки Доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации»; в 2012 и 2013 годах - предложения для включения в План мониторинга правоприменения в Российской Федерации, ежегодно утверждаемый Правительством России.

С 2006 по 2013 год Уполномоченным направлено около 60 предложений по совершенствованию законодательства в различных формах, подготовлено 9 специальных докладов, в том числе в 2013 году - «О праве граждан на государственную помощь в обеспечении лекарствами».

В отчетном году даны отзывы на проекты федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Проведен анализ правоприменительной практики Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также правового регулирования содержания домашних животных на территории Московской области.

## Сотрудничество на региональном, федеральном и

## международном уровнях

Основополагающее значение для успешной деятельности имеет взаимодействие с высшими должностными лицами исполнительной и законодательной власти региона.

В течение ряда лет Уполномоченный участвует в заседаниях Правительства Московской области, Московской областной думы, работает в составе коллегиальных органов: Комиссии по вопросам помилования на территории Московской области; Комиссии по рассмотрению кандидатур на должности мировых судей Московской области при Губернаторе Московской области; Московской областной межведомственной комиссии по профилактике преступлений и иных правонарушений; Межведомственной комиссии по проблемным объектам долевого жилищного строительства на территории Московской области; Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области;

Жилищной комиссии Московской области; Комиссии по делам военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей при Правительстве Московской области; Координационного совета по делам инвалидов при Правительстве Московской области.

Принимает участие в заседаниях коллегий и других мероприятиях Министерства образования Московской области, Министерства здравоохранения Московской области, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области, Управления Федеральной службы судебных приставов по Московской области, Управления Федеральной миграционной службы по Московской области, Главного управления Министерства внутренних дел России по Московской области, прокуратуры Московской области, Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области, Главного бюро медико-социальной экспертизы по Московской области, Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Московской области. Сотрудничество с Управлением Федеральной службы судебных приставов по Московской области и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области осуществляется в рамках соглашений.

Важное значение в восстановлении нарушенных прав граждан имеет взаимодействие с прокуратурой. Благодаря мерам прокурорского реагирования, принятым по обращениям Уполномоченного, восстановлены права граждан по 50 жалобам. Из них половина - по соблюдению прав в уголовном процессе, защите от жестокого обращения и другим гражданским правам; почти третья часть - по жилищным вопросам.

Законодательно закрепленный принцип независимости судей предполагает запрет вмешательства в осуществление правосудия. При отсутствии формальных рычагов воздействия на судебную власть Уполномоченный находит способы содействия людям в судебном процессе: присутствие в судебных заседаниях, помощь заявителям в составлении заявлений в суд, подготовка заключений в судебные инстанции, информирование Председателя Московского областного суда, квалификационной коллегии судей о неправосудных, по мнению Уполномоченного, решениях и процессуальных нарушениях при отправлении правосудия.

Рассмотрение жалоб Уполномоченному на территориальные подразделения федеральных органов государственной власти законодательно не урегулировано. Доля обращений от жителей Подмосковья по вопросам компетенции федеральных органов составляет 40,5 процента от общего массива почты Уполномоченного. Для повышения эффективности защиты прав граждан необходим федеральный закон, определяющий основы правового статуса и деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В этом нормативном правовом акте могут быть установлены: полномочия по рассмотрению жалоб на территориальные подразделения федеральных органов власти; основы взаимодействия с прокуратурой; право регионального уполномоченного на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц или конкретного гражданина; а также право на обращение в надзорные инстанции с предложением о пересмотре решений и приговоров судов.

Действенность правовой защиты граждан повышается благодаря тесному взаимодействию с правозащитным сообществом - Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченными по правам человека и по правам ребенка российских регионов, иностранными омбудсманами. Сотрудничество с коллегами осуществляется при рассмотрении жалоб и обращений граждан, проведении мониторингов, обсуждении проблем, подготовке аналитических документов.

Взаимная поддержка коллег позволяет выходить за рамки территориальной компетенции - оказывать помощь жителям Подмосковья, находящимся в других субъектах Российской Федерации, содействовать восстановлению прав на территории области жителей других регионов. В качестве примеров в отчетном году можно привести совместную работу с уполномоченными по правам человека: Республики Ингушетия - в интересах временно проживающей на территории республики жительницы Московской области; Кировской области – по оказанию содействия жителю Кировской области, инвалиду первой группы, в предоставлении места проживания на время ожидания операции по трансплантологии почки в московском медицинском центре; Свердловской области - в защиту прав жительницы Московской области на медицинскую помощь; Тверской области – по жалобе на уголовное преследование жителя Тверской области на территории Подмосковья.

По восстановлению прав несовершеннолетних совместные меры принимались с уполномоченными по правам ребенка из26 регионов Российской Федерации: Брянской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Костромской, Омской, Орловской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Тверской, Томской, Тюменской областей, Краснодарского края, Хабаровского края, Пермского края, Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Карелия, города Москвы, города Санкт-Петербурга.

Совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и сотрудниками его аппарата проведена проверка информации о нарушении прав проживающих в ГБУ СО МО «Звенигородский психоневрологический интернат». Ознакомление в ходе выездов с условиями проживания, вопросами социально-трудовой адаптации, медико-социальной реабилитации, бытового обслуживания, благоустройства, организацией питания, ухода и медицинского обслуживания, изучение документов, беседы с клиентами и сотрудниками интерната и Министерства социальной защиты населения Московской области позволили дать объективную оценку ситуации в учреждении.

Важнейшими общими мероприятиями сообщества российских уполномоченных в 2013 году стали:

- координационные советы российских уполномоченных по правам человека, на которых обсуждались правовые аспекты взаимодействия сотрудников органов внутренних дел и граждан, проблемы внутренней и внешней миграции, мониторинг защиты прав женщин;

- координационный совет уполномоченных по правам ребенка субъектов РФ, входящих в Центральный Федеральный округ, посвященный развитию инклюзивного образования;

- круглый стол, организованный Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по проблемам защиты прав работников на своевременное и полное получение вознаграждения за труд при банкротстве предприятий;

- межрегиональная научно-практическая конференция «Соблюдение и защита прав человека и правовое просвещение как факторы социально-экономического развития регионов», организованная Уполномоченным по правам человека в Калужской области;

- международный научно-практический семинар «Поощрение равенства и борьба с дискриминацией по признакам национальности и гражданства», организованный Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге;

- международная научно-практическая конференция «Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане», которая состоялась в Казани.

Об устоявшемся сообществе омбудсманов в России свидетельствует новая форма совместной работы. В 2013 году начата подготовка обобщенного специального доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по теме, актуальной для всех регионов, о взаимоотношениях управляющих организаций и собственников жилья.

В апреле отчетного года Уполномоченный принял участие в специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы». Обсуждены этапы реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы России до 2020 года и доклад Комиссии по содействию общественным наблюдательным комиссиям и реформе пенитенциарной системы «О ходе реформы уголовно-исполнительной системы России и необходимости внесения изменений в концепцию реформы, создания институтов пробации и ресоциализации».

Всего в 2013 году Уполномоченный и сотрудники аппарата приняли участие в 153 различных мероприятиях, в том числе: 13 научно-практических конференциях, 37 круглых столах, 45 заседаниях различных коллегиальных органов, 7 семинарах регионального, российского и международного уровня. Проведен с участием министерства здравоохранения Московской области, министерства социальной защиты населения Московской области, Московского областного суда, ГУ МВД России по Московской области, областных управлений министерства юстиции России, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, психиатрических больниц области, общественных организаций круглый стол по теме: «Соблюдение прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах».

Состоялась ежегодная встреча с журналистами 50 средств массовой информации из 45 муниципальных образований Подмосковья, в ходе которой Уполномоченный представил участникам информацию о своей деятельности в 2012 году и ответил на вопросы.

Основные партнеры среди общественных объединений - Общественная палата Московской области; Общественная наблюдательная комиссия Московской области по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания; Московская областная организация общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов»; Московское областное отделение Ассоциации юристов России; Общероссийская общественная организация инвалидов «Российский союз инвалидов»; Союз журналистов Подмосковья; Ассоциация гуманизации правоприменительных органов в РФ; Фонд «Социальное партнерство»; гуманитарно-политологический центр «Стратегия».

Наибольшее число мероприятий проводится с межрегиональной общественной правозащитной благотворительной организацией «Комитет за гражданские права». Круглые столы охватывают широкий спектр правозащитной тематики: страхование осуждённых как способ защиты их прав и законных интересов; реформа МВД и защита прав граждан; совершенствование жилищного законодательства Российской Федерации и другие.

Приоритетными направлениями сотрудничества с 16 высшими учебными заведениями (филиалами) и 2 средними специальными учебными заведениями юридического профиля являются оказание бесплатных юридических консультаций гражданам и подготовка квалифицированных юристов в области прав человека.

Подписаны соглашения о сотрудничестве с Московским государственным областным социально-гуманитарным институтом, Национальным институтом имени Екатерины Великой,Российским университетом кооперации Центросоюза Российской Федерации, филиалами Российского государственного социального университета в городах Клин, Люберцы, Руза и Дедовск, Международным юридическим институтом,Институтом государственного управления, права и информационных технологий, Дмитровским филиалом Современной гуманитарной академии, Шаховским филиалом Красногорского государственного колледжа.

В числе ВУЗов, с которыми Уполномоченный осуществляет сотрудничество, также Российский государственный социальный университет, Российский университет Дружбы народов, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, Коломенский институт (филиал) Московского государственного открытого университета им. В.С. Черномырдина, Московский областной гуманитарный институт, Муниципальный институт г. Жуковский, Российский Новый университет, Московский экономический институт, Московская финансово-юридическая академия, Институт государственного управления, права и информационных технологий и другие.

Более трех лет назад подписано Соглашение с Московским государственным областным университетом. В числе задач - повышение уровня подготовки специалистов для региональных и муниципальных органов власти и управления Московской области; повышение квалификации работников аппарата Уполномоченного по правам человека; развитие и пропаганда правовой культуры в студенческой среде; развитие системы обмена опытом, углублённого изучения студентами теории и практики защиты прав и свобод человека и гражданина, приобретение ими дополнительных правовых знаний и умений.

В соответствии с данным Соглашением производственную практику в аппарате Уполномоченного в 2010 – 2013 годах прошли более 200 студентов юридического факультета. Молодые люди знакомятся с нормативными правыми актами, принимают участие в приёмах населения, рассмотрении обращений граждан, проверках по жалобам, проведении мониторингов, правовом просвещении жителей Подмосковья.

Совместно с университетом создана первая юридическая клиника в Мытищинском муниципальном районе. Ей присвоено имя Анатолия Ивановича Волгина - представителя Уполномоченного по правам человека в Московской области в Мытищинском муниципальном районе, который стоял у истоков ее создания. Только за полгода работы студентами под руководством практикующих специалистов оказаны правовые услуги более чем 200 гражданам.

Начиная с 2010 года осуществляется сотрудничество в сфере бесплатной юридической помощи населению с Министерством социальной защиты населения Московской области, Министерством образования Московской области, прокуратурой Московской области, Управлением Пенсионного Фонда России по Москве и Московской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Московской области,Адвокатской палатой Московской области, Московской областной нотариальной палатой, образовательными организациями высшего профессионального образования, общественными объединениями, средствами массовой информации.

На сегодняшний день в ряде муниципальных районов и городских округов центрами координации работы по оказанию бесплатной правовой помощи населению стали приемные представителей Уполномоченного в муниципальных образованиях. При участии представителей в Дмитровском, Ногинском, Лотошинском, Егорьевском муниципальных районах, городских округах Коломна, Жуковский, Подольск, Долгопрудный созданы Центры по оказанию бесплатной юридической помощи. В них на постоянной основе проводятся приёмы населения специалистами прокуратуры, адвокатуры, нотариата, налоговой инспекции, управлений социальной защиты населения, образования, кадастровой палаты, пенсионного фонда, службы судебных приставов, юридических подразделений местных администраций. За 3 года существования таких Центров квалифицированную юридическую помощь получили более четырех тысяч человек.

Сотрудники аппарата Уполномоченного участвуют в приемах населения в Единых Центрах оказания первичной квалифицированной юридической помощи Московского областного отделения Ассоциации юристов России в городских округах Подольск, Серпухов, Климовск, Щелковском муниципальном районе. Совместно с Областным центром социальной адаптации военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей Министерства социальной защиты населения Московской области оказывается бесплатная юридическая помощь жителям военных городков. В 2013 году сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в выездах в военные городки на территории городских округов Балашиха, Подольск, Власиха, Молодежный и Дмитровского, Наро-Фоминского, Чеховского муниципальных районов.

Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ предусматривает формирование организационных и правовых начал государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. В августе 2013 года вступил в силу Закон Московской области от 27.07.2013 № 97/2013-ОЗ «О предоставлении бесплатной юридической помощи в Московской области». Уполномоченный принимал участие в разработке его проекта. Указанными нормативными правовыми актами определены органы и организации, оказывающие бесплатную юридическую помощь, а также категории граждан, имеющих право на ее получение.

Администрацией Губернатора Московской области создано государственное казенное учреждение Московской области «Государственное юридическое бюро по Московской области».

Уполномоченный полагает необходимым с учетом имеющегося опыта продолжить сотрудничество с субъектами оказания бесплатной юридической помощи, организовать информирование граждан о местах и порядке получения помощи в формируемых в соответствии с федеральным и областным законодательством структурах.

Основными формами сотрудничества при реализации задач, определенных Законом Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области», являются:

- при рассмотрении обращений граждан: проведение совместных комплексных проверок, привлечение компетентных органов к разрешению проблемных вопросов; запросы необходимых информационных материалов, документов, сведений, объяснений; посещение органов власти и местного самоуправления, организаций, учреждений и общественных объединений; обмен мнениями по поставленным заявителями вопросам; направление заключений в адрес органа или должностного лица, нарушившего права, с рекомендациями по возможным мерам его восстановления; участие в работе государственных и муниципальных коллегиальных органов;

- при проведении правового просвещения: обмен информацией, просветительскими материалами; размещение правовых материалов на страницах печатных и электронных средств массовой информации, участие в радио- и телепередачах; проведение просветительских мероприятий на базе образовательных, социальных, медицинских, пенитенциарных и других учреждений;

- в работе по совершенствованию законодательства: совместные мониторинги, подготовка предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, поправок и заключений на проекты федеральных и региональных законов, постановлений и иных нормативных документов; подготовка предложений по проведению исследований по отдельным направлениям правоприменения и соблюдения прав граждан; обсуждение проблем на научно-практических конференциях, круглых столах и других мероприятиях.

## Развитие института Уполномоченного по правам человека в Московской области

Формирование института Уполномоченного по правам человека стало важнейшим этапом становления нового типа отношений между российским государством и каждым гражданином.

Два десятилетия назад Конституцией Российской Федерации, провозгласившей обязанности государства по обеспечению прав и свобод человека, учреждена должность Уполномоченного по правам человека. За это время в России сложилась система государственной защиты прав человека, в которую входят 76 региональных уполномоченных. Их значимость для государства обозначил Президент Российской Федерации В.В. Путин, назвав уполномоченных прямыми союзниками Президента в деле защиты прав граждан, с мнением которых должны считаться власти любого уровня.

В Московской области институт Уполномоченного учреждён в 2001 году. На сегодняшний день региональная система защиты прав человека включает в себя аппарат Уполномоченного по правам человека, в том числе представителей Уполномоченного в муниципальных образованиях и Уполномоченного по правам ребенка; уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в образовательных учреждениях; общественные организации. Это позволяет оперативно на местах восстанавливать нарушенные права граждан, решать возникающие проблемы, предотвращать массовые нарушения прав, способствовать диалогу властных органов и людей.

Московская область - один из крупнейших по числу жителей регионов России с высокой плотностью населения, пересечением транспортных путей и миграционных потоков. Значителен объем ежедневной и сезонной маятниковой миграции населения между территориями Подмосковья и столицей. Серьезной проблемой остается пребывание на территории Московского региона большого числа иностранных граждан и лиц без гражданства, нелегальных мигрантов.

В этих условиях особую актуальность имеет поддержание правопорядка, социальной стабильности и защита интересов жителей Подмосковья. Немалая часть этих задач ложится на муниципальные образования: 36 городских округов и 36 муниципальных районов, включающих около трех сотен городских и сельских поселений.

Органы местного самоуправления в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны решать ключевые вопросы по формированию, утверждению, исполнению муниципального бюджета; организации электро- и газоснабжения; предоставлению общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования; обеспечению нуждающихся малоимущих граждан жилыми помещениями, строительству и содержанию муниципального жилищного фонда, созданию условий для жилищного строительства, осуществлению муниципального жилищного контроля; созданию условий для предоставления транспортных услуг, оказания медицинской помощи, развития сельскохозяйственного производства, обеспечения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, досуга и другие.

Поступающие жалобы свидетельствуют о серьезных затруднениях в реализации прав граждан на местном уровне. Этому есть причины: изъяны законодательства о местном самоуправлении; дефицит бюджетов многих муниципальных образований, их несоразмерность полномочиям органов местного самоуправления; значительное количество ветхого и аварийного жилья; наличие брошенных ведомственных жилищных объектов военных городков, огородных и других земельных участков с незарегистрированными правами собственности; отсутствие строительства муниципального жилья; высокая потребность в детских дошкольных учреждениях; наличие большого числа негазифицированных населенных пунктов; разобщенность руководства муниципальных районов и поселений, отчужденность людей от управления, оторванность органов местного самоуправления от населения.

При таких обстоятельствах необходимо иметь систему защиты прав человека, которая способна оперативно и рационально приходить на помощь всем жителям области.

Эффективным звеном правозащитной системы стали представители Уполномоченного по правам человека в Московской области (представители), которые работают во всех муниципальных образованиях Подмосковья. В других регионах России, а также иностранных государствах, в которых имеются уполномоченные по правам человека (омбудсманы), опыта создания организованной структуры профессиональных правозащитников на муниципальном уровне не имеется.

На первоначальном этапе представители работали на общественных началах, выполняли просветительские и информационные функции, оказывали содействие в рассмотрении поступающих Уполномоченному обращений.

С вступлением в полной мере с 1 января 2009 года на всей территории Российской Федерации в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» количество обращений к Уполномоченному по вопросам местного значения увеличилось. Возникла необходимость совершенствования работы на местах. После внесения в 2009 году изменений в Закон Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» представители были включены в состав государственного органа «Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат» и стали штатными сотрудниками Отдела по работе в муниципальных образованиях. В настоящее время они действуют во всех муниципальных районах и городских округах.

В соответствии с Положением о представителях Уполномоченного по правам человека в Московской области в муниципальных образованиях они способствуют восстановлению нарушенных прав граждан, рассматривают устные и письменные обращения, проводят проверки, запрашивают необходимую информацию, принимают меры по разрешению спорных вопросов на местах, ведут личные и выездные приемы населения. В обязанность представителей входит конструктивный диалог с должностными лицами органов местного самоуправления, руководителями структурных подразделений федеральных и региональных органов власти, общественными объединениями, журналистским сообществом, образовательными организациями; информирование Уполномоченного о ситуации с соблюдением прав человека на территориях муниципальных образований, о грубых или массовых нарушениях прав граждан; проведение мониторинга по отдельным вопросам, правовое просвещение населения; выполнение других поручений.

Личный прием населения представители осуществляют не менее двух раз в неделю. В приемах участвуют адвокаты, нотариусы, сотрудники государственных и муниципальных органов. Проводятся выездные приемы в населенных пунктах, учреждениях, где находятся граждане, ограниченные в возможностях самостоятельно реализовывать и защищать свои права: детских стационарных учреждениях, домах-интернатах для пожилых людей и инвалидов, психоневрологических интернатах, местах изоляции.

С участием представителей Уполномоченный проводит выездные и on-line – приемы жителей муниципальных образований.

Важнейшим направлением их деятельности является правовое просвещение. Они посещают образовательные учреждения, где выступают перед учащимися и педагогами, проводят беседы и лекции, посвященные защите прав, рассказывают о деятельности Уполномоченного. Организуют «круглые столы», викторины, турниры знатоков в школах, колледжах, профессиональных училищах, молодежных клубах, ведут семинары с уполномоченными по защите прав участников образовательного процесса в образовательных учреждениях. В местной прессе публикуют статьи, дают правовые консультации. Выступают на радио и телевидении в просветительских рубриках, таких как «Актуальное интервью», «Беседы с правозащитником», «Узнаем свои права» и другие.

Представители обеспечивают прохождение производственной практики студентами сотрудничающих с Уполномоченным ВУЗов, содействуют развитию системы бесплатной юридической помощи населению, организации студенческих юридических клиник.

Они участвуют в работе различных местных коллегиальных органов, в том числе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрациях муниципальных образований; антинаркотических комиссий; комиссий по профилактике преступлений и иных правонарушений; по оценке поведения осужденных и определению условий отбытия наказаний; по принятию учебных заведений к новому учебному году.

Представители присутствуют на еженедельных оперативных совещаниях, которые проводят главы муниципальных образований, заседаниях Советов депутатов, общественных палат и других муниципальных органов, выступают с информацией о ситуации с соблюдением прав жителей и своей работе. Налажены постоянные контакты с общественными объединениями: местными отделениями Всероссийского общества инвалидов, советами ветеранов, пенсионеров, общественными организациями защиты прав детей, женщин и другими.

Об объеме работы представителей свидетельствуют цифры. В 2013 году ими рассмотрено 8939 обращений, восстановлены права в 873 случаях.

Наибольшее число поступающих к ним жалоб связано с решением местных вопросов и действиями органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов - 43,5 процента, городских и сельских поселений - 16 процентов.

В 2013 году представители 3904 раза участвовали в мероприятиях, организованных государственными и муниципальными органами, 1297 - в мероприятиях с участием общественных организаций. Подготовлено и обнародовано 976 интервью, публикаций, материалов и статей в средствах массовой информации. Проведено 979 выступлений в образовательных учреждениях, свыше 700 - в общественных объединениях инвалидов, стационарах дневного пребывания, реабилитационных центрах для пожилых и инвалидов.

На современном этапе стоят задачи модернизации местного самоуправления, повышения его эффективности. На повестке дня - оптимизация количества муниципальных образований и пополнение их бюджетов, уточнение полномочий органов местного самоуправления различных уровней и их взаимоотношений, обеспечение волеизъявления населения и подлинное участие людей в решении вопросов местного значения. Их решению будет способствовать, в том числе, дальнейшее совершенствование правозащитной системы на местном уровне, развитие института представителей. В этих целях необходимо:

- совершенствовать работу с обращениями граждан;

- расширять практику общения Уполномоченного с жителями муниципальных образований посредством проведения выездных и on-line – приемов;

- развивать сотрудничество со средствами массовой информации;

- проводить личные приемы населения в учреждениях, где находятся граждане, ограниченные в возможностях самостоятельно реализовывать и защищать свои права;

- использовать потенциал общественных объединений, вовлекать в правозащитную деятельность широкий круг граждан, занимающих активную жизненную позицию.

Особая категория жителей Подмосковья, требующая повышенного внимания и комплексной защиты, – дети. 36 процентов письменных обращений Уполномоченному посвящено вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Самые актуальные проблемы: реализация жилищных прав – 28 процентов, права на образование – 17 процентов, на заботу со стороны родителей – 15 процентов, прав на социальное обеспечение – 9 процентов, на охрану здоровья и отдых – 7 процентов, на жизнь, неприкосновенность и защиту от жестокого обращения – 6 процентов, имущественных прав – 5 процентов.

В целях повышения эффективности защиты несовершеннолетних совершенствуется структура государственного правозащитного органа: в 2008 году образован Отдел защиты прав детей, с 1 января 2010 года введена должность Уполномоченного по правам ребенка в Московской области, в которой утверждена В.Ю. Андреева.

При проведении проверок, мониторинге соблюдения прав детей, принятии мер по восстановлению их прав, правовом просвещении и выполнении других задач детский омбудсман пользуется материальными, информационными, юридическими, организационными ресурсами аппарата Уполномоченного, созданной системой представителей и уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в образовательных учреждениях.

Уполномоченный по правам ребенка в Московской области входит в состав таких коллегиальных органов как Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области; Координационный совет по реализации [Региональной стратегии](#sub_1000) действий в интересах детей в Московской области на 2013-2017 годы и плана первоочередных мероприятий по улучшению положения детей в Московской области на 2013-2014 годы; Московский областной координационный совет по организации отдыха, оздоровления и занятости детей; Координационный совет по защите населения Московской области от алкогольной угрозы при Губернаторе Московской области; Консультативный совет Главного следственного управления следственного комитета Российской Федерации по Московской области; является членом Коллегии Министерства образования Московской области.

В.Ю. Андреева принимает участие в мероприятиях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, в том числе в рабочих комитетах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по изменению действующего законодательства в отношении семьи и детей. Взаимодействует с коллегами в рамках Ассоциации Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, Координационного совета уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Центрального федерального округа. Установлено сотрудничество с уполномоченными по правам ребенка в Республике Беларусь, Республике Молдова и Республике Украина.

Продолжает активно развиваться общественный институт уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в образовательных учреждениях, созданный в 2008 году по инициативе Уполномоченного совместно с Министерством образования Московской области. «Школьные» уполномоченные введены в структуру органов общественного управления образовательных организаций. Их основными задачами являются: всемерное содействие восстановлению нарушенных прав участников образовательного процесса; обеспечение взаимодействия обучающихся, их родителей (законных представителей), семей, педагогических работников и других участников образовательного процесса по вопросам защиты прав; содействие правовому просвещению участников образовательного процесса.

В настоящее время в правозащитную работу включены около четырех тысяч уполномоченных, которые по направлениям своей деятельности ежегодно рассматривают около пяти тысяч письменных обращений от учеников, родителей и педагогов.

Сотрудничество с Российским университетом кооперации дает возможность в рамках реализации президентского проекта «Академия правовой культуры детей и молодежи» «школьным» уполномоченным пройти переподготовку и курсы повышения квалификации.

С 2011 года проводится Московский областной смотр-конкурс итогов деятельности уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в образовательных учреждениях Подмосковья, который позволяет транслировать наиболее успешный опыт работы, выявлять основные проблемы и намечать пути их решения.

В рамках осуществляемого Уполномоченным правового просвещения первостепенное внимание уделяется детской аудитории.

Ежегодно проводится региональный конкурс творческих работ учащихся «Права человека – глазами ребенка». За семь лет в нем приняли участие более пяти тысяч школьников, в том числе дети с ограниченными возможностями здоровья.

Систематически сотрудники аппарата Уполномоченного выступают на правозащитные темы в детских аудиториях, в том числе в рамках мероприятий, приуроченных к Последнему звонку, Дню защиты детей, Дню знаний и других.

Дальнейшее развитие комплексной защиты прав несовершеннолетних будет осуществляться с учетом положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761.

Важный аспект деятельности Уполномоченного – опора на гражданское общество. В Московской области много активных, неравнодушных к нарушениям прав человека граждан, конструктивных правозащитных объединений.

В 2013 году в связи с 65-летием Всеобщей декларации прав человека и 20-летием Конституции Российской Федерации с целью повышения общественного интереса к проблемам соблюдения прав человека Уполномоченным учрежден почетный знак «За защиту прав человека в Московской области». В декабре награда вручена девятнадцати номинантам - жителям Московской области, профессиональным организациям и общественным объединениям. Среди награжденных журналисты, адвокаты, врач, педагоги, пенсионер, полицейский, члены общественных организаций. Актом награждения выражается не только глубокая признательность за бескорыстную деятельность на благо людей, но и призыв ко всем жителям – создать в Подмосковье надежную правовую защиту граждан.

# Глава 2. О проблемных вопросах соблюдения прав граждан

## 1. Соблюдение социально–экономических прав

## Право на жилище

Седьмая статья Конституции России провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь. Государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ, чтобы каждый имел возможность на достойное существование, одним из условий которого является наличие жилья.

Мониторинг ситуации с соблюдением права на жилище проводится Уполномоченным с 2006 года. Комплекс проблем, обозначенный в подготовленном тогда специальном докладе «Соблюдение прав человека на жилище в Московской области при проведении жилищно-коммунальной реформы», создающих предпосылки нарушения прав жителей Подмосковья на обеспечение жильем, безопасные и комфортные условия проживания, оптимальные цены и тарифы в жилищно-коммунальной сфере, за прошедшие годы существенно не изменился.

Письменные и устные обращения, официальные документы органов государственной власти и местного самоуправления, материалы СМИ позволяют говорить об основных вопросах, которые волнуют жителей региона. Это постановка на учет и обеспечение жильем малоимущих, сирот, граждан, утративших жилье, страдающих отдельными видами заболеваний, инвалидов; отселение из ветхих и аварийных домов; проживание в бывших ведомственных общежитиях; приватизация; содержание жилищного фонда, качество и стоимость услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

Количество жалоб жилищной тематики из года в год возрастает. В период с 2006 по 2013 год их число увеличилось в 3,2 раза и составило 21,8 процента от письменных обращений. В отчетном году основная часть писем поступила из Одинцовского, Подольского, Солнечногорского муниципальных районов и городских округов Балашиха, Химки.

Среди субъектов Российской Федерации Московская область является лидером в сфере жилищного строительства. Вместе с тем, положение с обеспечением жильем малоимущих и других категорий граждан, которые в соответствии с законодательством имеют основания претендовать на его получение за счет федерального, регионального или муниципального бюджетов, остается критическим.

Люди стоят в очередях на улучшение жилищных условий с   
80-х годов двадцатого века. Например, в городском округе Долгопрудный Щ. стоит в жилищной очереди с 1987 года. В Сергиевом Посаде также с 1987 года в очереди семья С.

В большинстве муниципальных образований жилищная очередь движется очень медленно. Так, в 2013 году в Можайском муниципальном районе получили жилье 3 семьи из более чем 600 стоящих в очереди, в городском округе Климовск - 2 из 400, в Павлово-Посадском муниципальном районе - 5 из 1120, в городском округе Пущино - 7 из более 600. Вообще не предоставлялось жилье стоящим в общей очереди – в городских округах Черноголовка, Молодежный и сельских поселениях Дмитровское, Пышлицкое, Радовицкое Шатурского муниципального района.

Нарушения прав граждан в жилищной сфере обусловлены во многом несовершенством законодательства как федерального, так и регионального. Обеспечить реализацию прав должны органы местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений. Однако значительная часть из них не обладают достаточными финансами и не имеют средств для приобретения жилья гражданам, не получают необходимой поддержки вышестоящих бюджетов.

Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ) предусматривает право на внеочередное получение жилого помещения граждан: жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат; страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире. Массовое нарушение этого права приводит к многочисленным жалобам в различные инстанции, в том числе к Уполномоченному. Неспособность органов местного самоуправления обеспечить права людей проявляется в создании на местах не предусмотренных законодательством очередей из внеочередников. Например, в Каширском муниципальном районе на очереди стоит 97 семей, имеющих право на внеочередное предоставление жилья, в городском поселении Монино - 71, городском округе Балашиха – 56, Егорьевском муниципальном районе – 29.

Отдельного внимания заслуживает вопрос обеспечения жильем граждан, страдающих тяжелыми формами заразных хронических заболеваний.

Согласно Федеральному закону от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больным заразной формой туберкулеза, проживающим в коммунальных квартирах, общежитиях, а также с семьями, имеющими детей, предоставляется изолированная жилая площадь в домах государственного и муниципального фонда во внеочередном порядке. Это же право предусмотрено и статьей 57 ЖК РФ. Данная норма имеет огромное значение для предупреждения распространения туберкулеза. Люди, находящиеся с больными в контакте, входят в группу риска. В некоторых муниципальных образованиях требования закона не выполняются длительное время.

В докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году описана ситуация с гражданином М., который 4 года проживал в туберкулезном диспансере ввиду невозможности его нахождения в одной квартире с другими членами семьи по соглашению Главы городского поселения Октябрьский Люберецкого муниципального района с главным врачом противотуберкулезного диспансера. В августе 2013 года больница была закрыта на ремонт. Инвалида-колясочника М. медицинские работники привезли на скорой помощи к дому, в котором он зарегистрирован, и уехали. Однако жильцы квартиры, опасаясь за свое здоровье, не пустили М.

С правом на жилище перекликается еще одна конституционная норма: «Каждый имеет право на охрану здоровья». Многолетнее невыполнение администрацией городского поселения Октябрьский законодательства Российской Федерации нарушает право граждан на защиту от заражения туберкулезом, создает угрозу их здоровью и жизни. Не соблюдается Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». В нем дается понятие благоприятных условий жизнедеятельности человека, под которым понимается состояние среды обитания, исключающее вредное воздействие ее факторов на людей. За нарушение санитарного законодательства устанавливается дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Возможно, в бездействии должностных лиц присутствуют признаки состава преступления, предусмотренного 237 статьей Уголовного кодекса РФ.

Сотрудники аппарата Уполномоченного подготовили для М. исковое заявление в суд и заключение о нарушении его жилищных прав. В процессе рассмотрения иска о предоставлении инвалиду жилого помещения вне очереди администрация городского поселения Октябрьский начала спешную деятельность по переводу тяжело больного человека в общую очередь, а в октябре и вовсе исключила его из очереди.

В ноябре 2013 года решением Люберецкого городского суда исковые требования М. удовлетворены в полном объеме: отменено постановление о снятии с очереди, признано незаконным бездействие администрации с возложением обязанности предоставить во внеочередном порядке жилое помещение.

Случается так, что люди оказываются без крыши над головой внезапно, например, в результате пожара. Таким гражданам в соответствии со статьей 57 ЖК РФ положено жилье во внеочередном порядке. Но на практике погорельцы нередко скитаются годами по съемным квартирам, живут у родственников, знакомых. На обращения в органы местного самоуправления, они получают ответ: *«ждите жилья нет».*

Во многих муниципальных образованиях фактически отсутствует маневренный жилищный фонд, который может быть использован при возникновении чрезвычайных ситуаций. Например, К., жительница городского поселения Высоковск Клинского муниципального района, в июле 2012 года с двумя детьми, один из которых несовершеннолетний, и престарелой матерью, оказалась на пепелище своего единственного жилья. Семью приютили родственники в другом городе Подмосковья. В городском поселении Высоковск маневренного фонда не имеется, бюджет на 2/3 дотационный, строительство муниципального жилья не ведется. Лишь в январе 2013 года администрация поселения признала семью нуждающейся в жилье и поставила на внеочередной жилищный учет. Сотрудники аппарата Уполномоченного оказали К. помощь в составлении искового заявления в суд об обязании предоставить жилье вне очереди. Клинский городской суд удовлетворил исковые требования К. Службой судебных приставов возбуждено исполнительное производство, но и под угрозой административных штрафов и уголовной ответственности у администрации городского поселения Высоковск жилье не появилось. В сложившихся обстоятельствах администрация была вынуждена обратиться в Клинский городской суд с заявлением об отсрочке исполнения судебного акта.

В связи с 65-летием Победы в Великой Отечественной войне Президент Российской Федерации подписал Указ от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов». Согласно указу до 1 мая 2010 года должны быть обеспечены жильем нуждающиеся в улучшении жилищных условий ветераны Великой Отечественной войны, члены семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны, имеющих право на социальную поддержку в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах».

В Московской области в 2013 году получили жилье 116 ветеранов войны, в очереди остались 132.

В прошедшем году число жалоб по данному вопросу сократилось. Но отдельные обращения говорят о фактах формального отношения к нуждам заслуженных людей.

К Уполномоченному обратилась вдова участника Великой Отечественной войны жительница Балашихи П. в связи с отказом администрации городского округа в постановке на учет для улучшения жилищных условий. Дом, в котором она проживает, построен в 1917-1922 годах, нуждается в ремонте, не оборудован канализацией и водоснабжением. Межведомственная комиссия администрации вынесла заключение о необходимости проведения капитального ремонта дома за счет личных средств вдовы участника войны. Администрация городского округа Балашиха и Министерство строительного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Московской области отказали П. в благоустройстве и улучшении жилищных условий. Об оказании ей помощи и содействии в проведении ремонта должностные лица решения не приняли.

Сохраняет актуальность проблема отселения из ветхого и аварийного жилья, затрагивающая интересы значительного числа людей.

Количество жалоб на бездействие органов местного самоуправления в переселении жителей из ветхого и аварийного жилья не уменьшается. В 2012 году рассматривалось 38 таких обращений, в 2013 году – 42. Они поступали из Зарайского, Серпуховского и Подольского муниципальных районов, городских округов Реутов и Балашиха.

В целях реализации Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» постановлением Правительства Московской области от 09.04.2013 № 230/13 утверждена адресная программа Московской области «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в Московской области на 2013-2015 годы». В данную программу включен жилищный фонд, признанный аварийным в установленном порядке в связи с физическим износом в процессе эксплуатации. Всего в программу включено 608 многоквартирных домов, за три года планируется переселить из ветхого и аварийного жилья 14498 человек.

Обращения граждан свидетельствуют, что далеко не все дома, признанные аварийными и непригодными для проживания, включены в программу. Без целевого финансирования их расселение практически невозможно.

Например, двухэтажный дом казарменного типа номер 3 по улице Дзержинского в Серпухове построен до 1917 года, постановлением Главы городского округа Серпухов в 2003 году признан непригодным для проживания. Дом 51 по улице Дзержинского городского поселения Зарайск построен в 1916 году, постановлением Главы Зарайского муниципального района в 2008 году признан аварийным. Жители обоих домов обращались за помощью к главам своих муниципальных образований, в прокуратуру, Главное управление Московской области «Государственная жилищная инспекция Московской области». До настоящего времени в пригодное для проживания жилье люди не переселены.

Вступившие в законную силу судебные акты об обязании органов местного самоуправления предоставить жилые помещения во внеочередном порядке годами не исполняются.

В докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году приведен пример дома 1 по улице Коммунистическая города Ногинска. Ногинский городской суд в 2011 году своим решением обязал администрацию предоставить жилое помещение вне очереди жильцам трех квартир в связи с их непригодностью для проживания. В январе 2013 года на совместном совещании в прокуратуре города Ногинска, с участием сотрудников аппарата Уполномоченного, прокурора города и главы города были объявлены сроки исполнения судебного решения – до 8 сентября 2013 года. Жители одной двухкомнатной квартиры до настоящего времени не переселены. Администрация городского поселения предложила им однокомнатную квартиру и посоветовала обратиться за разъяснением судебного акта в суд. В декабре 2013 года Ногинский городской суд разъяснил решение: для надлежащего исполнения необходимо предоставить двухкомнатную квартиру. Данная ситуация находится на контроле Уполномоченного.

Долгим оказался путь семьи А. к трехкомнатной квартире в доме-новостройке. С 2011 года, имея на руках судебное решение о предоставлении жилья во внеочередном порядке в связи с признанием дома аварийным, семья с двумя несовершеннолетними детьми была вынуждена в нем проживать. Граждане занимали трехкомнатную квартиру общей площадью 50 кв. м. Администрация городского округа Балашиха предложила для заселения однокомнатную квартиру**.**

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Определениях от 09.02.2010 № 83-В09-11 и от 28.07.2009 № 2-В09-3, равнозначность предоставляемого жилого помещения в связи с переселением из аварийного и ветхого жилищного фонда подразумевает не только соблюдение общей площади предоставляемого жилого помещения, но и равнозначность в количестве комнат по сравнению с ранее имевшимся помещением.

Балашихинский городской суд разъяснил решение суда – предоставить заявителям трехкомнатную квартиру 50 кв. м. Таких квартир администрация не нашла. И лишь благодаря вмешательству Уполномоченного семье А. предоставлена новая трехкомнатная квартира.

В годы массового передела государственной собственности произошел масштабный вывод ведомственных общежитий из общенационального владения. Судьба этих помещений различна – часть передана в муниципальную собственность, часть незаконно приватизирована и перешла в частные руки, отдельные объекты до настоящего времени остаются бесхозяйными.

В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» объекты государственной собственности жилищного фонда, независимо от того, на чьем балансе они находились, подлежали передаче в муниципальную собственность. Вопреки этим требованиям значительное число зданий, где проживали работники предприятий, в собственность городов и районов передано не было и стало имуществом коммерческих структур. Последствия до сих пор продолжают сказываться на реализации прав людей.

В течение 2013 года обращения жителей общежитий поступали из Раменского и Мытищинского муниципальных районов.

Рассмотрение этих жалоб свидетельствует о продолжающемся бездействии органов государственной власти и местного самоуправления в возвращении общежитий из незаконного владения акционированных организаций, передаче их в муниципальную собственность. Таким примером является ситуация с бывшим государственным предприятием «Гжельский завод «Электроизолятор» (Раменский муниципальный район). В 1992 году предприятие было преобразовано в акционерное общество «Гжельский завод Электроизолятор». В состав объектов, подлежащих приватизации и включенных в уставной фонд преобразованного производственного комплекса, незаконно вошло здание общежития. Новые собственники не признали права граждан на приватизацию жилых помещений (некоторые из них проживали в общежитии более 15-20 лет) и ведут целенаправленную деятельность по их выселению в судебном порядке.

Срок исковой давности, в течение которого можно было оспорить переход права собственности, истек. Жители общежития, дойдя до Верховного Суда Российской Федерации, не смогли изменить ситуацию. Некоторые граждане, вселенные в указанное общежитие до момента приватизации завода, сумели в суде отстоять свое право на приватизацию занимаемых помещений. Остальным повезло меньше - они вынуждены вести тяжбу с собственником, который взимает плату по правилам коммерческого найма. У людей, многие из которых пенсионеры, накопились долги - от 100 до 400 тысяч рублей. В отношении одной из жительниц, гражданки Г., Раменский городской суд вынес решение о выселении, удовлетворив исковые требования собственника здания. Не было принято во внимание, что женщина проживает в общежитии с 1988 года, на заводе проработала более 25 лет, находится в предпенсионном возрасте и получает небольшую зарплату. Не учел также Раменский городской суд, что по нормам ЖК РСФСР Г. не могла быть выселена из занимаемого помещения, как проработавшая на предприятии более 10 лет. Суд второй инстанции оставил решение без изменения. И лишь Президиум Московского областного суда нашел нарушения, отменил судебные акты нижестоящих судов и направил дело на новое рассмотрение. Все это время сотрудниками аппарата Уполномоченного оказывалась Г. моральная и консультативная поддержка. Подготовлено заключение в суд в защиту ее жилищных прав. Уполномоченный обратился к Председателю Московского областного суда с просьбой учесть доводы заявителя при рассмотрении в кассационной инстанции.

Проблемы жильцов незаконно приватизированных общежитий стали системными, и в их разрешении государственные и муниципальные органы должны принимать самое активное участие. В описанном случае люди не получают реальной помощи ни от органов местного самоуправления, ни от государственных органов исполнительной власти.

На территории области имеются фактически «брошенные» ведомственные дома. В некоторых случаях при реорганизации предприятий общежития не включались в состав приватизируемого имущества, но одновременно не передавались в муниципальную собственность по месту расположения объекта. Такие здания остаются без официального собственника, что препятствует гражданам в реализации жилищных прав.

Примером является обращение гражданина П. из города Мытищи с просьбой помочь в приватизации жилого помещения. Он проживал в общежитии, когда-то принадлежавшем государственному предприятию «Перловский опытный завод Мосэнергострой». В 1991 году в ходе приватизации предприятие было преобразовано в ОАО «Перловский завод энергетического оборудования». Общежитие же осталось неоформленным и никому не передавалось. При содействии сотрудников аппарата Уполномоченного ситуация разрешена в судебном порядке: на основании решения Мытищинского городского суда П. признан собственником занимаемого жилого помещения.

Еще один пример. К Уполномоченному обратились жители дома 24 по Кучинскому шоссе города Балашихи с просьбой решить их жилищный вопрос. Изучение ситуации показало, что дом расположен в центре промышленного предприятия – ОАО «Племенной зверосовхоз «Салтыковский». В 2001 году в связи с несоответствием условий проживания требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства межведомственной комиссией администрации Балашихинского района дом признан непригодным для проживания. Постановлением Главного Государственного врача РФ от 21.09.2007 № 72 установлена санитарно-защитная зона в размере 50 метров от границы территории промплощадки. Однако до сегодняшнего дня в нем проживают люди. Они вынуждены дышать загрязненным воздухом, так как зверосовхоз производит сжигание павших зверей в печах, не отвечающих требованиям, без установки фильтров. Территория обрабатывается формалином, йодезом и другими дезинфицирующими средствами, пары которых попадают в воздух. Зверосовхоз самоустранился от содержания дома, однако взимает плату за пользование жилыми помещениями и начисляет коммунальные платежи. Согласно выписке Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области сведения о собственнике здания отсутствуют. Администрация городского округа Балашиха какие-либо меры для определения судьбы здания и помощи людям не принимает.

По запросу Уполномоченного Балашихинский городской прокурор подготовил исковое заявление в суд о признании жилого дома бесхозяйным, признании незаконным бездействия администрации городского округа Балашиха по постановке на учет бесхозяйного имущества, возложении на администрацию обязанности обратиться в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии с заявлением о принятии на учет как бесхозяйного недвижимого имущества.

С момента вступления в силу Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям и использовавшихся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, должны применяться нормы ЖК РФ о договоре социального найма. Несмотря на требования закона, в ряде случаев граждане испытывают затруднения в реализации своего права.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Н. из городского округа Химки, которая несколько лет обивает пороги местной администрации с заявлением о заключении договора социального найма. С 1988 года она проживает в общежитии, построенном для молодых семей и одиноких специалистов Опытно-конструкторским бюро Энергомаш. В 2008 году здание общежития принято в муниципальную собственность. По сей день администрация городского округа Химки отказывается заключать с Н. договор, предлагая решать этот вопрос в судебном порядке. Таких жителей в общежитии десятки. Им приходится в судах доказывать законность своего проживания. Обязанность администрации города заключить с ними договор социального найма подтверждается Химкинским городским судом, который удовлетворяет исковые требования граждан. Уполномоченный обратился к Главе городского округа с предложением принять меры по реализации жилищных прав Н.

Представляется, что для улучшения ситуации с соблюдением прав граждан на жилище необходимы:

- государственная финансовая поддержка муниципальных образований;

- ликвидация очередей из внеочередников посредством законодательного установления предельных сроков и детальной регламентации предоставления жилья;

- проверка жилищных условий всех ветеранов войны в целях реализации их права на получение жилых помещений в соответствии с Указом Президента РФ «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов», оказание помощи в благоустройстве и проведении ремонта жилья ветеранам;

- включение в государственную программу Московской области «Жилище» подпрограммы по созданию в муниципальных образованиях маневренного жилищного фонда;

- инвентаризация бесхозяйных домов и принятие мер по их переводу в муниципальную собственность;

- передача бывших ведомственных домов из незаконного владения коммерческих организаций в муниципальную собственность.

Сохраняется проблема низкого качества жилищно-коммунальных услуг. Жалобы граждан касаются вопросов содержания и ремонта жилья, завышения стоимости коммунальных услуг, учета потребления коммунальных ресурсов на общедомовые нужды, тепло-, водо-, энергоснабжения. В 2013 году по сравнению с 2012 годом их количество выросло в 2,5 раза. Наибольшее число обращений поступило из Одинцовского, Волоколамского, Пушкинского муниципальных районов, городского округа Балашиха.

Характерной чертой коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда остается изношенность. В Московской области общий износ котельных составляет 56 процентов, центральных тепловых пунктов - 53,1 процента, средний износ систем водоснабжения и водоотведения - 65 процентов. 13 процентов очистительных комплексов и сетей нуждаются в полной реконструкции или новом строительстве, 79 процентов - в частичной реконструкции и модернизации. Наибольший процент износа водопроводных систем в Каширском муниципальном районе и городском округе Рошаль – по 82 процента, в городском округе Звенигород – 80 процентов. Одна из наиболее острых проблем – массовые отключения систем тепло- и водоснабжения.

В Указе Президента Российской Федерации от 28.04.1997 № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» и ЖК РФ обозначены основные направления реформы: разгосударствление и демонополизация ЖКХ; создание конкурентной среды и привлечение организаций различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг; разделение функций и организация взаимоотношений между собственниками-домовладельцами, управляющими компаниями, подрядными организациями и органами, уполномоченными осуществлять государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда; изменение системы финансирования: переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества обслуживания.

Следует признать, что своей основной цели - улучшения условий проживания людей - реформа пока в полной мере не достигла.

За прошедшее время значительная часть жилых помещений перешла в частную собственность. Собственники получили возможность стать активными участниками рынка жилья и коммунальных услуг. ЖК РФ закрепил права граждан на управление многоквартирными домами и порядок их взаимодействия с компаниями, работающими в этой сфере. Однако равноправных и взаимовыгодных отношений между собственниками жилых помещений и организациями, управляющими многоквартирными жилыми домами, не сложилось. Жильцы не стали главным субъектом в сфере ЖКХ и остались самым слабым звеном правоотношений по обслуживанию домов и предоставлению жилищно-коммунальных услуг. Лишь в 15 процентах многоквартирных домов в Подмосковье созданы советы домов. Люди плохо информированы о процессах управления многоквартирными домами, не осуществляют должного контроля за исполнением обязательств управляющими организациями, продолжают играть роль пассивных получателей услуг. В 2011 году этой теме был посвящен специальный доклад Уполномоченного «О соблюдении права граждан на информацию об управлении многоквартирными домами». При нарушениях со стороны управляющих компаний граждане по старинке, в первую очередь, жалуются во властные структуры. Органы местного самоуправления от помощи жителям проблемных домов нередко устраняются. Поэтому люди вынуждены обращаться во все возможные государственные структуры, включая федеральные, в то время как их проблемы должны решаться на местах.

Бесконтрольность позволяет управляющим организациям при установлении размера оплаты услуг обманывать население на значительные суммы. Получив возможность списывать потери ресурсов на жителей многоквартирных домов, коммерческие структуры утратили стимулы к своевременному ремонту протекающих труб, применению энергосберегающих технологий, сохранению воды, тепла, света.

Так, жители дома 24 по улице Гаршина городского поселения Томилино Люберецкого муниципального района жаловались на значительное повышение объема расходов холодной и горячей воды на общедомовые нужды. Из представленных ими документов усматривалось, что общедомовые расходы воды в 2-3 раза превышали показатели индивидуальных приборов учета, установленных в квартирах. Уполномоченному понадобилось приложить немало усилий для того, чтобы добиться обоснованных расчетов. В результате выставляемые суммы на общедомовые нужды уменьшились в несколько раз, и жители с благодарностью сообщили об этом. За время работы по указанному коллективному обращению Уполномоченный обращался к Люберецкому городскому прокурору, Министру строительного комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Московской области, в Правительство Московской области, в Главное управление Московской области «Государственная жилищная инспекция Московской области». Из всех вышеперечисленных органов пришли ответы, и лишь администрация городского поселения Томилино не проинформировала о принятых мерах. И это при том, что статья 165 ЖК РФ возлагает обязанность по контролю за деятельностью управляющих организаций на органы местного самоуправления.

Несомненным является необходимость осмысления итогов реформы ЖКХ во всех уровнях власти, структурах бизнеса, общества, определения на современном этапе ее целей, задач и путей их воплощения в жизнь.

В числе мер информационного, административного и экономического характера по изменению ситуации в сфере ЖКХ следует назвать:

- разработка муниципальных программ реформы ЖКХ;

- создание фонда капитального ремонта, денежные средства из которого будут направляться на ремонт изношенного жилья;

- обеспечение прозрачности платежей за услуги ЖКХ, информирование населения о формировании цен и тарифов, деятельности управляющих организаций;

- повышение эффективности государственного, муниципального и общественного контроля в сфере управления многоквартирными домами;

- комплексный мониторинг деятельности управляющих организаций, их аттестация и объединение в саморегулируемые организации;

- информационно-разъяснительная работа с населением по вопросам управления многоквартирными домами.

## Права в градостроительной сфере

В 2013 году в три с половиной раза по сравнению с 2012 годом увеличилось количество обращений о нарушениях прав граждан, заключивших договоры инвестирования строительства жилья. Наиболее распространенными остаются нарушения сроков ввода жилых домов в эксплуатацию, запоздалая передача квартир участникам долевого строительства (дольщики) и «двойная продажа» жилья.

Несмотря на возможность привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в «двойных продажах», отсутствуют механизмы эффективной защиты потерпевших, которые лишаются как денежных средств, так и жилых помещений. На них не распространяется также законодательство о защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов.

На 1 января 2014 года в Московской области признаны проблемными 54 объекта незавершенного строительства. Кроме этого, на контроле Министерства строительного комплекса Московской области находится 21 объект, сроки завершения строительства которых не соблюдаются.

Нарушения прав дольщиков являются не только следствием недобросовестности отдельных субъектов предпринимательской деятельности, но и показателями способности (или готовности) муниципальных образований решать вопросы местного значения с учетом интересов населения, наличия твердой воли у государственной власти в наведении порядка на рынке жилищного строительства, эффективности правоохранительной системы государства.

В августе 2013 года в Московской области состоялся Всероссийский съезд «Новые механизмы защиты прав граждан – участников долевого строительства». Участники мероприятия, подготовленного при непосредственном участии Правительства Московской области, поддержали назревшие изменения в системе регулирования отношений в области долевого жилищного строительства.

C внесением поправок в Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» у дольщиков появилась дополнительная юридическая гарантия возврата вложенных денег - обязательное страхование ответственности застройщиков, привлекающих средства граждан.

В последнее время споры между застройщиками и потенциальными владельцами квартир приобретают более цивилизованные формы. В Подмосковье сделаны реальные шаги в защиту прав дольщиков. Усилиями Правительства Московской области введены в строй многие проблемные объекты. По данным Министерства строительного комплекса Московской области в 2013 году обеспечены права более трех тысяч граждан по 27 объектам. В 2014 году планируется завершить строительство 27 объектов, в 2015 году – 25.

Доказала свою эффективность и деятельность действовавшего в 2012-2013 годах Комитета Московской области по долевому жилищному строительству, ветхому и аварийному жилью (сейчас его функции переданы Министерству строительного комплекса Московской области), Межведомственной комиссии по проблемным объектам долевого жилищного строительства на территории Московской области и Общественного совета по вопросам долевого жилищного строительства в Московской области при Общественной палате Московской области. Уполномоченный и сотрудники аппарата принимали участие в работе этих органов.

На официальном портале Правительства Московской области в сети Интернет размещен Реестр проблемных застройщиков, который содержит фамилии руководителей, учредителей компаний-застройщиков и лиц, имеющих право без доверенности действовать от имени организаций. Органам местного самоуправления рекомендовано не выдавать им в дальнейшем разрешений на строительство.

В результате принятых мер по сравнению с 2012 годом значительно увеличилось количество заключенных договоров долевого участия.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения отнесены выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений.

В порядке реализации указанных полномочий органы местного самоуправления вправе: осуществлять контроль за привлечением денежных средств в инвестирование объектов строительства; оказывать содействие застройщикам в получении технических условий и оформлении соответствующей документации в ходе строительства объектов; отдавать приоритет застройщикам, зарегистрированным в муниципальном образовании.

Таким образом, ситуация на рынке долевого жилищного строительства зависит от градостроительной политики органов местного самоуправления, но позиция некоторых из них не удовлетворяет население. В то же время имеется положительный опыт городского округа Реутов, где уже длительное время нет обманутых дольщиков и долгостроев. Администрация городского округа своевременно осуществляет контроль за ходом строительства на всех его этапах и не допускает прихода в город недобросовестных застройщиков.

Нет таких проблем и в городском округе Фрязино, где своевременно разработан и утвержден генеральный план. В городе работают несколько постоянно действующих комиссий, осуществляющих муниципальный контроль за процессом строительства и использованием земельных участков. Это позволяет предотвращать возникновение ситуаций с обманутыми дольщиками и оперативно принимать соответствующие меры, вплоть до замены застройщика.

Часто непродуманные решения органов местного самоуправления на стадии организации строительства в части обеспечения новостроек инженерными коммуникациями, социальными объектами приводят к массовым нарушениям прав граждан. Эта проблема с особой остротой проявилась в 2013 году.

В многочисленных жалобах жителей двенадцати домов-новостроек по улице Чистякова и шестнадцати домов по улице Кутузовская микрорайона «Трехгорка» городского поселения Одинцово содержится информация о массовых нарушениях жилищных прав в связи с периодическим отключением электроэнергии, лифтов, систем отопления и водоснабжения жилых помещений. Указанные дома были подключены к сети электроснабжения по временной схеме, которая не могла обеспечить нормальное функционирование систем жизнеобеспечения. Кроме того, электроэнергия потреблялась застройщиком ЗАО «СУ-155». Непринятие действенных мер по исправлению сложившейся ситуации провоцировало граждан на заявления о подготовке массовых акций протеста.

Сохраняет актуальность проблема незаконно возведенных жилых домов с признаками многоквартирности на земельных участках, предоставленных гражданам для индивидуального жилищного или дачного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества.

В 2013 году в Московской области выявлено 394 таких объекта. Реестр индивидуальных жилых домов с признаками многоквартирности был опубликован на официальном сайте Министерства строительного комплекса Московской области. Наибольшее количество незаконных объектов выявлено в Одинцовском, Мытищинском, Красногорском, Ленинском муниципальных районах, городских округах Балашиха, Домодедово*.*

В числе причин создавшегося положения недостаточный муниципальный контроль и отсутствие должного взаимодействия с государственными органами строительного, земельного контроля и надзора, технического учета и инвентаризации объектов градостроительной деятельности, правоохранительными органами.

В октябре 2012 года Комитет Московской области по долевому жилищному строительству, ветхому и аварийному жилью разработал Методические рекомендации по выявлению и организации работы органов местного самоуправления с объектами, имеющими признаки самовольной постройки (многоквартирного дома). Однако содержащиеся в них рекомендации не находят практического применения в деятельности глав ряда муниципальных образований.

Органы местного самоуправления зачастую не идут по пути рассмотрения вопросов о возможности изменения разрешенного вида использования земельных участков, получения технических условий на газоснабжение, водоснабжение, электроснабжение, а также принятия других мер по легализации незаконно возведенных объектов жилищного строительства. Как итог – добросовестные приобретатели, имеющие единственное жилье в указанных домах, оказываются брошенными на произвол судьбы.

При проведении публичных слушаний по проектам планировки и межевания территории местные жители нередко не имеют реальных возможностей для выражения мнения, представления в уполномоченные органы предложений или замечаний для включения их в протокол публичных слушаний.

Так, гражданка К., жительница города Наро-Фоминска сообщает, что СМИ рекламируют проект торгового центра с парковкой на земельных участках граждан. При этом информация о покупке участков и согласии жителей не соответствует действительности, а имеющиеся документы скрывают от населения.

Публичные слушания не стали действенным инструментом взаимодействия органов местного самоуправления и народа. Например, остались без реагирования просьбы жителей домов 4, 6, 10 по Окружному проезду города Фрязино о запрете строительства ООО «Исток-строй» 10-этажной гостиницы на месте спортивной и детской площадок. Публичные слушания по данному проекту проводились без должного уведомления жителей, в будний день, в неудобное время на другом конце города.

Жители деревни Поседкино, владельцы крестьянских (фермерских) хозяйств, обратились с жалобой на действия администрации сельского поселения Федоскинское Мытищинского муниципального района по изменению разрешенного вида использования земель и переводу их под индивидуальное жилищное строительство. Заявители сообщали, что не знали об изменении вида использования земель, о прошедших публичных слушаниях и о внесении изменений в генеральный план. Уполномоченный проинформировал о данной ситуации вице-губернатора Московской области и направил письмо прокурору Московской области.

В интересах жителей Подмосковья представляется целесообразным:

- органам местного самоуправления обеспечить эффективный контроль исполнения застройщиками договоров долевого строительства с целью недопущения недобросовестных организаций на рынок строительства жилья;

- проводить действенную информационно-разъяснительную работу с населением о преимуществах оформления договоров долевого участия в строительстве;

- повысить активность органов местного самоуправления в вопросах организации взаимодействия с государственными надзорными органами в сфере градостроительной деятельности, а также правоохранительными органами в целях предотвращения незаконного строительства многоквартирных домов;

- органам местного самоуправления организовывать публичные слушания в удобное для большинства населения время с широким освещением в средствах массовой информации, обеспечить реальный учет мнения граждан при принятии градостроительных решений;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон Московской области от 01.07.2010 № 84/2010-ОЗ «О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области» в части распространения его действия на граждан, признанных потерпевшими по уголовным делам о мошеннических действиях недобросовестных коммерческих структур.

## Права жителей военных городков

В Подмосковье расположено около четырехсот военных городков, более ста из них имеют на балансе жилищный фонд. Особенности социально-экономического положения жителей военных городков на территории Московской области и возможные пути его улучшения подробно изложены в 2009 году в специальном докладе Уполномоченного «О соблюдении прав граждан в процессе передачи военных городков в ведение органов местного самоуправления». Прошедшие четыре года показали, что социальные проблемы решаются крайне медленно. Вопросов здесь много: начиная от вывоза мусора, уборки территории, отсутствия уличного освещения дорог и тротуаров, до капитального и текущего ремонта жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, переселения граждан из аварийных и подлежащих сносу жилых домов.

Остаются актуальными изложенные в специальном докладе Уполномоченного следующие предложения:

- создание правительственной комиссии на федеральном уровне по вопросам передачи имущества военных городков в государственную собственность субъектов федерации и муниципальную собственность с участием всех заинтересованных сторон;

- составление открытого перечня объектов, в том числе земельных участков, подлежащих передаче в муниципальную собственность;

- финансирование процесса передачи военного имущества из федерального бюджета;

- предварительная проверка технического состояния объектов недвижимости военных городков, планируемых к передаче в ведение органов местного самоуправления; оценка жилищного фонда на предмет пригодности для постоянного проживания граждан; отселение граждан из жилых помещений, находящихся в ветхом и аварийном состоянии;

- проведение капитального ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства, инженерных коммуникаций, систем водоснабжения и канализации, тепловых сетей и очистных сооружений в передаваемых военных городках.

Условия, в которых проживают защитники Отечества и их семьи, правильнее будет сказать «выживают», хуже, чем в других населенных пунктах Московской области. Основными причинами являются: обособленность военных городков (не подключены к системам жилищно-коммунального хозяйства населенных пунктов), ветхость и аварийность жилищного фонда и всех систем жизнеобеспечения. Во многих военных городках отсутствуют детские сады, образовательные, спортивные, социальные, культурные и медицинские учреждения, предприятия связи, торговли и бытового обслуживания.

Об этом свидетельствуют и обращения заявителей. «*Военный городок № 32 «Фуньково» Одинцовского района Московской области, в котором мы проживаем*, – пишет ветеран Великой Отечественной войны Ч., – *находится на балансе Минобороны России. Текущий и капитальный ремонт зданий не производятся, придомовая территория не убирается, отопление жилого городка производится с нарушением температурного режима, водоотведение происходит на рельеф. Наш городок медленно умирает, т.к. находится в «подвешенном состоянии» уже второй десяток лет: Минобороны не в состоянии выделить достаточное количество сил и средств для решения жилищно-коммунальных проблем, одновременно не принимает решения по передаче городка местным властям»*.

Руководством страны в последние годы прошлого века принято решение о передаче недвижимого имущества, которое не используется в целях обороны страны, в государственную собственность субъектов федерации и собственность муниципалитетов. Законодательную форму данное решение приобрело 8 декабря 2011 года в Федеральном законе № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По замыслу законодателя, передача военного имущества в муниципальную собственность позволит органам местного самоуправления вплотную заниматься решением социально-экономических проблем населения, в том числе и реализацией прав граждан на приватизацию занимаемых ими жилых помещений, переселением из ветхого жилищного фонда, а также организацией социального, медицинского и бытового обслуживания населения.

Однако намеченные цели не достигнуты по целому ряду объективных обстоятельств. Передаваемые объекты находятся в крайне неудовлетворительном состоянии и требуют капитального ремонта, до 80 процентов объектов недвижимости не имеют технических паспортов, кадастровых паспортов и документов на право собственности. Не выполняются поручения Президента Российской Федерации, изложенные в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации», о передаче жилых помещений, объектов недвижимости инженерной инфраструктуры, объектов недвижимости социального и коммунально-бытового назначения Вооруженных Сил в состоянии, пригодном к эксплуатации, с финансовыми ресурсами на их текущее содержание. Продолжающаяся практика передачи военного имущества без земельных участков препятствует привлечению бюджетных средств на его поддержание в работоспособном состоянии, обслуживанию жилищного фонда, содержанию дорог.

С приходом нового руководства Минобороны России активизировалась работа по передаче недвижимого имущества в ведение региональных властей и муниципальных образований. Если до 2012 года по всей России было передано 114 военных городков, то с ноября 2012 года по 2013 год включительно – 1300.

Между Правительством Московской области и Минобороны России 24 апреля 2013 года заключено Соглашение о передаче в собственность Московской области и муниципальных образований 83 военных городков (24 и 59 соответственно). Во исполнение указанного Соглашения в 2013 году в собственность Московской области принято имущество 7 городков, в муниципальную – 51.

Приведение объектов обеспечения жизнедеятельности в рабочее состояние потребует значительных денежных средств, которые муниципальные образования не смогут самостоятельно выделить за счет местных бюджетов.

Для обеспечения прав граждан на достойные условия жизни Правительство Московской области планирует оказать муниципалитетам финансовую помощь в рамках государственной программы Московской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства на 2014-2018 годы». Предлагается включить в состав указанной программы подпрограмму «Восстановление инфраструктуры военных городков на территории Московской области на 2014-2018 годы». Целью подпрограммы является приведение жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры в соответствие с законодательством. В 2014 году планируется восстановить инфраструктуру порядка 20 военных городков.

Практика передачи военного имущества выявила отсутствие единых правил, регулирующих порядок деятельности органов местного самоуправления, а самостоятельные инициативные действия муниципалитетов порой просто тормозят наметившиеся положительные тенденции.

К таким действиям следует отнести активную прямую переписку администраций муниципальных образований с Министерством обороны Российской Федерации без участия органов государственной власти Московской области, обращения органов местного самоуправления в суды с исками. Одни муниципальные образования требуют обязать Министерство обороны Российской Федерации передать в муниципальную собственность военное имущество (Люберецкий муниципальный район), другие – отменить решение о передаче (Серпуховской муниципальный район). В свою очередь балансодержатель (Минобороны России) пытается искусственно и необоснованно препятствовать передаче наиболее значимых и работоспособных объектов коммунальной инфраструктуры (котельных, водозаборных устройств, инженерных и электрических сетей), чтобы оставить их в своей собственности.

Для организации взаимодействия с Минобороны России и другими федеральными органами исполнительной власти, обеспечения согласованных действий органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления по поручению заместителя Председателя Правительства Московской области в декабре 2013 года создана рабочая группа по проблемным вопросам передачи имущественного комплекса военных городков от министерства обороны Российской Федерации в собственность муниципальных образований Московской области.

## Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

В соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации граждане от рождения имеют право на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. От его соблюдения зависит здоровье нации, перспективы стратегического развития страны.

Рассмотрение обращений, посещение лечебных учреждений, беседы с людьми, сведения из других источников свидетельствуют о наличии нарушений прав жителей Подмосковья на доступность и качество бесплатной медицинской помощи.

По информации Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области, по результатам всех видов социологических опросов каждый четвертый не доволен качеством оказанной медицинской помощи.

Наибольшее количество обращений, касающихся проблем здравоохранения, поступило к Уполномоченному по вопросам льготного лекарственного обеспечения – 57 процентов, доступности и своевременности медицинской помощи - 29 процентов, качества предоставляемой медицинской помощи - 14 процентов.

Количество жалоб на ненадлежащее обеспечение лекарственными препаратами увеличилось в 2011 году в пять раз по сравнению с 2010 годом; в 2012 году – удвоилось. В отчетном году осталось на прежнем уровне.

Данное обстоятельство вызвало необходимость проведения углубленного изучения ситуации, по итогам которого в июле 2013 года подготовлен специальный доклад «О праве граждан на государственную помощь в обеспечении лекарствами». Сделанные в нем выводы, основанные на материалах рассмотрения обращений и опроса населения, информации Министерства здравоохранения Московской области, органов местного самоуправления, общественных объединений защиты прав пациентов, публикациях в средствах массовой информации и сети Интернет, свидетельствуют о том, что существующая громоздкая система лекарственного обеспечения не отвечает требованиям времени и не реализует в полной мере права граждан на льготные лекарственные препараты.

Ее характерными негативными чертами являются: большое количество нормативных правовых актов различного уровня, не обеспечивающих надлежащее регулирование лекарственного обеспечения; деление граждан на льготные категории федерального и регионального уровня; сложная система финансирования; недостаточность денежных средств, обусловленная, в том числе, низким ежемесячным нормативом на каждого льготника; расходование бюджетных средств на функционирование программы льготного лекарственного обеспечения, сопоставимых с расходами на приобретение лекарств; большое число участников программы, от которых зависит ее нормальное функционирование; длительная процедура получения больными людьми рецептов; неудовлетворительная организация отпуска лекарств в аптечных учреждениях; отсутствие механизма компенсации гражданам средств, потраченных на приобретение лекарств за личные сбережения; отсутствие отлаженного взаимодействия министерства здравоохранения с муниципальными органами управления здравоохранением; планирование потребности в лекарственных препаратах на основе прогнозных параметров, определяемых министерством здравоохранения в ежегодных заявках без учета реальных потребностей граждан; несовершенство информационной системы льготного лекарственного обеспечения населения.

Во второй половине 2013 года обеспечение льготных категорий жителей Московской области лекарственными препаратами улучшилось. Но проблема далека от окончательного разрешения, о чем свидетельствуют поступившие за указанный период жалобы. Например, не могли получить своевременно необходимые по медицинским показаниям лекарственные препараты:

- противоопухолевые – Н. из Лотошинского муниципального района, Д. из городского округа Долгопрудный, М. из Клинского муниципального района, К. из городского округа Лыткарино, А. из городского округа Железнодорожный, Х. из городского округа Дубна;

**-** пульмонологические - М. из Одинцовского муниципального района, П. из Клинского муниципального района;

- препараты для лечения орфанных заболеваний – С. из городского округа Пущино;

- препараты для лечения психоневрологических заболеваний – Е. из Каширского муниципального района;

- офтальмологические – П. из городского округа Балашиха.

В большинстве приведенных случаев восстановить права граждан на получение лекарств удалось лишь посредством обращения Уполномоченного в Министерство здравоохранения Московской области, то есть в режиме «ручного управления».

Первоочередного внимания требует вопрос льготного обеспечения лекарствами несовершеннолетних. Формализм, низкая ответственность должностных лиц, недостаточное взаимодействие участников системы больнее всего бьют по детям.

*«Мой сын – ребенок-инвалид, в течение полугода не получает жизненно необходимые лекарственные препараты. Обращаясь в органы здравоохранения, получаю ответ, что не поступают денежные средства из областного бюджета и что, если дадут лекарства моему сыну, то не хватит другим. А что моему сыну - умирать? ПОМОГИТЕ!!!!!!» -* это строки обращения гражданки Н. из Можайского муниципального района. Ребенок-инвалид страдает тяжелым хроническим заболеванием. На запрос Уполномоченного от руководителя Управления здравоохранения администрации Можайского муниципального района получен ответ, что обеспечение Н. необходимыми лекарственными препаратами будет взято на контроль*.* Однако должного внимания ребенку уделено не было. В ходе проверки выявлено, что в Единой региональной информационной системе льготного лекарственного обеспечения населения Московской области Управление здравоохранения администрации района неверно указало его место жительства и диагноз.

Гражданка А. из Истринского муниципального района пожаловалась, что ее ребенку, больному сахарным диабетом, не предоставляется прибор для внутривенного капельного введения лекарственных препаратов. Выяснилось, что он три месяца находился в аптеке другого населенного пункта, о чем заявительницу никто не уведомил.

Малолетняя А. из Пушкинского муниципального района перенесла операцию по пересадке печени. Министерством здравоохранения Московской области для нее сразу был закуплен препарат «Урсофальк», но доставка его в аптечную сеть по месту жительства ребенка длилась три месяца.

Жалобы подтверждают необходимость создания доступной системы льготного лекарственного обеспечения, предложенной в специальном докладе «О праве граждан на государственную помощь в обеспечении лекарствами»:

- перевод льготного лекарственного обеспечения из системы мер государственной социальной поддержки в разряд оказания медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования без разделения людей на категории региональных и федеральных льготников, осуществление финансирования в соответствии с фактическими затратами по заболеваниям;

- замена процедуры государственных закупок лекарственных средств на компенсацию стоимости лекарств, отпущенных в аптечных учреждениях по назначению врача;

- обеспечение препаратами страдающих онкологическими и другими заболеваниями через специализированные центры, где пациенты проходят лечение;

- упрощение процедуры получения рецептов на льготные лекарства;

- совершенствование прогнозирования и контроля расходов в рамках системы лекарственного обеспечения;

- подготовка практических врачей по вопросам клинической фармакологии, введение в лечебно-профилактических учреждениях должности клинического фармаколога, повышение квалификации фармацевтических кадров;

- обеспечение своевременного информирования муниципальных органов управления здравоохранением о проведении закупок и сроках поставки лекарственных препаратов в аптечные организации;

- восстановление государственной и муниципальной аптечной сети Московской области;

- усиление государственного контроля за ценообразованием лекарственных препаратов;

- развитие отечественного производства лекарственных средств.

Анализ обращений граждан, результатов мониторинга, официальной статистики позволяет выделить основные проблемы в сфере охраны здоровья детей: неудовлетворительное обеспечение детских учреждений здравоохранения специалистами; недостаточный уровень профилактики заболеваний; нехватка детских учреждений в районах интенсивной застройки.

Статистика свидетельствует, что за последние три года в регионе при росте рождаемости на 7,5 процента одновременно увеличилось количество перинатальных и младенческих смертей в расчете на 1000 родившихся живыми - на 30 и 13 процентов соответственно.

Снижение показателей смертности невозможно без создания сети перинатальных центров с эффективной системой выхаживания новорожденных с различными патологиями и недостаточной массой тела. В Московской области имеется один такой центр в городе Балашихе, его мощность составляет 249 койко-мест, в том числе 50 в отделении патологии новорожденных и 30 - в отделении реанимации новорожденных.

В рамках реализации программы Губернатора Московской области «Наше Подмосковье. Приоритеты развития»запланировано строительство еще трех областных перинатальных центров в г. Коломне, Наро-Фоминском и Щелковском муниципальных районах, что существенно улучшит сложившуюся ситуацию.

В 2013 году по сравнению с 2012 годом снизилось число несовершеннолетних беременных, в том числе беременных до 14 лет на 6,7 процента. Почти на 17 процентов снизилось число абортов несовершеннолетних, но показатель остается высоким – 38,8 процента от всех беременностей. Данные факты свидетельствуют о недостаточной работе с молодежью и подростками по духовно-нравственному воспитанию и профилактике ранней половой жизни несовершеннолетних.

Кадровая обеспеченность медицинских организаций, обслуживающих несовершеннолетних, в некоторых муниципальных районах и городских округах составляет 50–60 процентов. Повсеместная неукомплектованность ведет к превышению допустимой нагрузки на медицинских работников и снижению качества их работы.

Так, жители Красногорского муниципального района жаловались на невозможность записаться в детской поликлинике № 1 на прием к ортопеду, хирургу, окулисту, которые принимают 1-2 раза в месяц. В Солнечногорском муниципальном районе для прививания детей требуется пройти девять врачей-специалистов, а имеются только три, в связи с этим родители сталкиваются с необходимостью обращаться на прием в платные медицинские учреждения.

В 2013 году поступали обращения из городского округа Дубна, Клинского и Подольского муниципальных районов на нарушение прав детей на дошкольное образование в связи с неправомерным отказом органов здравоохранения в выдаче документов о состоянии здоровья детей для посещения дошкольных образовательных организаций. Причина – отсутствие прививки против кори в условиях объявленной постановлением Управления Роспотребнадзора по Московской области от 27.05.2013 № 2 неблагополучной эпидемической ситуации. Уполномоченным были направлены обращения в органы прокуратуры, однако восстановление нарушенных прав стало возможным только в судебном порядке.

Слабо развита паллиативная медицинская помощь. Многие дети, страдающие онкологическими, неврологическими, наследственными и другими заболеваниями, нуждающиеся в поддерживающей терапии в случаях безуспешности и неэффективности специальных методов лечения, такой поддержки получить не могут. Приказ Министерства здравоохранения Московской области от 28.03.2012 № 341 «Об организации оказания паллиативной медицинской помощи детям в  Московской области» в рекомендательной формепредусматривает создание соответствующих отделений лишь в пяти муниципальных образованиях: Клинском, Коломенском, Люберецком муниципальных районах, городских округах Подольск, Реутов.

В докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году выделены и сохранили актуальность в 2013 году в числе проблемных вопросы соблюдения конституционных прав граждан на медицинскую помощь: отказ в предоставлении медицинской помощи; оказание медицинской помощи ненадлежащего качества; взимание платы с застрахованных лиц за медицинскую помощь, предусмотренную программой обязательного медицинского страхования; низкий уровень ведомственного контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи; случаи непредоставления документов страховым медицинским компаниям для проведения проверок. Министерству здравоохранения Московской области предложено усилить контроль за соблюдением прав пациентов в лечебно-профилактических учреждениях.

Поступавшая в течение отчетного года информация свидетельствует о сохраняющейся актуальности данной рекомендации. Так, гражданин Т. пожаловался на ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей медицинскими работниками и персоналом МУЗ «Озёрская ЦРБ», что, по его мнению, стало причиной смерти жены. Министерством здравоохранения Московской области нарушений не было выявлено. Однако проверка Территориального фонда обязательного медицинского страхования и ОАО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед» обнаружила оказание медицинской помощи ненадлежащего качества, приведшее к ухудшению состояния здоровья пациента***.***

Гражданка Н. из городского округа Химки обратилась с жалобой на отказ в постановке на учет в женскую консультацию из-за отсутствия регистрации по месту жительства, что является нарушением Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». В результате вмешательства Уполномоченного право пациентки было восстановлено.

Гражданка М. из Клинского муниципального района обратилась с жалобой на качество оказания медицинской помощи мужу, инвалиду 2 группы, в хирургическом отделении Клинской городской больницы. Обращение Уполномоченного в Министерство здравоохранения Московской области послужило поводом к ведомственной проверке, в результате которой были выявлены нарушения в ведении медицинской документации, несоответствие сроков госпитализации медико-экономическим стандартам, сделаны замечания по санитарно-эпидемиологическому состоянию хирургического отделения. Медицинские работники, допустившие указанные нарушения, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Ухудшение психического здоровья населения является важным показателем социального неблагополучия общества и, соответственно, прямо или косвенно приводит к экономическим потерям, снижению обороноспособности страны, росту правонарушений, увеличению суицидов и злоупотреблению психоактивными веществами. По уровню смертности от суицидов Россия занимает второе место в мире. В стране среди причин негодности к службе в армии 33 процента приходится на психические расстройства.

В соответствии с Принципами защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятыми 17 декабря 1991 года Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 46/119, все лица имеют право на наилучшую имеющуюся психиатрическую помощь, которая является частью системы здравоохранения и социального обеспечения. Права граждан, страдающих психическими расстройствами, на получение всех видов психиатрической помощи и на социальную защиту закреплены в Законе Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Около 20 процентов обращений по медицинским вопросам поступает от людей, страдающих психическими заболеваниями или от лиц, обращающихся в их интересах. Такие больные испытывают затруднения не только в реализации и защите своих прав и свобод, но зачастую в осознании того, на что имеют право по закону.

С 2011 года по поручению Уполномоченного сотрудники аппарата системно осуществляют мониторинг соблюдения прав пациентов психиатрических больниц №№ 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 23, 24, 28 и в Центральной московской областной клинической психиатрической больнице.

В 2013 году посещены 14 психиатрических больниц области и стационар № 3 Ногинской центральной районной больницы по оказанию специализированной психиатрической и наркологической медицинской помощи.

Выявлены следующие проблемы:

1. Устаревшая материально-техническая база.

Многие помещения лечебно-профилактических учреждений находятся в неудовлетворительном санитарно-гигиеническом состоянии и требуют срочного ремонта. Нуждаются в замене кровати и другое оборудование. Не соблюдаются санитарно-гигиенические нормы содержания больных. Так, в Центральной клинической психиатрической больнице в палатах для несовершеннолетних стоят по 18 кроватей, составленных друг к другу; столовая рассчитана на 16-20 человек, не отделена от коридора; мамы кормят детей в палатах. Требуется проведение ремонта фасада зданий и пищеблока в психиатрической больнице № 4. Территория больницы № 9 не имеет сплошного ограждения.

Отсутствие должного государственного и общественного контроля над психиатрическими стационарамиприводят к таким страшным трагедиям, как пожар в областной психиатрической больнице № 14 в апреле 2013 года, унесший 38 жизней.

2. Дефицит кадров.

Недостаток медицинских сестер, младшего персонала не просто затрудняет уход за больными, но делает работу по их обслуживанию особо опасной в силу специфики труда в психиатрических учреждениях.

По информации Центральной областной клинической психиатрической больницы на 2013 год показатель укомплектованности по области составлял у врачей – 64 процента (в 2012 году – 63), средне­го медперсонала – 72 процента (в 2012 – 76), младшего – 59 процентов (в 2012 – 60), психологов – 54 процента (в 2012 году – 59), социальных работников с высшим немедицинским образованием – 63 процента (в 2012 году – 64), персонала по социальной работе – 50 процентов (в 2012 году – 51). Обеспеченность психиатрами-наркологами составляет 52 процента. В Московской области до сих пор нет психиатра-профпатолога и те, кто обслуживает психически больных, лишены возможности получить квалифицированную консультацию, лечение, а при необходимости – и медико-социальную помощь.

Психиатрия существенно отличается от других медицинских дисциплин наличием профессиональной опасности, работой с агрессивными больными. Но практики страхования медицинских работников на случай временной утраты трудоспособности, инвалидности и смерти в результате заболевания или травмы при исполнении трудовых обязанностей в настоящее время не существует.

3. Трудотерапия.

Из всех трудоспособных больных работает только 43,3 процента. Обеспеченность местами в лечебно-трудовых мастерских области составляет 0,5 на 10 тысяч населения вместо 2,8 по нормативу Министерства здравоохранения РФ. Действуют только 3 лечебно-трудовые мастерские: при Центральной клинической психиатрической больнице, больницах № 2 и № 8.

4. Социальная реабилитация.

В Подмосковье не создана действенная система медико-социального сопровождения пациентов с тяжелыми психическими расстройствами, закончивших курс стационарного психиатрического лечения, но утративших социальные связи и нуждающихся в содержании и продолжении амбулаторного лечения. Согласно требованиям статьи 16 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и постановления Правительства РФ от 25.05.1994 № 522 «О мерах по обеспечению психиатрической помощью и социальной защите лиц, страдающих психическими расстройствами» лица: прошедшие стационарное лечение при невозможности их выписки домой и в связи с утратой жилья и социальных связей; нуждающиеся в изоляции от неблагоприятной среды в месте их проживания; с постоянными сложностями социальной адаптации, утратившие близких родственников, при отсутствии социальной поддержки со стороны других лиц должны направляться в общежития. Общежития должны организовываться органами здравоохранения и находиться на балансе при учреждениях, оказывающих психиатрическую помощь, при лечебно-производственных и других государственных предприятиях, использующих труд лиц, страдающих психическими расстройствами. В нашем регионе таких общежитий нет.

5. Очереди в психоневрологические интернаты.

В психоневрологических интернатах Московской области не хватает мест для лиц с психическими расстройствами, которые не нуждаются в лечении и должны быть выписаны из психиатрической больницы, но они не могут быть выписаны, поскольку нуждаются в постороннем уходе, в специально созданных условиях. На 1 января 2014 года в очереди состоят 1300 человек.

6. Права несовершеннолетних.

В психиатрических больницах нарушается право несовершеннолетних на образование и культурное развитие. Не организован учебный процесс, отсутствует взаимодействие с образовательными, культурными и другими организациями. Не во всех лечебных учреждениях дети могут получать курсы массажа, лечебной физкультуры, оздоровительные и закаливающие процедуры, выходить на прогулки. Имеются факты содержания несовершеннолетних в палатах со взрослыми пациентами.

7. Служба защиты прав пациентов психиатрических стационаров.

До настоящего времени в Московской области не создана Служба защиты прав пациентов, предусмотренная статьей 38 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Представители этой службы должны защищать права пациентов, принимать жалобы и заявления, рассматривать их совместно с администрацией психиатрического учреждения либо направлять в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру или суд. В условиях их отсутствия оценка правомерности действий медицинских работников и рассмотрение случаев нарушения прав пациентов могут быть проведены только в порядке ведомственного контроля. Данное обстоятельство ограничивает предусмотренные законом возможности соблюдения прав людей в сфере психиатрии, в том числе защиты от незаконного помещения в психиатрические стационары.

Учет обращений пациентов ведется не во всех больницах. Журналы учета проверок вышестоящих и контролирующих органов свидетельствуют о недостаточном ведомственном контроле, вневедомственном и общественном контроле и надзоре. Отметки о посещениях в журналах за 2011-2013 годы в больницах №№ 3, 6, 8, 22 и 23 не обнаружены.

Проблемы соблюдения прав пациентов психиатрических стационаров в октябре 2013 года обсуждены на круглом столе в аппарате Уполномоченного с участием представителей органов государственной власти, врачей-психиатров и общественных организаций. Участники круглого стола признали важность соблюдения прав лиц, страдающих психическими заболеваниями, активной и всесторонней помощи со стороны общества и государства в реализации прав, свобод и законных интересов жителей Подмосковья и пришли к консолидированному мнению о необходимости принять меры по:

- улучшению материально-технической базы психиатрических больниц;

- обеспечению соблюдения СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность»;

- искоренению практики совместного размещения в медицинских стационарах взрослых и несовершеннолетних пациентов;

- реализации права на образование для детей, проходящих стационарное лечение;

- реализации статьи 38 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и созданию предусмотренной ею государственной Службы защиты прав пациентов;

- своевременному предоставлению мест в психоневрологических интернатах лицам, прошедшим курс лечения в психиатрических больницах;

- обеспечению контроля за предоставлением жилья больным, страдающим психическими заболеваниями, и за дальнейшим использованием полученной жилой площади;

- устранению препятствий в реализации прав пациентов на обращение в вышестоящие и контролирующие органы;

- осуществлению контроля и надзора (государственного, общественного) за деятельностью психиатрических стационаров;

- всестороннему обеспечению безопасности пациентов учреждений;

- страхованию жизни и здоровья сотрудников психиатрических стационаров.

По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации около 640 тысяч врачей работают в государственной системе здравоохранения. При этом дефицит кадров составляет порядка 40 тысяч, в основном это врачи, которые работают в первичном звене, оказывают амбулаторную помощь в поликлиниках, фельдшерско-акушерских пунктах. По России в среднем обеспеченность населения врачами составляет 44,1, средним медицинским персоналом – 94,1, исходя из расчета на 10 тысяч населения.

Показатели системы здравоохранения Московской области ниже общероссийских, например, врачей-неонатологов - в 1,6 раза. Дефицит медицинских кадров в регионе составил почти 40 процентов, не хватает около 14 тысяч врачей, средних медицинских работников - более 28 тысяч. В отдельных муниципальных образованиях деятельность медицинских учреждений поддерживается в основном пожилыми специалистами, молодых сотрудников на работу приходит мало. Доля работников пенсионного возраста составляет: врачи – 35,4 процента, средние медработники – 24,6 процента.

Существенная разница в оплате труда в учреждениях здравоохранения Москвы и Подмосковья способствует оттоку квалифицированных кадров из области. Количество медицинских работников, проживающих в Московской области, но работающих в Москве, составляет примерно 44 тысячи человек.

Особенно остро ощущается нехватка терапевтов, педиатров. Жители отдаленных деревень вынуждены обращаться за медицинской помощью в лечебно-профилактические учреждения соседних муниципальных образований, и даже в другие регионы.

Так, например, в городском округе Фрязино дефицит врачей составляет 103 человека (33,2 процента от потребности), в том числе в амбулаторно-поликлинических учреждениях - 59 человек (33 процента), в стационаре - 44 человека (33,5 процента). Отмечается нехватка специалистов: кардиолог, онколог, отоларинголог, профпатолог, участковый терапевт, педиатр, неонатолог, акушер-гинеколог, врач клинико-диагностической лаборатории.

В целях формирования квалифицированного кадрового потенциала здравоохранения Московской области и повышения гарантий соблюдения прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь необходимо реализовать программы предоставления жилья врачам, увеличить заработную плату, шире использовать различные меры поддержки молодых специалистов.

## Права людей с ограниченными возможностями здоровья

В Московской области проживает более 500 тысяч инвалидов, из них около 80 процентов достигли пенсионного возраста, 4 процента дети-инвалиды.

В 2012 году Россия ратифицировала [Конвенцию](garantF1://2465085.0) о правах инвалидов. Тем самым подтвердила свои обязательства по приведению национального законодательства в соответствие с международными правовыми нормами, по принятию надлежащих мер для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия, поощрению и способствованию вовлечения инвалидов в различные проекты социального, научного, образовательного, иного характера, содействию социальной адаптации. Конвенция обязывает государства обеспечивать инвалидам: доступность среды, реабилитацию, доступ к системе здравоохранения, право на труд и занятость, социальную защиту и иные права.

Меры социальной защиты, поддержки и социального обслуживания лиц с ограниченными возможностями здоровья за счет федерального и региональных бюджетов предусмотрены Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Трудности в реализации провозглашенных государственных гарантий служат темами обращений граждан. Результаты их рассмотрения, посещения учреждений социальной защиты населения, встречи с представителями общественности позволяют говорить о системных нарушениях прав инвалидов. В 2013 году проблемам инвалидов посвящен номер «Вестника Уполномоченного по правам человека в Московской области».

В отчетном году продолжали поступать индивидуальные и коллективные обращения инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, проживающих в Подмосковье, страдающих нарушением функций опорно-двигательного аппарата, с просьбами о содействии в восстановлении права на обеспечение автотранспортными средствами бесплатно или на льготных условиях, которое ранее гарантировало им государство до 1 января 2005 года.

Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ вместо предоставления инвалидам специально оборудованного автотранспорта ввел компенсацию в виде ежемесячных денежных выплат, которые ни по размеру, ни по «качеству» не заменяют личный автотранспорт как средство реабилитации.

В Московской области проживают 30 тысяч инвалидов с заболеваниями опорно-двигательного аппарата и 8 тысяч инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках. Многие из них стремятся к активному участию в жизни общества. Возможность передвигаться на личном автомобиле облегчит решение проблем, связанных с трудоустройством, занятием спортом, общением с людьми, посещением различных мероприятий, учреждений, предприятий.

Данный вопрос ввиду его социальной значимости должен стать предметом внимания федеральной власти. Такого же мнения придерживаются Московская областная и муниципальные общественные организации инвалидов, сотрудники учреждений медико-социальной экспертизы.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится на рассмотрении проект закона «О внесении изменений в статьи 11 и 11.1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части расширения перечня технических средств реабилитации инвалидов. Представляется целесообразным поддержать законопроект и включить специально оборудованный автотранспорт в перечень средств технической реабилитации.

В 2008 году опубликован специальный доклад Уполномоченного «О соблюдении прав инвалидов и других маломобильных групп населения на безбарьерную среду жизнедеятельности на территории Московской области».

22 октября 2009 года принят Закон Московской области № 121/2009-ОЗ «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур в Московской области».

Постановлением Правительства Московской области от 23.08.2013 № 658/36 утверждена государственная программа Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, составной частью которой стала подпрограмма «Доступная среда». Ее целью является обеспечение беспрепятственного доступа к объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности (здравоохранение, социальная защита, спорт и физическая культура, информация и связь, культура, транспорт, образование) инвалидов и других маломобильных групп населения (людей, испытывающих затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуг, необходимой информации). На реализацию подпрограммы предусмотрено более 3 млрд. 681 млн 500 тысяч рублей.

Министерством социальной защиты населения Московской области сформированы реестры федеральных, областных, муниципальных и частных объектов социальной инфраструктуры. Всего включено более 10 тысяч объектов, подлежащих адаптации, в том числе: образования – 2980, здравоохранения – 1275, культуры – 1262, спорта и физической культуры – 548, связи - 617.

Проведена паспортизация государственных учреждений Московской области, по результатам которой создан в сети Интернет-портал «Доступная среда Московской области» с интерактивной картой объектов социальной инфраструктуры. Эта работа ведется совместно с администрациями муниципальных образований. К сожалению, не всегда есть понимание и поддержка руководителей предприятий почтовой связи, нотариальных контор, железнодорожных станций, а некоторые представители торговли и малого бизнеса и вовсе считают данные действия нарушением своих прав.

На октябрь 2013 года по результатам паспортизации 7064 объектов всем требованиям доступности соответствуют 463 (7 процентов); 3301 доступен условно (46 процентов), то есть соответствует требованиям при условии помощи инвалиду со стороны сотрудников учреждения, в том числе при использовании дополнительных индивидуальных технических средств; 657 объектов временно не доступны (9 процентов).

До настоящего времени помещения многих государственных и муниципальных органов, учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, образования, пенсионной системы и других общественных зданий, объекты транспорта, жилые многоквартирные дома не приспособлены для пользования людьми с ограниченными возможностями здоровья.

Вопрос создания безбарьерной среды должен постоянно находиться на контроле муниципальных координационных советов по делам инвалидов, которые к концу 2013 года созданы во всех муниципальных образованиях.

Координационный совет по делам инвалидов при Правительстве Московской области неоднократно рекомендовал в 2011 и 2012 годах главам муниципальных образований принять программы по созданию безбарьерной среды для маломобильных групп населения.

На конец 2013 года программы по созданию доступной среды жизнедеятельности приняты более чем в половине муниципальных образований, в остальных находятся еще на стадии разработки и согласования.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» юридические и должностные лица за уклонение от исполнения предусмотренных нормативными правовыми актами требований к созданию условий по формированию безбарьерной среды несут административную ответственность. Состав правонарушения и штрафные санкции предусмотрены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Протоколы об уклонении исполнения [требований](garantF1://10064504.15) обеспечения условий для доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур должны составлять территориальные органы социальной защиты населения и прокуратуры, но они недостаточно используют возможности, данные законодательством.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» закрепляют права семей с детьми-инвалидами на медицинскую помощь, реабилитацию, социальное обеспечение, образование, жилище, первоочередное получение земельных участков, беспрепятственный доступ к информации, объектам социальной, инженерной, транспортной инфраструктур. В числе приоритетных задач не только оказание таким детям современной комплексной реабилитационно-образовательной помощи, но и интеграция их в среду сверстников, обеспечение нормального устройства в жизни.

За последние пять лет более чем в 4 раза увеличилось количество письменных обращений граждан в интересах детей-инвалидов. Растет числожалоб на отказ бюро медико-социальной экспертизы в установлении инвалидности ребенку или на неправомерное, по мнению заявителей, снятие инвалидности, чаще всего в подростковом возрасте. Ежегодно около 6 процентов детей-инвалидов утрачивают свой статус при переосвидетельствовании. Такое решение воспринимается семьей как лишение гарантированных государством мер социальной поддержки в виде пенсии, ежемесячной денежной выплаты, комплекса бесплатных мероприятий, необходимых для дальнейшего медикаментозного лечения и реабилитационных процедур.

В Подмосковье проживают около 1 млн 300 тысяч детей, из них около 19 тысяч - дети-инвалиды. На начало 2013 года насчитывалось 1534 ребенка-инвалида со статусом сироты или оставшегося без попечения родителей, 68 процентов из них находились в государственных стационарных учреждениях. Каждый четвертый ребенок помещен туда по заявлению родителей или вследствие отказа от него сразу после рождения.

В соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидность предполагает проведение полного объема медицинских реабилитационных мероприятий, включающих в себя восстановительную терапию, реконструктивную хирургию, протезирование и ортезирование, санаторно-курортное лечение в условиях доступности и максимальной приближенности специальных учреждений к ребенку. Проведенный Уполномоченным мониторинг соблюдения прав детей-инвалидов показал, что значительная часть из них лишена возможности получать полный объем медицинской помощи и услуг социальной реабилитации непосредственно по месту постоянного проживания. Число реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями за последние пять лет сократилось почти вдвое - с 30 до 18.

Восстановительные медицинские услуги в стационарных условиях оказывают два реабилитационных отделения на 180 коек ГБУЗ МО «Московского областного консультативно-диагностического центра для детей». В 2013 году услуги в них получили только 2 ребенка-инвалида. Реабилитация несовершеннолетних с заболеваниями центральной нервной системы осуществляется ГКУЗ МО «Психоневрологическая больница для детей с поражением ЦНС с нарушением психики», коечный фонд которой составляет 150 единиц. В течение 2013 года стационарное лечение в ней получили 946 детей-инвалидов.

Реабилитация несовершеннолетних в муниципальных учреждениях здравоохранения проводится в педиатрических отделениях стационаров и в профильных кабинетах при оказании амбулаторной помощи. При этом арсенал восстановительных методов лечения состоит в основном из массажа, физиотерапевтических процедур и лечебной физкультуры. Водолечебные процедуры, включая оздоровительное плавание, проводятся лишь в девяти муниципальных образованиях: Красногорском, Ленинском, Мытищинском, Наро-Фоминском, Одинцовском муниципальных районах, городских округах Жуковский, Королёв, Краснознаменск, Домодедово. На территории Московской области нет ни одного центра медицинской реабилитации детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в котором можно было бы получить полный комплекс медицинских услуг.

Несовершенна система социальной поддержки детей с множественными нарушениями. Она ориентирована преимущественно на обеспечение присмотра и ухода, не учитывает потребности детей в социализации. Вместе с тем использование новых программ, методик, технических средств реабилитации (ТСР) позволяет максимально интегрироваться в повседневную жизнь. В 2013 году обеспечено 86 процентов заявлений на ТСР. Родители остальных вынуждены приобретать их самостоятельно, при этом компенсация чаще всего не покрывает реальных расходов.

Жилищный вопрос, поднимаемый в обращениях семей с детьми-инвалидами, - один из основных. В соответствии с законодательством претендовать на государственную помощь в получении жилья могут только вставшие на учет до 1 января 2005 года.

Из федерального бюджета в пределах установленных лимитов регионам ежегодно предоставляются целевые субвенции. Из-за длительного недофинансирования в настоящее время денежные средства выделяются семьям, которые встали на очередь в середине 90-х годов. Для Московской области размер субвенции на 1 квартал 2013 года составлял 879,3 тысячи рублей на 1 инвалида из расчета 18 кв. м на человека. Отсутствие жилых помещений обозначенной площади и размер субвенции практически не позволяют приобрести жилье. Кроме того, федеральная субвенция предусмотрена только для инвалида, а не на всю семью, нуждающуюся в улучшении жилищных условий. Проживать отдельно от семьи ребенок не может. Следовательно, невозможно решить проблему жилья для семьи с ребенком-инвалидом без привлечения дополнительных средств, но нормативно такое «софинансирование» не урегулировано.

Так, к Уполномоченному обратилась семья В. из города Наро-Фоминска, имеющая сына-инвалида с детства, страдающего заболеваниями, включенными в утвержденный постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 № 378 Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире (Перечень). Более 28 лет В. состояли на учете нуждающихся, проживая с ребенком-инвалидом в комнате коммунальной квартиры, не отвечающей санитарно-техническим требованиям. Ухудшение состояния здоровья ребенка привело к туберкулезу. Федеральная субсидия на жилье была выделена еще в 2006 году, но не реализована. По обращению Уполномоченного Наро-Фоминским городским прокурором был подан иск в защиту прав семьи инвалида, который судом удовлетворен. Семье В. предоставлена двухкомнатная квартира.

Жительница города Долгопрудного А. обратилась в администрацию городского округа с заявлением о предоставлении дополнительной жилой площади ее ребенку-инвалиду, страдающему заболеванием, входящим в Перечень, но даже не получила ответа. Для решения вопроса потребовалось обращение к Уполномоченному и в городскую прокуратуру, направившую иск в суд об обязании администрации предоставить ребенку жилое помещение во внеочередном порядке. Еще до рассмотрения иска Главой городского округа было вынесено постановление о предоставлении двухкомнатной квартиры, с А. заключен договор социального найма жилого помещения.

Семьи испытывают потребность в государственной помощи, в том числе финансовой, для обеспечения полноценного развития детей-инвалидов. К примеру, в Московской области ежемесячная выплата каждому родителю в приемных семьях, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья, с января 2013 года составляет 25 тысяч рублей. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об аналогичной материальной поддержке кровным семьям, имеющим в своем составе детей-инвалидов.

Для обеспечения полноценной реализации прав детей-инвалидов Уполномоченный полагает необходимым:

- создание единого банка данных детей-инвалидов;

- проведение анализа соответствия сети учреждений социального обслуживания, работающих с детьми-инвалидами, имеющимся потребностям;

- приведение образовательных организаций в соответствие с требованиями нормативных документов в части создания условий для образовательного процесса.

Статьей 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [инвалидам](#sub_101) и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда. На помещения иных форм собственности эта норма не распространяется. С 2005 года органы законодательной власти многих субъектов Российской Федерации (Московской, Мурманской, Архангельской, Тульской, Вологодской областей и других) направляли в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты, позволяющие инвалидам пользоваться скидкой на оплату жилья независимо от принадлежности жилищного фонда. Право инвалидов на 50-процентную скидку на оплату жилого помещения относится к числу гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, которыми обеспечиваются условия, направленные на создание инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод. Изменения в закон до настоящего времени не внесены.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или оставшиеся без попечения родителей, по достижению совершеннолетия подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди, если индивидуальная программа [реабилитации инвалида](#sub_901) предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни. Обращения граждан к Уполномоченному в 2013 году свидетельствуют о продолжающихся системных нарушениях прав. Так, инвалид 2 группы Б., 1982 года рождения, проживающий в ГБУ СО МО «Клинский дом-интернат для престарелых и инвалидов», обратился по вопросу предоставления жилой площади как лицу из числа детей, оставшихся без попечения родителей. Решением Коломенского народного суда Московской области в 1983 году мать Б. лишена родительских прав, в связи с чем он был передан органам опеки и попечительства и до настоящего времени находится на полном государственном обеспечении, сначала в учреждениях здравоохранения, а теперь - социальной защиты населения Московской области. При рассмотрении обращения с выездом на место установлено, что органы опеки и попечительства Коломенского муниципального района не приняли мер по защите имущественных и жилищных прав Б.: жилье, в котором он был зарегистрирован, не было за ним закреплено.

Подобные жалобы поступали из Антроповского, Звенигородского, Колычевского, Егорьевского психоневрологических интернатов. К сожалению, обращения к главам муниципальных образований и в Министерство образования Московской области не дают положительных результатов. Граждан данных категорий не включают в Сводный список на получение жилого помещения за счет средств бюджета Московской области или получения благоустроенной жилой площади во внеочередном порядке. Как правило, им приходится добиваться восстановления нарушенных прав в судах. Уполномоченный оказывает им поддержку, участвует в составлении исковых заявлений.

В почте Уполномоченного много обращений от одиноких инвалидов, как правило, пожилых, большинство из которых находится в крайне тяжелых материальных условиях. У них накопились задолженности (до 100 тысяч рублей и более) по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. По этой причине они лишены компенсации расходов по их оплате. При погашении долга компенсация за указанный период также не возвращается. Не решаются и другие важные вопросы жизнеобеспечения: ремонт жилых помещений, санитарно-технического и газового оборудования.

Изучение обращений показывает, что в администрациях муниципальных образований нет информации о том, сколько таких граждан и в каких условиях они проживают. Помощь инвалидам, как правило, не оказывается. Территориальные управления социальной защиты населения работают по заявительному принципу. В связи с этим не всегда обладают полной информацией о нуждах одиноких инвалидов и не рассматривают вопросы оказания им содействия.

Например, инвалид 2 группы Б., проживает в городе Дрезна Орехово-Зуевского муниципального района. За неуплату коммунальных платежей с 2008 года у нее отключена подача воды (кроме туалетной комнаты). В квартире требуется проведение капитального ремонта. Санитарно-техническое оборудование (унитаз, ванна, раковины) имеет значительные неисправности и повреждения, утратило свои первоначальные эксплуатационные свойства. Через сломанный унитаз постоянно течет вода. В соответствии с судебным приказом мирового судьи 176 судебного участка Орехово-Зуевского судебного района в пользу ООО «Дрезненское ПГХ» за задолженности по оплате коммунальных услуг с заявительницы ежемесячно удерживается 40 процентов из ее пенсии размером 9612 рублей. Глава городского поселения Дрезна Орехово-Зуевского муниципального района не усмотрел оснований для оказания помощи одинокому инвалиду.

В соответствии со статьей 17Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства. Механизм реализации этого права отсутствует. Земельным кодексом Российской Федерации установлено, что земля должна продаваться исключительно на торгах (аукционах) по рыночной цене. В рамках аукциона, проведение которого предполагает соблюдение определенных условий (внесение задатка, «шаг аукциона» и т.д.), а также обязательное участие нескольких лиц, реализация принципа первоочередности предоставления инвалидам земельных участков невозможна.

Так, инвалиду 2 группы Г., проживающему в Серпуховском муниципальном районе, отказано в выделении земельного участка администрацией Серпуховского муниципального района. Серпуховской городской суд поддержал заключение администрации об отсутствии механизма обеспечения земельными участками инвалидов на законодательном уровне. Суды вышестоящих инстанций решение городского суда оставили в силе.

Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2008 года даны разъяснения, согласно которым при предоставлении семье, имеющей ребенка-инвалида, земельного участка для индивидуального жилищного строительства по договору купли-продажи торги не проводятся. Вместе с тем отдельные органы местного самоуправления считают возможным принимать заявления о предоставлении участка для ведения подсобного и дачного хозяйства, садоводства только от семей с детьми-инвалидами, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях. Ряд муниципальных образований до настоящего времени предлагает им участвовать в аукционах по продаже земельных участков. В некоторых муниципальных образованиях гражданам отказывают в предоставлении земли в связи с отсутствием свободного земельного фонда.

Многие семьи, имеющие детей-инвалидов, высказывают предложения о распространении на них положений федерального и регионального законодательства о мерах поддержки, гарантированных многодетным семьям, – предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство в собственность бесплатно и без снятия с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий.

По информации Комитета по труду и занятости населения Московской области, уровень трудоустройства инвалидов составляет около 50 процентов. Сложности в индивидуальном трудоустройстве в первую очередь возникают у инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, в том числе в психоневрологических интернатах (ПНИ). Согласно Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» государство гарантирует создание лечебно-производственных предприятий для трудовой терапии, профессионального обучения и трудоустройства на этих предприятиях лиц, страдающих психическими расстройствами, включая инвалидов, а также специальные производства, цеха или участки с облегченными условиями труда; устанавливает обязательные квоты рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях; применяет методы экономического стимулирования для предприятий, учреждений и организаций, предоставляющих рабочие места людям, страдающим психическими расстройствами.

Посещения стационарных учреждений социального обслуживания, в том числе ПНИ, выявили острую потребность в обеспечении работой инвалидов (из 4600 работой обеспечены около 20 процентов), в первую очередь молодых, которым состояние здоровья позволяет вести активный образ жизни. Для них это и занятость, и трудотерапия, и самое главное - дополнительный заработок.

В целях совершенствования защиты прав людей с ограниченными возможностями здоровья представляется необходимым:

- на федеральном уровне решить вопрос о включении специально оборудованного автотранспорта в перечень средств технической реабилитации инвалидов;

- главам муниципальных образований усилить работу по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур;

- на федеральном уровне решить вопрос о предоставлении скидки на оплату жилья инвалидам независимо от вида жилищного фонда;

- включить в План работы Координационного совета по делам инвалидов при Правительстве Московской области вопрос по изучению положения одиноких и одиноко проживающих инвалидов;

- привести в соответствие акты земельного законодательства и законодательства о социальной защите инвалидов по вопросу первоочередного выделения земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов.

В сфере внимания Уполномоченного находятся проблемы соблюдения прав граждан в учреждениях социальной защиты населения.

Обращение инвалида 2 группы Л., проживающего в городе Ногинске, выявило серьезный пробел в деятельности социально-реабилитационных центров, осуществляющих реабилитацию инвалидов-колясочников.

В соответствии с законодательством правом на получение путевки на санаторно-курортное лечение и бесплатный проезд к месту лечения и обратно с сопровождающим лицом пользуются только инвалиды 1 группы. Л., являясь инвалидом 2 группы, не имеет возможности пройти курс реабилитации в санаторно-курортном учреждении с сопровождающим лицом. Уполномоченный обратился к Министру социальной защиты населения Московской области с просьбой рассмотреть возможность предоставления Л. путевки с сопровождением. Но, как выяснилось, из пяти социально-оздоровительных центров в Московской области ни один не приспособлен для реабилитации инвалидов-колясочников.

Продолжаются нарушения прав граждан, проживающих в ПНИ Московской области, в процессе признания их недееспособными по инициативе интерната.

В докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году указывалось на факты признания граждан недееспособными заочно, без их участия в судебном процессе. Поступающие обращения свидетельствуют о системном ущемлении прав. В нарушение статьи 284 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации судебные заседания с участием прокурорских работников проводятся без присутствия граждан, в отношении которых рассматриваются такие дела. Не проводятся выездные судебные заседания в ПНИ. Судебно-психиатрические экспертизы, назначенные судом, также зачастую проводятся заочно, в нарушение статьи 283 ГПК РФ.

Так, например, изучение с выездом на место информации о признании недееспособной Б., проживающей в Государственном автономном стационарном учреждении социального обслуживания Московской области «Черкизовский психоневрологический интернат», позволяет говорить о нарушении ее процессуальных прав. Решением Коломенского городского суда в 2013 году она заочно признана недееспособной. Судебно-психиатрическая экспертиза, назначенная судом по заявлению Черкизовского психоневрологического интерната о признании ее недееспособной, также была проведена заочно.

Освидетельствование медико-социальной экспертизой большинства проживающих в ПНИ для подтверждения группы инвалидности и оформления индивидуальной программы реабилитации инвалида, как правило, проводится заочно. Такие решения лишают людей возможности перевестись в интернат общего типа, проживать самостоятельно.

Представляется необходимым обратить внимание на данную проблему Министерства социальной защиты населения Московской области, судейского сообщества и органов прокуратуры. Информация Уполномоченного в связи с последним случаем в отношении подопечной Черкизовского ПНИ Б. получила реагирование Прокуратуры Московской области, которая сообщила что  Коломенским городским прокурором в Коломенский городской суд направлено заявление о восстановлении пропущенного процессуального срока на подачу апелляционного представления в связи с процессуальными нарушениями, допущенными при вынесении решения. Определением Коломенского городского суда от 27.11.2013 Б. восстановлен процессуальный срок на подачу апелляционной жалобы. Горрайспецпрокурорам области указано на необходимость соблюдения особого уровня гарантий защиты прав лиц, которые страдают психическими расстройствами.

Ежегодно проводится мониторинг соблюдения прав граждан в нестационарных учреждениях социального обслуживания - комплексных центрах социального обслуживания населения, центрах социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, центрах реабилитации инвалидов. С этой целью в 2013 году состоялись выезды в Люберецкий и Серпуховский муниципальные районы, городские округа Ивантеевка, Балашиха, Королев, Фрязино, Железнодорожный, Химки. Осматривались помещения, изучались личные дела, локальные нормативные акты, договоры об оказании социальных услуг, проверялась правильность взимания платы за оказанные услуги, проводились беседы с руководством, персоналом и клиентами.

Установлено, что в целом учреждения социального обслуживания проводят большую работу по предоставлению качественных услуг, гарантированных государством, на максимально возможное продление пребывания граждан в привычной среде обитания и поддержания их социального, психологического и физического статуса. Однако выявлен ряд недостатков, которые мешают полной реализации прав граждан и которые необходимо устранить: доработать номенклатуру дел, внести изменения в уставы и другие локальные нормативные правовые акты в соответствии с видами деятельности и перечнем предоставляемых услуг, дополнить информационные стенды законодательными актами в сфере социальной защиты населения; в личные дела обслуживаемых инвалидов включить индивидуальные программы реабилитации; оборудовать места ожидания. В некоторых учреждениях отсутствуют лицензии на осуществление доврачебной помощи по сестринскому делу, разрешающей оказание социально-медицинских услуг специализированным отделением социально-медицинского обслуживания на дому, на осуществление медицинской деятельности по оказываемым населению социально-реабилитационным услугам: лечебная физкультура, медицинский массаж, физиотерапия; нет журналов регистрации обращений граждан и результатов проверок, проводимых в учреждении; планов и отчетов учреждения; основных административных регламентов на предоставляемые услуги.

Не везде проводится целенаправленная работа по повышению квалификации кадров. Имеют место нарушения законодательства о безбарьерной среде: отсутствуют пандусы, не установлены поручни в помещениях и туалетах. Так, например, в ГБУ СО МО «Балашихинский Комплексный центр социального обслуживания населения», вход в помещение не соответствует требованиям Закона Московской области от 22.10.2009 № 121/2009-ОЗ «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур в Московской области». Подходы к учреждению затруднены, лестница требует ремонта, отсутствует пандус, что приводит к ухудшению обслуживания инвалидов и граждан пожилого возраста.

В Подмосковье органами, осуществляющими полномочия по опеке и попечительству над совершеннолетними гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства, являются территориальные управления социальной защиты населения Министерства социальной защиты населения Московской области.

Рассмотрение обращений, касающихся деятельности органов опеки и попечительства, свидетельствует о нарушениях прав граждан со стороны территориальных управлений социальной защиты населения.

По сложившейся практике территориальные управления, как заинтересованные лица, не направляют в судебные заседания о признании граждан недееспособными своих представителей. Дела, как правило, рассматриваются заочно, без их участия. Несвоевременно проводится проверка социально-бытовых условий проживания подопечных и правильность расходования средств подопечных опекунами.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Г., проживающая в городе Люберцы, с жалобой на волокиту в установлении ей опеки над недееспособной матерью. В ходе рассмотрения заявления с выездом на место, беседы с сотрудниками Люберецкого управления социальной защиты населения, изучения документов установлен факт несвоевременной выдачи на руки заявителю распоряжения об установлении опеки и назначении Г. опекуном. Опекун должен быть назначен на основании статьи 11 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в течение месяца. Выявлено, что с Г. не была проведена необходимая разъяснительная работа в соответствии с Правилами подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, утвержденных [постановлением Правительства РФ от 17.11.2010 № 927](garantF1://99774.0). Указанный федеральный закон предписывает органам опеки и попечительства осуществлять надзор за деятельностью опекунов и попечителей путем проверки условий жизни подопечных, обеспечения сохранности имущества подопечных, выполнения опекунами требований к осуществлению своих прав и исполнению обязанностей. Рассмотрение обращений показывает, что случаи формального отношения к контролю за деятельностью опекунов встречаются часто.

Например, к Уполномоченному обратилась гражданка В., проживающая в городе Пушкино, в интересах своей недееспособной соседки Т., после того как сотрудник Пушкинского управления социальной защиты населения в грубой форме отказалась дать им разъяснения. В ходе рассмотрения жалобы с выездом на место установлено, что несколько месяцев недееспособная Т. не проживает в своей квартире, ее новое место жительства неизвестно. Опекун М. недобросовестно исполняла свои обязанности. Несмотря на наличие психического расстройства у подопечной, вследствие которого она не отдает отчет своим действиям и не руководит ими, опекун проживала отдельно. Только после жалоб соседей она стала проживать совместно с подопечной.

В соответствии с законом опекуны не имеют права собственности на имущество подопечных, в том числе на пенсии и иные социальные выплаты, не вправе пользоваться имуществом подопечного. В ходе беседы с опекуном выяснилось, что все денежные средства со сберкнижки Т. опекун с разрешения органов опеки и попечительства переводит на свою банковскую карточку, вне зависимости от суммы расходов на подопечную. Органами опеки и попечительства не составлялась опись имущества недееспособной, в связи с чем нельзя проверить, обеспечена ли его сохранность опекуном. В распоряжении Пушкинского Управления социальной защиты населения об установлении опеки и назначении опекуном не указано место проживания недееспособной и ее опекуна. В личном деле отсутствовала информация о перемене места жительства подопечной и точный адрес проживания, несмотря на то, что М. обязана извещать органы опеки и попечительства о смене места жительства. Таким образом, ненадлежащий надзор со стороны органов опеки и попечительства Пушкинского муниципального района поставил под угрозу соблюдение прав недееспособной Т.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» органы опеки и попечительства должны осуществлять надзор за деятельностью не только граждан-опекунов, а также организаций, в которые помещены недееспособные граждане. Функции опекуна в этом случае возлагаются на руководителя учреждения. Однако должного контроля за деятельностью опекунов - руководителей учреждений не осуществляется.

Так, Уполномоченному стало известно, что недееспособная гражданка Ч., пациентка ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 28», в ноябре 2013 года была найдена сотрудниками ГБУ СО МО «Одинцовский центр социальной помощи семье и детям «Семья» запертой в гараже без света и отопления. Она была ослаблена, истощена. При обследовании установлена беременность 36 недель, анемия. Еще в октябре 2011 года Каширский городской суд признал Ч. недееспособной. Исполнение обязанностей опекуна возложено на главного врача психиатрической больницы № 28. В соответствии с законодательством контроль за исполнением опекунских обязанностей должно было осуществлять Каширское управление социальной защиты населения, являющееся органом опеки и попечительства. Однако в июне 2012 года Ч. самовольно покинула психиатрическую больницу, чему способствовала плохая организация охраны. Эффективный розыск не проводился. Почти полтора года недееспособная пациентка существовала без определенного места жительства, без средств к существованию, подвергаясь насильственным действиям.

## Права пенсионеров

Несмотря на постоянное реформирование, пенсионная система продолжает оставаться непрозрачной, сложной, непонятной большинству пожилых людей и не обеспечивающей достойного уровня жизни. Одной из проблем является невозможность перерасчета пенсии из-за отсутствия необходимых документов, неправильных записей в трудовой книжке. **Документы теряются в большинстве случае не по вине граждан – во время ликвидации предприятий, пожаров, социальных катаклизмов и других обстоятельств.**

**В связи с этим поступают обращения к Уполномоченному,** связанные с просьбами о содействии в поиске письменных свидетельств, подтверждающих заработок и трудовой стаж, в том числе во время работы на территории бывших республик СССР. Часть из них вызвана отсутствием документов в архивах организаций и учреждений, некоторые – непредоставлением помощи со стороны территориальных пенсионных органов. В 2013 году из всех обращений по пенсионным вопросам половина была связана с необходимостью получения архивных данных.

Не всем удается помочь. На запросы в частные и государственные организации, муниципальные и государственные архивы поступают ответы, что документов нет.

Так, например, к Уполномоченному обратился гражданин К., проживающий в городе Пушкино, по вопросу получения архивной справки установленного образца за время работы в институте «Гипропромтрансстрой», расположенного на территории района. Учреждение было реорганизовано, документы в архивный отдел администрации Пушкинского муниципального района не передавались.

На запрос Уполномоченного о предоставлении справки о заработной плате за период работы гражданина К. в Государственном учреждении – Главный центр магистральных перевозок почты (ГУ ГЦМПП)*,* заместитель генерального директора Федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» сообщил о том, что по информации Главного центра магистральных перевозок почты – филиала ФГУП «Почта России» (филиал), ГУ ГЦМПП ликвидировано в 2011 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации. Документы по личному составу ГУ ГЦМПП находятся в Филиале. Однако ни филиал, ни предприятие, не являясь правопреемниками ГУ ГЦМПП, не имеют правовых оснований выдавать какие-либо справки бывшим работникам ГУ ГЦМПП.

Кроме того, согласно совместному письму Федерального архивного агентства от 08.10.2004 № 3/1811-к и Пенсионного Фонда Российской Федерации от 05.10.2004 № ГБ-25-25/10734 территориальные органы Пенсионного Фонда Российской Федерации могут принимать к рассмотрению выданные организациями архивные справки и копии документов при наличии в учредительных документах данных организаций положений об их ответственности за обеспечение сохранности документов по личному составу ликвидированных организаций, не имеющих правопреемников. В Положении о филиале указанные функции не содержатся. Государственный архив Российской Федерации до настоящего времени не принимает лицевые счета работников ГУ ГЦМПП. По данному факту филиалом была подана жалоба в Мещанскую межрайонную прокуратуру города Москвы. С октября 2012 года по август 2013 года данный вопрос рассматривался в судебных инстанциях, в том числе апелляционной и кассационной. В результате было вынесено решение об отказе в удовлетворении требований Мещанской межрайонной прокуратуры города Москвы о приеме документов в архив в полном объеме. Основанием послужило, главным образом то, что документы ГУ ГЦМПП находятся в неупорядоченном состоянии, не подготовлены к передаче в государственную архивную организацию. В настоящее время предприятием решается вопрос об упорядочении дел по личному составу ликвидированного предприятия. Только после разрешения спорной ситуации и осуществления передачи документов по личному составу в Государственный архив Российской Федерации порядка 25 тысяч граждан смогут, при необходимости, получить нужные справки.

Подобная ситуация не единична. Граждане оказались заложниками юридических и организационных коллизий, возникших в государстве.

В связи с большой сложностью, а порой и невозможностью получения необходимых архивных документов представляется целесообразным расширение полномочий территориальных управлений Пенсионного Фонда России путем предоставления возможности Комиссиям по реализации пенсионных прав граждан решать спорные вопросыпри назначении трудовой пенсии по старости, в том числе:

- использования косвенных документов, подтверждающих размер заработной платы и стаж работы;

- включения в общий трудовой стаж периодов работы в организациях, сделавших неправильную запись в трудовой книжке, если организация по каким-либо причинам не может внести изменения и невозможно получить архивные данные.

## 2. Реализация и защита прав детей

Основные направления современной государственной политики в сфере реализации прав несовершеннолетних отражены в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761. В рамках этого документа принята Региональная стратегия действий в интересах детей в Московской области на 2013-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства Московской области от 26.02.2013 № 109/8.

Национальная и региональная стратегии призваны обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей, задач, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства. Они направлены на повышение уровня жизни семей с детьми и профилактику семейного неблагополучия, обеспечение доступности качественного обучения и воспитания, культурного развития и информационной безопасности детей, развитие здравоохранения, создание равных возможностей для детей, нуждающихся в особой заботе государства.

В 2007 году Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О соблюдении прав детей в Московской области». Обозначенные в документе проблемы сохраняют актуальность до настоящего времени, являются системными и свидетельствуют о нарушениях Конвенции о правах ребенка, Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», других федеральных и региональных нормативных правовых актов.

## Право на жизнь и неприкосновенность

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

Статистика свидетельствует о неблагополучной ситуации. По данным информационного центра ГУ МВД России по Московской области в 2013 году: погибло 79 детей (в 2012 - 75), убито - 15 (в 2012 - 23), убито новорожденных матерью - 2 (в 2012 - 3), умерли вследствие причинения тяжкого вреда здоровью - 2 (в 2012 - 0). При снижении общего количества преступлений против жизни и здоровья несовершеннолетних на 16,6 процента, убийств – на 35 процентов, число преступлений против половой неприкосновенности детей увеличилось на 19,7 процента.

Причинами гибели детей становятся: жестокое обращение, совершение в отношении них преступлений; неудовлетворительное состояние дорог, недостатки в организации дорожного движения, безответственное поведение его участников; неудовлетворительное состояние детских игровых и спортивных площадок; неосторожное обращение с огнем, нарушение правил эксплуатации газового и электрооборудования, печного отопления; оставление детей без присмотра, несоблюдение правил безопасности на воде; самовольные уходы из дома, детских организаций; ненадлежащее исполнение своих обязанностей законными представителями несовершеннолетних, недостаточная профилактическая работа по предупреждению детской смертности и травматизма, преступлений в отношении детей.

В 2013 году потерпевшими в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей, соединенного с жестоким обращением, признаны 63 ребенка (в предыдущем году – 109).

Следствиемжестокого обращения нередко становятся побеги из дома, что подвергает детей дополнительной опасности. Число несовершеннолетних, ушедших из дома в 2013 году, возросло по сравнению с предыдущим годом с 651 до 676.

16 сентября 2013 года в Наро-Фоминском муниципальном районе 17-летний сирота самовольно покинул общежитие Государственного бюджетного образовательного учреждения начального профессионального образования «Профессиональное училище № 112». Администрация учреждения не подала заявление о розыске несовершеннолетнего, не проинформировала об этом Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав. Спустя несколько дней молодой человек был найден погибшим. Вскоре аналогичный случай произошел в Государственном бюджетном образовательном учреждении начального профессионального образования «Профессиональное училище № 35» в Шатурском муниципальном районе.

Для предотвращения нарушений прав несовершеннолетних на жизнь и неприкосновенность личности необходимо:

- совершенствование взаимодействия субъектов системы профилактики по выявлению семейного неблагополучия на ранних стадиях, жестокого обращения и насилия в отношении детей, своевременному изъятию детей из криминогенной среды;

- усиление ответственности должностных лиц субъектов системы профилактики за непринятие мер по известным им фактам нарушения прав и законных интересов ребенка, а также угрозы его жизни или здоровью;

- правовое просвещение родителей (законных представителей) и иных лиц, обеспечивающих содержание, воспитание, обучение, лечение, защиту прав и интересов несовершеннолетних.

Серьезным негативным фактором, влияющим на развитие детей, является практически неконтролируемое информационное пространство, в котором пересматриваются нормы морали и нравственности, стираются понятия добра и зла, разрушаются традиционные ценности. Это создает реальную угрозу для нравственного, психического, физического здоровья несовершеннолетних. Источниками опасности являются телевидение, печатная продукция и особенно информационно-коммуникационная сеть Интернет. Агрессивность окружающей информационной среды провоцирует рост правонарушений и преступлений подростков, способствует возникновению у них расстройств поведения.

В городском округе Лобня было обнаружено тело 14-летнего мальчика с телесными повреждениями, характерными для падения с большой высоты. По данным следствия, подросток длительное время в течение дня играл в компьютерные игры, игнорируя замечания родителей. Вечером, когда отец выключил компьютер, мальчик, находящийся под воздействием виртуального мира, выбросился из окна квартиры, расположенной на одиннадцатом этаже дома.

Необходимо принять меры по ограждению детей от враждебного информационного пространства.

## 

## Благополучная семья как важнейшее условие соблюдения

## прав ребенка

Будущее страны начинается с благополучия каждой семьи. Важнейшей задачей государственной политики является укрепление института семьи, повышение ее статуса.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание - равные право и обязанность родителей. К сожалению, указанные положения нарушаются как родителями, так и должностными лицами.

Лишение граждан родительских прав осуществляется исключительно в судебном порядке и является крайней мерой.В 2013 году были лишены родительских прав 1768 граждан, ограничены в родительских правах – 207.

В [Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»](garantf1://12011896.0/) указывается, что в исключительных случаях при доказанности виновного поведения родителя суд с учетом характера его поведения, личности и других конкретных обстоятельств вправе отказать в удовлетворении иска о лишении родительских прав и предупредить его о необходимости изменения своего отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением им родительских обязанностей. Вместе с тем порядок исполнения органами опеки и попечительства такого решения суда не регламентирован. Территориальные структурные подразделения по опеке и попечительству действуют (а в ряде случаев, наоборот, бездействуют) по своему разумению. Как субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних они не реализуют в полной мере свои правомочия: в установленном порядке посещать несовершеннолетних, проводить беседы с ними, их родителями или иными законными представителями, запрашивать информацию у государственных органов и учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей.

Так, жительница Ф. из города Орехово-Зуево сообщила, что при повторном слушании дела о лишении бывшего мужа родительских прав в отношении общего ребенка, направила в органы опеки и попечительства запрос о принятых за прошедшие полтора года мерах по контролю за выполнением отцом родительских обязанностей. На поставленный вопрос содержательного ответа она не получила.

К Уполномоченному поступают жалобы граждан на нарушение прав при возникновении споров по вопросам воспитания детей: определении места проживания ребенка, порядка участия в его воспитании, общения отдельно проживающего родителя, родственников. Зачастую взрослые руководствуются своими желаниями, а не правами и интересами детей.

В мае 2011 года статья 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) была дополнена частями 2 и 3, предусматривающими ответственность за нарушение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних их прав и интересов, выразившееся в лишении их права на общение с родителями или близкими родственниками, в намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли, в неисполнении судебного решения об определении места жительства детей, о порядке осуществления родительских прав либо в ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав.

Практически указанная норма не работает. По данным отдела по делам несовершеннолетних и защите их прав Администрации Губернатора Московской области в 2011, 2012 и 2013 годах по части 2 статьи 5.35 КоАП РФ составлено соответственно 5, 20 и 34 протокола, а привлечен к административной ответственности каждый второй начиная с 2012 года.

Существует и другая проблема: в ряде случаев заявление граждан о привлечении должников к административной ответственности рассматривается правоохранительными органами в уголовной плоскости. Рассмотрение заканчивается отказом в возбуждении уголовного дела.

В условиях конфликта родителей, родственников, при невозможности прийти к соглашению споры, связанные с воспитанием детей, разрешаются исключительно в судебном порядке*.*

Анализ обращений показывает, что не всегда обеспечиваются интересы ребенка при рассмотрении дел в суде. Причинами этого являются:

- отсутствие в законодательстве нормы об обязательном проведении в установленном порядке экспертизы детско-родительских отношений, отношений между ребенком и другими его близкими родственниками;

- бездействие органов опеки и попечительства по оказанию правовой помощи гражданам для защиты их прав в судебном порядке. Как следствие, некорректно сформулированные исковые требования часто приводят к невозможности исполнить судебное решение. Например, принудительное исполнение невозможно, если документ помимо определения места проживания ребенка или порядка общения с ним не содержит исполнительных действий.

Статья 80 Семейного кодекса РФ (СК РФ) обязывает родителей содержать своих несовершеннолетних детей. В случае, если родители нарушают имущественные права ребенка, оказать содействие в их защите должны государственные органы. Однако это происходит не всегда. В 2013 году в 2 раза по сравнению с предыдущим годом возросло число жалоб на действия (бездействие) сотрудников службы судебных приставов. Большинство обращений поступает из Воскресенского, Истринского, Ленинского, Наро-Фоминского, Ногинского, Одинцовского, Павлово-Посадского, Подольского, Пушкинского, Раменского, Сергиево-Посадского, Щелковского муниципальных районов и городских округов Балашиха, Долгопрудный, Лобня, Орехово-Зуево, Серпухов, Химки. Заявители указывают на нарушение порядка и сроков исполнения судебных актов, утрату исполнительного производства, неправомерное его окончание, бездействие по розыску должника и установлению его имущества, отсутствие ответов на письменные обращения или их формальный характер.

Так, к Уполномоченному поступило обращение Ш. из Брянской области.Отец ребенка И., проживающий в Одинцовском муниципальном районе, в течение четырех лет уклоняется от исполнения судебного приказа, имеет задолженность по алиментам более 300 тысяч рублей. Надлежащих мер к нему не применялось. Должник ни разу не предупреждался о возможности привлечения к уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов, дважды был объявлен в розыск, который реально не проводился. Заявительница заключила мировое соглашение об отказе от алиментов и накопившейся задолженности в обмен на отказ И. от родительских прав. Документ был заверен нотариусом. В службу судебных приставов она подала заявление о возврате исполнительного документа, на основании чего исполнительное производство было окончено. Однако в письме Федеральной службы судебных приставов от 13.03.2009 № 12/01-2961-АП «О запрете окончания исполнительных производств о взыскании алиментов, по которым имеется задолженность» указано на неправомерность прекращения производств о взыскании алиментов на несовершеннолетних. Более того, алименты на ребенка в принципе не могут быть предметом соглашений, предусматривающих их отмену или отказ от выплат.

Уполномоченным в 2010 году был проведен мониторинг соблюдения имущественных прав детей на алиментные выплаты, по результатам которого подготовлен специальный доклад и даны предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики. Большинство из них сохраняет свою актуальность. Представляется необходимым:

- продлить срок содержания детей со стороны родителей до достижения ими возраста 23 лет, в случае если они обучаются в образовательных организациях всех типов по очной форме и не имеют самостоятельного заработка;

- расширить перечень ограничений в отношении должников, в том числе, ввести запрет на совершение сделок с имуществом, требующих государственной регистрации, без согласования со службой судебных приставов;

- оканчивать исполнительное производство на основании направления исполнительного листа по месту работы должника не ранее осуществления первой выплаты взыскателю.

Продолжают поступать жалобы на нарушение жилищных прав несовершеннолетних при отчуждении жилых помещений их родителями-собственниками. Недобросовестные граждане пользуются частью 2 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой переход права собственности на жилой дом или квартиру к другому лицу является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника, если иное не установлено законом. Чтобы освободить квартиру от бывших супругов, а заодно и родных детей, «предприимчивые» граждане дарят или продают жилье (нередко фиктивно) близким родственникам, друзьям, знакомым, посторонним лицам.

Зачастую при таких обстоятельствах восстановить право невозможно даже в судебном порядке. Например, к Уполномоченному поступило обращение С. из города Красноармейска. Заявительница подала иск в суд на раздел совместно нажитого имущества - квартиры, которая приобретена в период брака. Воспользовавшись отказом Пушкинского городского суда в наложении ареста на спорную квартиру, бывший муж С. продал ее своему свидетелю по делу. Решение суда о разделе имущества было вынесено на момент отсутствия у ответчика квартиры. В результате ребенок и мать лишились права пользования единственным жильем.

Практика рассмотрения обращений показывает, что недобросовестность родителей при сделках с жильем приобретает системный характер. В связи с этим необходимо внести изменения в законодательство, предусматривающие включение в перечень категорий дел, при рассмотрении которых в судебном порядке обязательное участие принимает прокурор: о прекращении права пользования жилым помещением, о признании гражданина не приобретшим либо утратившим право пользования жилым помещением и снятии с регистрационного учета.

Неоднократно в докладах Уполномоченного поднималась тема жилищных прав одиноких матерей, многодетных семей, семей с детьми-инвалидами. В ЖК РФ первоочередное право на обеспечение жильем этих категорий граждан не предусмотрено. Сохранили его лишь те семьи, которые встали на учет нуждающихся до 1 марта 2005 года. В такой ситуации вызывает возмущение позиция подразделений по учету и распределению жилой площади администраций ряда муниципальных образований. Не предоставив жилье, нарушая закон, они снимают эти семьи с учета в связи с достижением детьми совершеннолетия, ошибочно полагая, что они уже не являются многодетными. Выросшим за годы ожидания жилья детям, создавшим свои собственные семьи, предлагается самостоятельно признаваться малоимущими и нуждающимися в жилье и вставать на учет на общих основаниях.

Так, из городского округа Подольск поступило обращение многодетной семьи К., имеющей в составе ребенка-инвалида, более 8 лет состоявшей на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. При очередном обращении в администрацию городского округа им сообщили о снятии с учета, так как двое старших детей достигли 18-летия и семья теперь «*не является многодетной… первоочередное право с 2005 года отменено и не действует*». При содействии Уполномоченного К. восстановили свое право в судебном порядке.

Необходимо в очередной раз отметить, что основная проблема заключается не в наличии льгот как таковых, а в отсутствии достаточного жилищного фонда в муниципальных образованиях для обеспечения нуждающихся.

В целях решения жилищных проблем многодетным семьям государство предоставило право на бесплатное получение в собственность земельных участков, которое во многих муниципальных образованиях практически не реализуется. В 2013 году получили земельные участки 2911 многодетных семей, на 1 января 2014 года в очереди остались 14447 семей.

В связи с этим Уполномоченный предлагает внести изменения в земельное законодательство, уточняющие порядок передачи федеральных и региональных земель на уровень муниципального образования и передачи земель одного муниципального образования другому, разработать и утвердить порядок финансирования и процедуру создания сопутствующей инженерной инфраструктуры.

Законом Московской области от 12.01.2006 №1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» предусмотрены различные пособия и компенсации семьям с детьми, проживающим в регионе. Но их получение затрудняют положения подзаконных актов. В Порядке назначения и выплаты социальных пособий в Подмосковье, утвержденном постановлением Правительства Московской области от 14.08.2012 № 989/30, число предоставляемых гражданами в органы социальной защиты населения документов для назначения ежемесячного пособия на ребенка увеличилось по сравнению с предыдущими годами. Для их сбора родители вынуждены посещать различные учреждения, стоять в очередях, нередко с детьми, искать недостающие документы.

Например, гражданке Б. из городского округа Черноголовка органы социальной защиты населения отказали в назначении пособия по уходу за ребенком до полутора лет из-за того, что ребенок зарегистрирован по месту жительства отца в городе Москве. Выданный детской поликлиникой документ о том, что ребенок находится на медицинском патронаже и фактически уход за ним осуществляет мать, не признали в качестве подтверждающего совместное проживание матери и ребенка. Б. рекомендовали подтвердить проживание на территории Московской области в судебном порядке. Ни Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ни приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29.12.2009 № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» не определен какой-либо перечень документов, подтверждающих факт совместного проживания.

Уполномоченный считает целесообразным внесение изменений в Порядок назначения и выплаты социальных пособий в Московской области с учетом положений Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», установив обязанность органов социальной защиты населения запрашивать необходимые документов в других органах и организациях по типу «одного окна».

Отмечается рост обращений об обеспечении детей из многодетных семей школьной и спортивной формой. Такие жалобы поступали, в том числе, из Наро-Фоминского, Чеховского муниципальных районов, городского округа Серпухов.

Данная мера декларирована Указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» и постановлением Главы Администрации Московской области от 29.07.1992 № 168 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей». Принятые за прошедший период времени федеральные и областные нормативные правовые акты не предусматривают финансирования указанной льготы, но и не отменяют ее. Ситуация в муниципальных образованиях Подмосковья неоднозначна. Чаще заявления граждан остаются без удовлетворения, в некоторых случаях органами социальной защиты населения в указанных целях назначается единовременная материальная выплата из бюджета Московской области, а в ряде финансово благополучных муниципальных образований принимаются нормативные правовые акты о компенсационных выплатах на приобретение школьной формы. На основании изложенного Уполномоченный считает необходимым дополнить Закон Московской области «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» нормой об обеспечении детей из многодетных семей бесплатной школьной и спортивной формой на весь период обучения в общеобразовательных организациях.

Не в полной мере реализуются права на бесплатное питание детей из многодетных семей в образовательных организациях. Например, житель Чеховского муниципального района Г. обратился в суд с исковым заявлением к администрации муниципального образования об обязании выделить средства из бюджета на обеспечение его детей бесплатным питанием в школе, расположенной в военном городке. Чеховский городской суд отказал в удовлетворении иска, но апелляционная инстанция приняла сторону многодетного отца. Администрация муниципального района подала кассационная жалоба на том основании, что учредителем общеобразовательных школ военного городка Чехов-2 является федеральный орган исполнительной власти, и выделение средств из бюджета муниципального образования для детей, обучающихся в государственных учреждениях, законом не предусмотрено. Данная проблема требует законодательного разрешения в интересах детей.

Семейное неблагополучие является источником риска социального сиротства. В стране около 650 тысяч несовершеннолетних имеют статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них порядка 85 процентов - сироты при живых родителях. В Московской области этот показатель около 80 процентов.

В 2013 году на 13,2 процента увеличилось количество граждан, привлеченных территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав к ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних по части 1 статьи 5.35 КоАП РФ, на 9,8 процента – привлеченных по данному основанию повторно.

Анализ обращений граждан выявил недостаточное межведомственное взаимодействие органов системы профилактики.

Предусмотренные законом меры воздействия, применяемые к нерадивым родителям, ограничены. Их нельзя в принудительном порядке направить на лечение от алкогольной и прочих зависимостей. Исправительные работы применяются только как мера уголовного наказания за злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей. Неисполнение или ненадлежащее исполнение законными представителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних является административным правонарушением и влечет лишь предупреждение или наложение штрафа в размере от ста до пятисот рублей. Воспитательные беседы, ограничение или лишение родительских прав далеко не всех «нерадивых» родителей заставляют пересмотреть свое отношение к детям.

Зачастую с вынесением решения суда об ограничении, лишении родительских прав работа с семьей практически заканчивается, хотя субъекты профилактики должны способствовать как предотвращению социального сиротства, так и восстановлению семьи. Не всегда эта задача ответственно и профессионально выполняется.

Так, М. из Ступинского муниципального района и его гражданская жена Ч. заочным решением суда были лишены родительских прав в отношении сына 2008 года рождения. Мальчик был передан в приемную семью. Спустя полгода по заявлению М. вышеуказанное решение суда было отменено, дело отправлено на новое рассмотрение. К этому времени М. трудоустроился и изменил свое отношение к воспитанию ребенка; с ним активно проводил реабилитационную работу районный Центр психолого-медико-социального сопровождения. Однако управлением опеки и попечительства были проигнорированы все эти изменения. Ребенок продолжал находиться в приемной семье на полном государственном обеспечении. Возможность возвращения мальчика отцу не рассматривалась, более того, ему препятствовали общаться с сыном и участвовать в его воспитании. Только после вмешательства Уполномоченного организована встреча отца с приемными родителями, согласован порядок общения М. с ребенком. Спустя месяц распоряжением органа опеки и попечительства мальчик был возвращен отцу.

В нарушение пункта 11 Плана первоочередных мероприятий по реализации Региональной стратегии действий в интересах детей в Московской области на 2013 - 2014 годы до 1 января 2014 года не утверждено Положение о порядке формирования и ведения единого областного межведомственного банка данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении. Не разработан унифицированный документ, подробно описывающий процедуры действий и порядок взаимодействия субъектов системы профилактики.

## Право на отдых и оздоровление

Важным фактором сохранения физического и психического здоровья ребенка является организация отдыха и оздоровления.

Согласно Конвенции о правах ребенка государства признают, уважают и поощряют право ребенка на отдых и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для отдыха.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определяет, что органы региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию оздоровительных учреждений.

В Московской области ежегодно увеличивается общий объем финансирования этой сферы. В 2013 году он составил 1 млрд. 554 млн рублей. Из них остались неизрасходованными 144 млн рублей, включая 117,5 млн рублей средств бюджета Московской области и 7 млн 200 тысяч рублей средств бюджетов муниципальных образований.

Абсолютные цифры объема финансирования сами по себе не могут определять эффективность проводимой работы по организации отдыха, оздоровления и занятости детей. Есть и другие критерии.

Наблюдается тенденция снижения общего числа учреждений отдыха и оздоровления. В 2013 году количество детских загородных оздоровительных учреждений в Московской области осталось на уровне 2012 года - 77, в них отдохнуло 77 тысяч детей. Лагеря дневного пребывания, число которых снизилось с 1120 до 1096, приняли на 13 тысяч детей меньше.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Количество стационарных оздоровительных учреждений в Московской области | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| всего | 103 | 78 | 77 | 77 |
| в том числе: |  |  |  |  |
| загородных (стационарных) учреждений | 80 | 55 | 54 | 54 |
| оздоровительных учреждений санаторного типа | 23 | 23 | 23 | 23 |
| Лагерей дневного пребывания | 1141 | 1269 | 1120 | 1096 |

Отсутствие у оздоровительных учреждений Подмосковья льготного налогообложения, льготных тарифов на газ, электричество и другие услуги нередко приводит к их критическому финансовому положению. Вследствие чего, как правило, принимается решение о закрытии лагеря, его перепрофилировании или смене собственника.

Например, с 2012 года в Воскресенском муниципальном районе не функционирует оздоровительный лагерь «Химик» на 450 мест (территория 18 га, 17 зданий и сооружений), который еще несколько лет назад удовлетворял потребности в оздоровлении детей и являлся одним из лучших загородных лагерей Подмосковья. В 2013 году учреждение передано в муниципальную собственность района, однако по назначению не используется.

С 2005 года в Талдомском муниципальном районе не работает муниципальный оздоровительный лагерь «Костер» на 130 мест. Несмотря на обращения Главы района в Министерство социальной защиты населения Московской области, данный объект не был включен в областную долгосрочную целевую программу «Развитие системы отдыха и оздоровления детей в Московской области на 2012-2015 годы».

Не приступило к работе в первой смене муниципальное оздоровительное учреждение «Солнечный» Коломенского муниципального района.

Всего в прошедшем году различными формами отдыха в Московской области было охвачено более 280 тысяч детей, в том числе 54843 ребенка, находящихся в трудной жизненной ситуации, из них детей-сирот и оставшихся без попечения родителей – 11495, детей-инвалидов – 3542, детей, состоящих на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав – 2559.

Как и в предыдущие годы, значительное количество несовершеннолетних (62,5 тысячи) отдыхали в лагерях дневного пребывания на базе образовательных организаций. Такая форма отдыха фактически представляет собой присмотр за детьми, а не их оздоровление. Повсеместно сохраняется порядок функционирования лагерей дневного пребывания только в первую летнюю смену и главным образом для детей младшего школьного возраста. Режим их работы часто ограничен первой половиной дня.

Оздоровление детей в летний период организовано неравномерно. В первую смену функционировало 1153 учреждения отдыха и оздоровления, во вторую - 192, в третью - 110, в четвертую – всего 33.

Не теряет актуальности проблема организации летней занятости подростков. Для несовершеннолетних данной категории предпочтительны активные формы отдыха, такие как походы, военно-спортивные лагеря, а также временное трудоустройство. В 2013 году в трудовых бригадах было занято около 18 тысяч подростков из более чем 460 тысяч.

Особенно важна организация занятости подростков, состоящих на учете в органах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

По данным Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области, наиболее успешно организованы оздоровление и занятость несовершеннолетних, состоящих на учете (около 60 процентов), в Мытищинском, Одинцовском, Егорьевском, Дмитровском муниципальных районах и городских округах Дзержинский, Лыткарино, Орехово-Зуево, Серпухов. Хуже обстоят дела в Волоколамском, Клинском, Наро-Фоминском, Лотошинском муниципальных районах и городских округах Железнодорожный, Ивантеевка, Лосино-Петровский, Пущино.

Условия организации отдыха несовершеннолетних определяются соответствующими санитарно-эпидемиологическими требованиями к размещению, устройству, содержанию и организации режима работы учреждений отдыха и оздоровления.

По результатам проведенного в период летней оздоровительной кампании мониторинга в 33 муниципальных образованиях выявлены нарушения прав детей в детских оздоровительных учреждениях на безопасность и надлежащие условия содержания. Такие факты установлены, в том числе: в лагере дневного пребывания на базе средней общеобразовательной школы № 7 с углубленным изучением отдельных предметов (городской округ Железнодорожный), детском оздоровительном лагере «Восток-2» (городской округ Жуковский), Балашихинском детском противотуберкулезном санатории, детском оздоровительном лагере «Мир» (Ногинский муниципальный район), детском оздоровительном лагере «Лесная сказка» (Озерский муниципальный район), Павлово-Посадском детском санатории, детско-юношеском оздоровительном центре «Мечта» (городской округ Подольск), центре «Родина» (Подольский муниципальный район), детском санаторно-оздоровительном лагере «Дружба» (Пушкинский муниципальный район), Серпуховском подростковом противотуберкулезном санатории. Не у всех сотрудников есть справки об отсутствии судимости, в учреждениях нет видеонаблюдения, используются лекарственные препараты с истекшим сроком хранения, требуется проведение капитального и косметического ремонта зданий и помещений. Особую обеспокоенность вызывает наличие сотрудников из числа лиц, ранее привлекавшихся к уголовной ответственности, выявлено 197 человек.

В отдельных учреждениях выявленные нарушения прав детей своевременно не устраняются. В докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году указывалось на неудовлетворительное состояние муниципального загородного лагеря «Восток-2» города Жуковский, на что было обращено внимание Главы городского округа. Однако в 2013 году в учреждении находилось 150 детей и отмечены те же нарушения: отсутствуют видеонаблюдение, радиооповещение, целостное периметральное ограждение, разбиты тротуары; нет горячей воды и отопления, не работают котельная и душевая. Встречи родителей с детьми происходили за территорией лагеря.

Существует проблема организации питания. Так, из 51 поставщика продуктов, проверенных Управлением Роспотребнадзора по Московской области, нарушения были выявлены у 49. Возбуждено 68 дел об административных правонарушениях на общую сумму штрафов 346 тысяч рублей, забраковано 11 партий продукции общим весом 506 кг.

Установлены случаи организации отдыха детей в учреждениях, не имеющих на это соответствующего разрешения: в пансионат ОАО «Софрино» (Пушкинский муниципальный район) заехало 500 детей; в дом отдыха ЗАО «Связист» (городской округ Звенигород) – 90 детей (прекратил функционирование); в парк-отель «Воздвиженское» (Серпуховский муниципальный район) – 160 детей; в Московский областной филиал Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов «Институт искусств и информационных технологий» (Солнечногорский муниципальный район) – 190 детей.

С 1 января 2014 года вступила в силу подпрограмма «Развитие системы отдыха и оздоровления детей в Московской области» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, утвержденная постановлением Правительства Московской области от 23.08.2013 № 658/36. Ею предусмотрено увеличение доли детей, охваченных отдыхом и оздоровлением, с 53 процентов до 60. Уполномоченный выражает уверенность, что предпринимаемые руководством региона и органами местного самоуправления усилия позволят существенно повысить качественный уровень организации отдыха и оздоровления детей в Подмосковье.

## Право на образование

В Московской области около 4 тысяч образовательных организаций, в которых обучаются и воспитываются более миллиона человек.

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» первым уровнем общего образования является дошкольное. Конституция Российской Федерации наряду с основным общим и средним профессиональным образованием гарантирует его общедоступность и бесплатность в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. На протяжении многих лет это право нарушается. 1 сентября 2013 года 45 тысяч 530 детей в возрасте от 3 до 7 лет не смогли пойти в детский сад.

Правительством Московской области принимаются беспрецедентные меры: в 2013 году построено 100 детских садов, появилось 36 тысяч дополнительных мест. Но проблема пока сохраняется. Самые длинные очереди по-прежнему отмечаются в интенсивно застраиваемых муниципальных образованиях: городском округе Балашиха – 15767 человек, Мытищинском муниципальном районе – 8502, городском округе Химки – 8430. Из этих территорий, а также Красногорского и Люберецкого муниципальных районов поступает наибольшее количество жалоб на нарушение прав детей на дошкольное образование.

Значимой проблемой является необеспеченность местами в детских садах детей в возрасте до 3 лет. Вызывает озабоченность тот факт, что ни на региональном, ни на муниципальном уровнях правовые акты не содержат мер по обеспечению прав на дошкольное образование детей именно данной возрастной категории.

Так, согласно [Региональной стратегии действий в интересах детей в Московской области на 2013 - 2017 годы](garantf1://70083566.0/) к 2016 году запланирована ликвидация очереди в дошкольные образовательные учреждения и обеспечение 100-процентной доступности дошкольного образования только для детей в возрасте от 3 до 7 лет. Вместе с тем в очереди на получение места в дошкольной образовательной организации состояло более 170 тысяч детей в возрасте до 3 лет из 212 тысяч зарегистрированных. Не учитываются права детей младшего возраста, при том, что дошкольное образование может начинаться по достижении ребенком возраста двух месяцев.

В соответствии с законодательством дошкольное образование стало самостоятельным уровнем образования, регулируется федеральными государственными образовательными стандартами, отделено от присмотра и ухода за детьми. Бесплатно предоставляются только образовательные услуги, в которые входят занятия с ребёнком и его развитие. Оплата питания, ухода, присмотра возложена на родителей и определяется учредителем. Ранее родительская плата не превышала 20 процентов затрат на содержание ребенка, сейчас ее размер может быть увеличен до 100 процентов.

Компенсационные выплаты родителям остались неизменными – 20 процентов за первого ребёнка, 50 процентов — за второго, 70 процентов — за третьего и последующих детей. Однако, если раньше этот процент рассчитывался от фактической платы родителей за детский сад, то теперь - от средней оплаты  детсадов, функционирующих на территории региона.

Отмена льготы многодетным семьям на первоочередное устройство в детский сад и повышение родительской платы за содержание ребёнка сильнее всего ударит по малоимущим и неблагополучным семьям.

Вариантом поддержки многодетных семей с предоставлением возможности родителям трудоустроиться воспитателями может служить организация семейной воспитательной группы. К концу 2013 года в области действовали 163 такие группы.

При получении дошкольного образования в форме семейного образования законодательно предусмотрено право родителей на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, которая может быть оказана, в том числе в консультационных центрах, функционирующих при дошкольных и общеобразовательных организациях. На данный момент такие центры не созданы.

На основании изложенного Уполномоченный полагает необходимым:

- создать консультационные центры по оказанию помощи родителям несовершеннолетних, получающих дошкольное образование в форме семейного образования; обучить специалистов консультативных центров;

- ввести денежную компенсацию родителям, дети которых не посещают детские сады;

- разработать меры по обеспечению права на дошкольное образование детей в возрасте до 3 лет.

К концу 2012-2013 учебного года имеющаяся в Подмосковье сеть учреждений могла обеспечить организованными формами дошкольного образования лишь 30 процентов детей-инвалидов. В 42 муниципальных образованиях отсутствуют специализированные дошкольные организации, в 39 - сохраняется потребность в открытии специализированных групп, в том числе для детей с нарушением речи – 101, с задержкой психо-речевого развития – 43, с нарушением опорно-двигательного аппарата - 18, с нарушением зрения - 12, с нарушением слуха – 3 группы. Из-за их отсутствия образовались очереди к логопедам, дефектологам, психологам. В области работают 77 специальных коррекционных образовательных организаций, в которых воспитываются и обучаются 8516 детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе 2198 детей-инвалидов. За последние три года число обучающихся возросло. Это связано с сокращением в школах специальных коррекционных классов (с 2008 года почти в два раза) и отсутствием во многих районах и городах специализированных учебных заведений.

Законодательством введено инклюзивное образование, которое должно обеспечить обучение детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья в общеобразовательных организациях. Для этого в зданиях и помещениях учебных заведений должны быть созданы условия беспрепятственного доступа инвалидов - безбарьерная среда, предусматривающая наличие пандусов, расширенных дверных проемов, перил вдоль стен внутри здания, приспособленных санузлов, раздевалок, спортивных залов, столовых, классных комнат, подъемных устройств, мобильных лестничных подъемников, складных пандусов-платформ. Немаловажным фактором реализации инклюзивного образования является подготовленность педагогов, наличие специальных учебных программ и готовность ученического коллектива принять детей-инвалидов в свою среду.

В настоящее время состояние абсолютного большинства образовательных организаций в Подмосковье не соответствует вышеперечисленным требованиям. Перепланировка и реконструкция зданий, построенных несколько десятилетий назад по типовым проектам, фактически невозможна.

## Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка несовершеннолетний, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством.

В России изменились подходы к решению проблем сиротства. Провозглашен приоритет сохранения кровной семьи при решении судьбы ребенка. Согласно СК РФ дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности временно, на период до их устройства на воспитание в семью, передаются в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. Совершенствуется порядок передачи детей в замещающие семьи и их материальной поддержки.

Благодаря комплексу мер, принимаемых руководством области, около 85 процентов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываются в замещающих семьях. Меры социальной поддержки для них установлены Законом Московской области от 31.10.2008 № 162/2008-ОЗ «О вознаграждении опекунам, попечителям, приемным родителям и мерах социальной поддержки приемным семьям», Законом Московской области от 05.07.2003 № 77/2003-ОЗ «О патронате», Законом Московской области от 05.07.2006 № 98/2006-ОЗ «О материальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на усыновление в семьи граждан Российской Федерации», постановлением Правительства Московской области от 04.10.2007 № 751/32 «Об утверждении норм материального и денежного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В 2012 году в семьи на разные формы устройства переданы 2032 ребенка, в 2013 – 2727, что на 34 процента больше. В отчетном году были закрыты 4 детских дома и столько же планируется закрыть в 2014 году, ежегодно сокращается число выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Анализ обращений граждан показывает, что основные проблемы обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа связаны с жизнеустройством, социальной адаптацией, реализацией жилищных прав.

Согласно СК РФ в случаях утраты родительского попечения защита прав и интересов детей, решение вопроса об их устройстве и последующий контроль за условиями содержания, воспитания и образования, надзор за деятельностью новых законных представителей детей и соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних возлагается на органы опеки и попечительства.

Вместе с тем наблюдаются нарушения в реализации права детей жить и воспитываться в семье со стороны этих органов. Так, П. из Мытищинского муниципального района обратилась в органы опеки по вопросу передачи ей под предварительную опеку племянника. Мальчик был выявлен во Владимирской области, где после смерти матери должен был решаться вопрос о его жизнеустройстве. Сотрудники Управления опеки и попечительства по Мытищинскому муниципальному району вместо проведения обследования условий жизни П., составления соответствующего акта, вынесения заключения о возможности гражданки временно быть опекуном (приемным родителем), отказали ей в передаче племянника под опеку, превысив тем самым свои полномочия. Ситуация затянулась, мальчику была выдана путевка в детский дом. После обращения Уполномоченного к Министру образования Московской области необходимые документы П. были получены.

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

Например, братья Б. проживали в семье опекуна И., который ненадлежащим образом исполнял свои обязанности: умышленно нарушал наследственные права детей, препятствовал им в реализации права на общение с близкими родственниками, не интересовался вопросами обучения. Управление опеки и попечительства по городскому округу Химки не предпринимало достаточных мер по контролю за ситуацией. Уполномоченным было направлено обращение Химкинскому городскому прокурору в защиту прав детей. Начальнику Управления опеки и попечительства внесено представление, по итогам рассмотрения приняты меры. Опекун изменил свое отношение к подопечным.

Порой нарушаются права на государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Например, К. из городского округа Домодедово сообщила Уполномоченному о невозможности получения денежной компенсации на приобретение продуктов питания на ее внука, воспитанника МОУ «Детский дом им. В.В. Талалихина», за периоды, когда ребенка передают бабушке на выходные, праздничные дни и каникулы. Эта норма предусмотрена постановлением Правительства Московской области от 04.10.2007 № 751/32. В адрес Министра образования Московской области направлено письмо с предложением рассмотреть вопрос о методическом регулировании процедуры предоставления гражданам соответствующей денежной компенсации и направить в территориальные органы разъяснения по ее предоставлению.

Зачастую нарушается право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа при решении вопроса об установлении в отношении них постинтернатного патроната, предусмотренного Законом Московской области «О патронате».

О постинтернатном патронате, условиях его установления, осуществления и прекращения дети чаще всего не знают; нужную информацию органы опеки и попечительства предоставляют избирательно. Кроме того, некоторые из них ошибочно полагают, что постинтернатный патронат может быть установлен только в отношении лиц из числа детей-сирот, выпускников детских учреждений, хотя закон не содержит такого ограничения.

Нередко постинтернатный патронат назначается формально и без надлежащего контроля за исполнением воспитателями своих функций.

Так, выпускник детского дома Ц. из городского округа Ивантеевка обратился к Уполномоченному с жалобой на невозможность трудоустройства и получения второй профессии. Уже год он не работает и не учится, за жилье платить нечем, растет задолженность по квартплате. Полученная специальность резчика по дереву не востребована, трудоустроиться не может из-за отсутствия военного билета (не пройдена медицинская комиссия). Постинтернатный патронат назначен, но контакта и понимания с патронатным воспитателем нет, необходимые контроль и помощь в социальной адаптации отсутствуют. Уполномоченный направил в Министерство образования Московской области ходатайство об устройстве Ц. в организацию профессионального образования. Оно было удовлетворено.

Важнейшим элементом социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является их право на льготное обеспечение жильем, предусмотренное Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Законом Московской области от 29.12.2007 № 248/2007-ОЗ «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей».

На сегодняшний день законодательно закреплены основные позиции:

- органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений;

- детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по достижении совершеннолетия однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения;

- право на обеспечение жильем сохраняется за лицами, 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, до фактического обеспечения их жилыми помещениями.

Анализ жалоб данной тематики, число которых в 2013 году возросло на 25 процентов, свидетельствует об остающихся пробелах в законодательстве и проблемах правоприменения. Обращения поступили из городских округов Химки, Коломна, Дзержинский, Серпухов, а также Щелковского, Истринского, Луховицкого, Красногорского, Пушкинского, Мытищинского, Ногинского, Дмитровского, Егорьевского, Шатурского и других муниципальных районов.

Наиболее распространенными нарушениями жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа являются: недостаточное изучение жилищных условий при возникновении статуса и непринятие мер по их защите; неправомерное закрепление жилья; непринятие или несвоевременное принятие мер по признанию нуждаемости в жилье и постановке на учет; непринятие мер по сохранности и эксплуатации закрепленных жилых помещений; затягивание рассмотрения заявлений о реализации жилищных прав; неправомерный отказ во включении в списки на предоставление жилья за счет бюджета; непредоставление правовой помощи; необоснованный отказ в мерах судебной защиты; необъективная позиция в суде.

В отчетном году Уполномоченным оказано содействие в подготовке 26 исковых заявлений в суд в защиту прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, направлено в суд более 50 заключений и отзывов. В 98 процентах дел с участием Уполномоченного, рассмотренных судом, права восстановлены.

Совершенствование федерального и регионального законодательства о дополнительных гарантиях по защите жилищных прав детей данной категории предполагает внесение изменений во все региональные правовые акты, связанные с реализацией субвенции, предусмотренной на обеспечение жильем. Однако в законодательство Московской области своевременно не были внесены изменения о предоставлении жилья специализированного фонда, что повлекло проблемы в реализации жилищных прав детей, в том числе своевременно не исполнялись решения судов.

Федеральным законодательством установление особого порядка обеспечения жильем передано регионам. Органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по реализации субвенции из бюджета Московской области. Однако постановлением Правительства Московской области от 13.02.2013 № 75/5 их участие в предоставлении жилья детям указанной категории не предусматривается, что влечет неверное понимание и применение закона, в том числе судами.

Так, Истринским городским судом было признано и восстановлено право Б. на обеспечение жильем за счет средств бюджета Московской области. Суд не обязал администрацию Истринского муниципального района предоставить жилое помещение из-за отсутствия у нее такой обязанности согласно вышеуказанному Постановлению. Другие исковые требования были перефразированы судом и вместо удовлетворения требований об обязании органов опеки и попечительства и Министерства образования Московской области включить Б. в списки на обеспечение жильем за счет субвенции из бюджета Московской области, суд обязал Министерство предоставить Б. и членам ее семьи жилье за счет субвенции из бюджета Московской области. Московский областной суд удовлетворил апелляционную жалобу Министерства образования Московской области и постановил новое решение, обязав предоставить жилье за счет бюджета Московской области администрацию Истринского муниципального района. Решение вступило в законную силу, но является неисполнимым. Теперь уже администрацией муниципального района подана кассационная жалоба, которая оставлена без удовлетворения. Несмотря на то, что судами обеих инстанций право Б. на обеспечение жильем подтверждено, она остается без жилья. При содействии Уполномоченного Б. заявлен новый иск в суд с требованиями, которые ранее не были рассмотрены судом.

Защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, оказание им правовой помощи - прямая обязанность органов опеки и попечительства. Однако нередко именно их неправомерные действия или халатное бездействие служат причиной нарушения жилищных прав данной категории детей. Более того, указанные органы противостоят им в судах, затягивают вступление решений суда в законную силу.

Например, к Уполномоченному поступило обращение О. из Щелковского муниципального района. В нарушение действующего законодательства при возникновении статуса жилое помещение за ним не было закреплено, нуждающимся в жилье он своевременно не был признан. Уполномоченный оказал О. содействие в обращении в суд, который удовлетворил иск об обеспечении молодого человека жильем. Получено письменное подтверждение из Министерства образования Московской области о намерении исполнить вступившее в законную силу судебное решение. Однако территориальным управлением опеки и попечительства было подано заявление о восстановлении пропущенного срока обжалования судебного акта. Только после вмешательства Уполномоченного апелляционная жалоба отозвана, решение суда окончательно вступило в законную силу.

Многочисленные нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа допускаются сотрудниками органов опеки и попечительства в связи с неисполнением статьи 2 Закона Московской области от 10.07.2009 № 81/2009-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей».

Данной нормой закона право на обеспечение жильем лиц, признанных в установленном порядке нуждающимися в предоставлении жилья до вступления в силу настоящего Закона, сохранено. Несмотря на это, в 2009-2012 годах было неправомерно отказано в реализации права на обеспечение жильем сотрудниками органов опеки и попечительства в городском округе Дзержинский, Мытищинском, Рузском, Шаховском, Егорьевском муниципальных районах. При содействии Уполномоченного иски лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были удовлетворены судом. В 2013 году неправомерные отказы продолжали иметь место со стороны сотрудников органов опеки и попечительства в городском округе Коломна, Ногинском, Щелковском, Мытищинском и других муниципальных районах. При участии Уполномоченного судами рассмотрено и восстановлено право 16 лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у которых оно возникло до внесения изменений в закон, но не было реализовано.

В ноябре – декабре 2013 года число жалоб к Уполномоченному на неправомерные отказы органов опеки и попечительства по включению в списки на обеспечение жильем за счет средств бюджета Московской области увеличилось. Сроки рассмотрения заявлений органами опеки и попечительства и межведомственными комиссиями не соблюдаются, допускаются отказы по основаниям, не предусмотренным законом. Такие жалобы поступили из Луховицкого, Дмитровского, Щелковского, Шатурского и других муниципальных районов.

В новой редакции Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» четко изложены критерии невозможности проживания детей в ранее занимаемом жилом помещении. Но неверное применение закона и судебные ошибки влекут нарушения прав детей.

Кроме того, при наличии судебного решения, вступившего в законную силу, отмечены случаи, когда органы опеки и попечительства разъясняют сиротам, что судебный акт еще будет рассмотрен Межведомственной комиссией, которая примет свое решение о возможности или невозможности проживания, и только после принятия такого решения они будут включены или не включены в списки на обеспечение жильем за счет субвенции из бюджета Московской области. Этим нарушается требование законодательства об обязательности исполнения решения суда, вступившего в законную силу.

Рассмотрение обращений данной категории лиц показывает, что в ряде случаев судами не применяются статья 3 Конвенции о правах ребенка, Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Решения выносятся не в интересах детей, а в пользу органов опеки и попечительства, администраций муниципальных образований.

Так, Коломенский городской суд отказал в признании сироты Б. нуждающимся в предоставлении жилья. За ним не было закреплено жилое помещение. Мальчика незаконно включили в члены семьи опекуна при получении последним жилого помещения. Лишив Б. права на получение отдельного жилья, суд указал, что признание сироты нуждающимся и постановка его на учет «*нарушит права администрации*».

Кроме того, в суде не получает правовой оценки неисполнение и нарушение закона со стороны государственных органов, органов местного самоуправления. Ни в одном изученном Уполномоченном деле судами не были вынесены частные определения. Нарушения принимают системный характер.

В целях наиболее полного обеспечения прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа необходимо:

- регламентировать ведение учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, нуждающихся в жилье с момента возникновения права, и определить специальный внеочередной порядок обеспечения жилыми помещениями;

- создать единый областной банк данных учета жилищных условий детей, находящихся на учете в органах опеки и попечительства;

- уточнить порядок и условия закрепления и сохранения жилья за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, вселения их в закрепленное жилое помещение после окончания пребывания в детских учреждениях или на иных формах устройства;

- определить источники финансирования сохранности закрепленного жилья и подготовки его к вселению;

- выработать механизм предоставления жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, право которых на жилье не было своевременно установлено и реализовано;

- внести изменения в постановление Правительства Московской области от 13.02.2013 № 75/5 «О мерах по реализации Закона Московской области «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей», регламентировав обязанности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных им полномочий по реализации субвенции на обеспечение детей жилыми помещениями;

- принять меры к совершенствованию межведомственного взаимодействия органов опеки и попечительства с учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- повысить ответственность должностных лиц за нарушение законодательства по обеспечению государственных гарантий для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.

## 3. Соблюдение личных прав

## Право на правосудие

Основная часть жалоб (86 процентов) на нарушение гражданских (личных) прав и свобод связана с деятельностью органов правоохранительной и судебной систем. В отчетном периоде поступило большое количество обращений о несогласии граждан с действиями судей при рассмотрении гражданских и уголовных дел, дел об административных правонарушениях. Заявители жаловались не только на нарушение судами норм материального и процессуального права, но и на отсутствие в их работе таких факторов как независимость и беспристрастность.

Для правоприменительной практики недопустимы ситуации, когда идентичные вопросы по-разному разрешаются судами, а судебные акты, выносимые в рамках данных вопросов, содержат расхождения и противоречия в трактовках норм законодательства.

В январе 2012 года Егорьевским городским судом в отношении несовершеннолетнего обвиняемого К. избрана мера пресечения в виде заключения под стражу на срок 2 месяца. На момент судебного заседания до конца срока предварительного расследования по уголовному делу оставалось всего 17 суток. Следующее продление Егорьевским городским судом сроков содержания под стражей К. проводилось также без учета срока окончания следствия.

Аналогичное решение в июле 2013 года было принято Можайским городским судом в отношении обвиняемого Р., у которого срок избранной меры пресечения превышал срок следствия на целый месяц.

По закону мера пресечения избирается на период предварительного расследования. Обвиняемые К. и Р. обжаловали вынесенные судебные постановления в Московский областной суд. Жалоба Р. была удовлетворена, постановление Можайского городского суда изменено – срок содержания под стражей уравнен со сроком предварительного расследования. А вот в удовлетворении жалобы К. на постановление Егорьевского городского суда об избрании меры пресечения было отказано. Таким образом, по аналогичным делам судьями Мособлсуда были приняты противоположные решения.

По данной проблеме Уполномоченный неоднократно обращался к прокурору Московской области с предложениями о принятии мер прокурорского реагирования и обеспечения единообразного понимания и применения закона.

Защита прав в судебном порядке требует от гражданина многих усилий: переписки с различными органами власти, подачи многочисленных заявлений и жалоб. Не у каждого заявителя имеются возможности и хватает сил восстановить свое нарушенное право и отстоять право на судебную защиту.

Так, осужденный Г., находящийся в исправительной колонии УФСИН России по Республике Карелия, до отбывания наказания платил алименты на ребенка. Попав в колонию, он перестал зарабатывать. Чтобы официально зафиксировать свою неплатежеспособность, Г. обратился с заявлением к мировому судье судебного участка № 271 Шатурского судебного района, который принимал решение о выплате алиментов. Судья вернул его адресанту как неподсудное данному суду с разъяснением о необходимости обращения в Шатурский городской суд. Осужденный перенаправил просьбу туда. Судья городского суда отказал Г. в рассмотрении его обращения и возвратил заявителю документы с пояснениями, что заявление подлежит рассмотрению иным судебным порядком и судом, рассмотревшим дело, то есть фактически отослал его к мировому судье. Круг замкнулся. Уполномоченный, восстанавливая нарушенное право Г. на доступ к правосудию, обратился к председателю Московского областного суда. В ходе проверки подтвержден факт необоснованного возвращения федеральным судьей заявления без рассмотрения по существу. Гражданину Г. предложено повторно обратиться в Шатурский городской суд.

Как правило, за квалифицированной юридической помощью граждане обращаются к адвокатам. Но не всегда она бывает в достаточной степени профессиональной. Наибольшее число претензий предъявляется к адвокатам, участвующим в уголовном процессе в качестве защитников по назначению следователя. Они формально выполняют возложенные обязанности, ограничиваясь чаще всего присутствием.

Подобный случай произошел с несовершеннолетним обвиняемым Р. В отношении него Егорьевский городской суд принял три судебных постановления с существенными нарушениями уголовно-процессуального закона. Все нарушения касались избранной меры пресечения в виде заключения под стражу, и не заметить их было невозможно. Защитник – адвокат Егорьевского филиала Московской областной коллегии адвокатов Л., работавший с подзащитным по назначению следователя, не принял меры по обжалованию незаконных судебных постановлений. Только после вмешательства Уполномоченного прокурором Московской области было внесено надзорное представление в Президиум Московского областного суда, которое впоследствии было удовлетворено. В дальнейшем Р. был обеспечен квалифицированным адвокатом.

Работа защитника оплачивается государством, но потом казна может потребовать возмещения понесенных расходов с осужденного. От оплаты освобождается лишь небольшая категория осужденных, в основном социально не защищенных. Люди должны платить за хорошо выполненную работу. Проблема обусловлена тем, что в адвокатское сообщество после окончания службы вступает множество бывших следователей, прокуроров, оперативников. И зачастую они идут в адвокатуру с четко устоявшимся обвинительным мировоззрением.

В последнее время все очевиднее необходимость продолжения реформы судебной системы. 13 декабря 2012 года Верховный Суд Российской Федерации принял постановление № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов», установив, что обеспечение гласности судопроизводства является одним из средств поддержания доверия общества к суду. Но, как показывает практика, до сих пор не преодолена корпоративная закрытость судов.

Так, 14 февраля 2013 года федеральный судья Ступинского городского суда М. безосновательно не допустил родственников обвиняемого Б. и других лиц на открытое судебное заседание по рассмотрению вопроса о продлении срока содержания под стражей. Своими действиями судья также воспрепятствовал законной деятельности сотрудника аппарата Уполномоченного, без причин запретив присутствовать в зале суда. Председатель Ступинского городского суда отказал в восстановлении нарушенного принципа гласности судебного процесса. Он сообщил, что в данной ситуации ничего сделать невозможно, материалы рассматриваемого дела ему не известны, а судья принимал решение, с ним не посоветовавшись. Ранее от граждан и правозащитных организаций поступала информация о подобных нарушениях в Ступинском городском суде.

Попытка провести судебное заседание кулуарно, без присутствия наблюдателей и представителя аппарата Уполномоченного, была предпринята и в Ногинском городском суде федеральным судьей К. Однако адвокат стороны защиты отказался участвовать в процессе до тех пор, пока в зал судебного заседания не будут допущены желающие присутствовать там лица.

По изложенным и другим подобным фактам Уполномоченный обратился в Совет судей Московской области. Результаты проверки показали, что судья М. допустил конфликтную ситуацию и не обеспечил реализацию принципа гласности судопроизводства, а невмешательство председателя Ступинского городского суда и непринятие им мер по восстановлению нарушенного права граждан на справедливое судебное разбирательство нанесли ущерб авторитету судебной власти.

Основными причинами нарушений являются внутреннее неприятие и небрежное отношение судей к выполнению декларативных норм, отсутствие системы контроля за соблюдением требований закона об открытости и гласности судопроизводства.

Недоверие к судебной системе прежде всего связано с тем, что зачастую судебные акты выносятся на основе мнения прокуратуры или позиции других государственных органов. Многие граждане желают участвовать в отправлении правосудия и видят в этом единственный способ содействовать торжеству справедливости. В Московской области процессы с присяжными заседателями проходят только в Московском областном суде. Судебная реформа не предусматривает распространения судов присяжных на уровень городских судов. Более того, преобразования идут по пути умаления правовых возможностей, гарантированных статьей 32 Конституции Российской Федерации. Так, в 2008 году из компетенции присяжных были исключены дела о терроризме, измене Родине, массовых беспорядках и другие. С 2013 года присяжные не могут рассматривать дела еще по ряду составов преступлений.

В ежегодных докладах Уполномоченный отмечает распространенную практику избрания самой строгой меры пресечения в виде заключения под стражу. Закон гласит – заключение подозреваемого или обвиняемого под стражу осуществляется только при невозможности применить иную, более мягкую меру пресечения. К сожалению, в отчетном году правоприменение в судах Московской области не изменилось.

Судьи назначают эту меру едва ли не по каждому ходатайству органов следствия, нередко основываясь лишь на тяжести вменяемого преступления. Между тем еще в 2001 году тяжесть содеянного, как основание к заключению подозреваемого, обвиняемого под стражу, была исключена из УПК РСФСР, нет ее и в действующем уголовно-процессуальном законе.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ не допускает возложение полномочий по разрешению вопросов об избрании данной меры пресечения на одного и того же судью на постоянной основе. Как раскрывается этот принцип, в законе не уточняется. Но в судах области распространена практика, когда один и тот же судья неизменно рассматривает «стражные» материалы по конкретному делу.

Так, в судебном заседании Ступинского городского суда о продлении срока заключения под стражей адвокат обвиняемого заявил отвод председательствующему в процессе федеральному судье. Защитник высказал мнение, что данный судья избирал меру пресечения в отношении его подзащитного и пять раз рассматривал вопрос о ее продлении. Судья пояснил, что к назначению дел он не имеет отношения – распределяет дела компьютерная программа, и отклонил отвод адвоката.

В докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году рассказывалось о нарушениях при рассмотрении судами ходатайств следственных органов о продлении сроков заключения под стражу свыше 6 месяцев. Тогда удалось частично восстановить нарушенные права обвиняемого. В прошедшем году было выявлено четыре факта нарушения требований УПК РФ при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и продлении ее срока. Трижды устанавливаемый судом срок заключения под стражу существенно превышал имевшийся на момент судебных заседаний срок предварительного расследования. Кроме этого, одно ходатайство следователя было удовлетворено судом, несмотря на отсутствие надлежащего согласования руководителем следственного органа по субъекту РФ. Ни прокуратура, ни суд не обратили или не хотели обращать внимание на допускаемые процессуальные нарушения.

Практика показывает, что не всегда осуществляется должным образом прокурорский надзор за законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, соблюдением прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядком и условиями их содержания.

Так, в ФКУ СИЗО-10 УФСИН России по Московской области обвиняемый Р. «пересидел» трое суток, только из-за того, что постановление Московского областного суда о сокращении срока содержания под стражей поступило в следственный изолятор с опозданием.

В городском округе Королев следователь МУ МВД России «Королевское» незадолго до очередного заседания суда о продлении срока избранной меры пресечения переквалифицировал обвинение на более тяжкий состав преступления. Целью его действий было дальнейшее содержание обвиняемого в следственном изоляторе, поскольку по прежнему обвинению максимальный срок содержания под стражей истекал. Однако как только суд удовлетворил ходатайство следователя, обвинение было изменено на прежнее, но из-под стражи обвиняемого не освободили. Только после жалоб адвоката обвиняемый был освобожден, но уже по истечении 15 суток.

Изложенное свидетельствует не только об уровне квалификации отдельных должностных лиц и их сомнительных методах работы, но и об отсутствии надлежащего ведомственного контроля и прокурорского надзора. Кроме того, сохранившаяся в качестве основного показателя эффективности деятельности правоохранительных органов, так называемая «палочная» система не расценивает подобные нарушения как брак в работе. Эффективность по-прежнему считается по количественным показателям возбужденных, раскрытых и направленных в суд уголовных дел. Неэффективной работой признается прекращение уголовного преследования лица. И уж совсем откровенным браком считается прекращение уголовного преследования по реабилитирующим основаниям в отношении тех, кому была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, или наличие оправдательного приговора. При такой системе качество проводимого расследования вторично и носит преимущественно обвинительный характер.

Право на судебную защиту не может быть реализовано в полном объеме пока не будет исполнено решение суда. В 2013 году наблюдалось некоторое увеличение количества жалоб на неисполнение решений судов. Большинство из них - о взыскании алиментных платежей и иных задолженностей, аресте отдельных видов имущества, розыске должника.

Основными причинами обращений на неисполнение решений судов являются несовершенство законодательства об исполнительном производстве, неиспользование судебными приставами-исполнителями всех мер принудительного исполнения и нарушение ими норм законодательства.

Встречаются случаи, когда исполнительное производство приостанавливается в связи с тем, что должник находится в розыске. Статья 65 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», устанавливая возможность проведения розыска должника, не регламентирует сам процесс такого розыска. В ней не содержится определение понятия «розыск» применительно к действиям, осуществляемым судебным приставом-исполнителем в целях обнаружения должника или его имущества. Это приводит к тому, что розыск должника проводится сотрудниками правоохранительных органов формально. Кроме того, в соответствии со статьей 64 указанного федерального закона произведение розыска должника, его имущества, розыск ребенка самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел является не обязанностью, а правом судебного пристава-исполнителя. Для более четкого исполнения решений судов представляется необходимым: определить понятие и содержание розыска в исполнительном производстве; закрепить правовой статус и полномочия судебного пристава, осуществляющего розыск; повысить личную ответственность судебного пристава за неправомерные действия (бездействие) при ведении исполнительного производства; усилить межведомственное взаимодействие.

Не снижается количество жалоб, связанных с незаконным применением сотрудниками полиции мер административного принуждения, неверным составлением процессуальных документов, нарушением сроков подачи материалов в суд. В ходе проверок вскрывались факты незаконного и необоснованного составления административных протоколов.

Одним из ключевых подразделений органов полиции является дежурная часть. Каждый человек, обращающийся в дежурную часть, должен быть внимательно выслушан по всем интересующим его вопро­сам. Бездушное и бюрократическое отношение к гражданам недопустимо.

Проведенная в 2011 году реформа органов внутренних дел предполагала улучшение деятельности дежур­ных частей, укрепление их материальной базы, создание надлежащих условий и режима содержания задержанных. В 2012 году проводился мониторинг дежурных частей, о результатах которого подробно рассказывалось в докладе о деятельности Уполномоченного. Посещения дежурных частей продолжились и в 2013 году. Изменения в лучшую сторону есть, но основные проблемы остаются актуальными. Прежде всего, это касается обеспечения реализации права задержанных на питание и сон в ночное время.

С конца 2012 и в течение 2013 года вносились изменения в ведомственные приказы, регулирующие деятельность дежурных частей: в документации дежурной части в обязательном порядке предусмотрено установление лимита наполняемости комнат для содержания задержанных лиц (КСЗЛ). Однако проверки показали, что сотрудники дежурных частей по-прежнему не знают, сколько задержанных можно поместить в КСЗЛ. Аналогична ситуация с питанием. Во многих подразделениях полиции есть возможность выдавать задержанным хотя бы сухие пайки, но по каким-то причинам это не делается.

В 2012 году в некоторых отделах полиции было выявлено наибольшее количество грубых нарушений закона. Среди них Немчиновский отдел полиции МУ МВД России «Одинцовское». В 2013 году ситуация с условиями содержания, порядком ведения документации в нем мало изменилась. На момент проверки в одной камере площадью около 3 кв. м содержалось три человека. По книге учета лиц, доставленных в отдел, числился гражданин Республики Таджикистан, который должен был находиться в отделе полиции уже более суток. Найти его в пределах помещений отдела не удалось. При этом в дежурной части был в наличии даже административный материал, составленный на этого человека-невидимку, но без единой подписи задержанного и без отметок о разъяснении ему прав, вручении копий протоколов и постановления о наказании.

Использование «мертвых душ» наглядно показывает практику удовлетворения потребностей пресловутой «палочной» системы в сфере производства по делам об административных правонарушениях.

В отчетном году вновь были выявлены факты отбывания административного наказания в виде ареста в дежурных частях. До последнего времени в Российской Федерации отсутствовало надлежащее регулирование правового положения лиц, отбывавших наказание в виде административного ареста. В отношении данной категории людей длительное время нарушался конституционный принцип возможного ограничения прав и свобод – только на основании федерального закона.

В июле 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста». Впервые законодательно установлены основания и принципы отбывания административного ареста, правовой статус, условия и места содержания лиц, подвергнутых административному аресту. Закреплено право арестованных на обращение, юридическую и медицинскую помощь.

Продолжают поступать жалобы от наиболее незащищенных участников уголовного процесса – потерпевших, связанные с неполучением от правоохранительных органов действенной помощи в восстановлении прав. Наиболее часто нарушения прав допускаются при рассмотрении сообщений о преступлениях и вынесении незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел. Проверки по заявлениям граждан проводятся поверхностно или не проводятся совсем, юридическая оценка событий намеренно искажается, не соблюдаются сроки принятия процессуальных решений. Зачастую процессуальные обязанности должностные лица исполняют лишь на бумаге. Органами дознания и следствия обязанности по информированию заявителей о ходе и результатах рассмотрения их обращений нередко не исполняются.

Сохранилась практика нарушений разумных сроков уголовного судопроизводства. Примером волокиты является расследование уголовного дела, возбужденного по факту сноса в 2010 году в городском округе Балашиха более 200 домов и построек. Снос проводился в присутствии сотрудников милиции и администрации городского округа. Несмотря на это, на протяжении трех лет ни органы полиции МУ МВД России «Балашихинское», ни Балашихинская городская прокуратура не установили лиц, ответственных за уничтожение имущества членов огороднического товарищества. Уголовное дело неоднократно прекращалось в связи с неустановлением лиц, подлежащих уголовной ответственности.

Возбуждение уголовного дела по факту преступления – это всегда дополнительная работа для органов правопорядка. Зачастую в почте Уполномоченного встречаются жалобы на необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел. Граждане рассказывают, что органы следствия неоднократно выносят решение об отказе, а надзирающая прокуратура неоднократно его отменяет. Такая «карусель» зачастую продолжается месяцами, а в ряде случаев годами. В это время, пока окончательное решение по материалу проверки не принято, заявитель не может подать жалобу в вышестоящую инстанцию или в суд. Кроме того, безвозвратно истекает срок давности привлечения к уголовной ответственности виновника преступления.

Показателен пример волокиты, допущенной сотрудниками полиции МУ МВД России «Балашихинское». В процессе конфликта между соседями был умышлено причинен вред имуществу одного из них. Несмотря на наличие записи с видеорегистратора автомобиля, зафиксировавшего факт причинения вреда имуществу, следственные органы неоднократно (более 8 месяцев) отказывали в возбуждении уголовного дела по основаниям отсутствия в действиях соседа состава преступления. Только после обращения Уполномоченного к прокурору Московской области уголовное дело было возбуждено, а виновные в волоките полицейские привлечены к ответственности.

Главной задачей правосудия является наказание лица, преступившего законы государства. Но правосудие не будет считаться свершившимся, если не будут восстановлены нарушенные преступлением права потерпевшего. Существующая практика свидетельствует, что в уголовном процессе защите прав и свобод преступника уделяется намного большее внимание. Объясняется такая ситуация просто: в случае нарушения прав подозреваемого, обвиняемого или подсудимого могут быть признаны неприемлемыми собранные следствием доказательства по делу. В конечном счете это может существенно повлиять на судебное решение. Нарушение прав потерпевшего, напротив, на судебное решение никак не влияет. Видимо, именно по этой причине не предусмотрено санкций за нарушение его прав.

## Соблюдение прав в местах изоляции от общества

Основные права, свободы, законные интересы подозреваемых, обвиняемых и осужденных, вытекающие из положений Всеобщей декларации прав человека (1948), Минимальных стандартных правил обращения с заключенными (1955), [Международного пакт](garantF1://2440295.0)а о гражданских и политических правах (1966), Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), Европейских пенитенциарных правил (2006) и других международно-правовых актов получили свое законодательное закрепление в национальном законодательстве – Федеральном законе от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации. Осужденным и лицам, содержащимся под стражей, гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными [уголовным](garantF1://10008000.1), [уголовно-исполнительным](#sub_3) и иным законодательством Российской Федерации.

В 2013 году сотрудниками аппарата Уполномоченного было осуществлено более 40 выездов в изоляторы временного содержания (ИВС), специальные приемники, следственные изоляторы (СИЗО) и исправительные учреждения (ИУ) для проверки условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также по жалобам заявителей.

Были выявлены следующие основные нарушения в ИВС и специальных приемниках: несоблюдение санитарных норм площади на одного человека; отсутствие помещений для свидания арестованных с родственниками; отсутствие прогулочных дворов; превышение установленных сроков содержания в изоляторах; несоблюдение раздельного содержания подозреваемых и обвиняемых в зависимости от тяжести и вида совершенного преступления; недостаточная освещенность в камерах; необеспечение питанием (сухими пайками) подследственных перед отправкой для участия в следственных действиях за пределами ИВС или в судебных заседаниях.

В следственных изоляторах системными нарушениями являются: переполненность камер, отсутствие вентиляции, низкий уровень оказываемой медицинской помощи. В некоторых следственных изоляторах (ФКУ СИЗО-3 УФСИН России по Московской области, ФКУ СИЗО-8 УФСИН России по Московской области) не хватает индивидуальных спальных мест, подозреваемым и обвиняемым приходится спать по очереди.

Наряду с правом на человеческие условия содержания подозреваемые и обвиняемые имеют право на обращение. Согласно требованиям статьи 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» обращения в адрес Уполномоченного цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем их подачи рабочего дня направляются в запечатанном пакете. Жалобы обвиняемых А. и С., содержащихся под стражей в ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Московской области, были направлены Уполномоченному администрацией учреждения лишь спустя 2 месяца после их подачи. Это существенно нарушило права заявителей на обжалование действий следователя, так как к моменту рассмотрения жалобы уголовное дело уже было направлено в суд.

Осужденные к наказанию в виде лишения свободы на территории Московской области содержатся в 6 исправительных учреждениях: 2 колониях-поселениях (КП), 3 исправительных колониях (ИК), в том числе 2 женских и 1 общего режима для мужчин, воспитательной колонии. Характерными проблемами соблюдения прав осужденных, которые были выявлены в ходе проведенного мониторинга, являются низкое качество оказания медицинской помощи, необеспеченность работой, отсутствие стимулов для реализации законных интересов, трудности в адаптации после освобождения.

Как известно, целями уголовного наказания являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. Сама по себе изоляция от общества социально-опасных лиц не приводит к достижению этих целей. Необходим комплекс мер правового, организационного, психолого-педагогического характера. Немалую роль в исправлении осужденных играет их привлечение к труду, применение к ним правовых льгот, стимулирующих стремление к законопослушному поведению.

Как показало проведенное сотрудниками аппарата Уполномоченного анкетирование осужденных, многие из них даже не слышали о закрепленных в законодательстве правовых льготах (около 40 процентов), а если и слышали, то не знают порядка их предоставления (около 20 процентов). Третья часть осужденных не надеется получить какой-либо льготы по причине отсутствия в учреждении практики их предоставления. При этом большинство осужденных (более 80 процентов) сообщило, что возможность получения правовой льготы стала бы для них стимулом к правопослушному поведению.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной [распоряжением](#sub_0) Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (Концепция развития УИС), отмечается необходимость поиска новых форм и методов воспитательной работы, разработки новых мер поощрения. На практике предназначение исправительных учреждений (ИУ) упрощается и сводится в основном к обеспечению режима отбывания наказания. Отсутствуют такие меры поощрения как выезды за пределы ИУ для проведения отпуска, передвижение осужденных без конвоя или сопровождения, проведение длительного свидания с проживанием вне учреждения и проживание за его пределами. Так, в ФКУ МВК УФСИН России по Московской области (МВК) нет общежития за ее пределами для проживания положительно характеризующихся осужденных, отбывающих наказание на льготных условиях.

Необходимость совершенствования воспитательных механизмов вызвана сложным составом спецконтингента, наличием большого количества осужденных с отрицательной характеристикой и асоциальными установками. Например, по информации УФСИН России по Московской области в ФКУ ИК-6 таких осужденных около 80 процентов, в МВК - более половины.

Недостаток воспитательной работы и проблемы с трудоустройством снижают возможность получения поощрений, снятия ранее наложенных взысканий, проявления осужденными положительных качеств.

Концепция развития УИС в качестве одного из основных способов ресоциализации называет широкое вовлечение в трудовую деятельность осужденных, отбывающих наказание в колониях-поселениях. Следует констатировать, что в ФКУ КП-2 УФСИН России по Московской области трудоустроено чуть более половины осужденных, а в ФКУ КП-3 УФСИН России по Московской области и вовсе менее одной трети. В мужской колонии общего режима ФКУ ИК-6 УФСИН России по Московской области трудоустроено чуть более третьей части осужденных. Положительный опыт имеется в женских колониях ФКУ ИК-1 УФСИН России по Московской области и ФКУ ИК-5 УФСИН России по Московской области, в которых трудоустроены практически все трудоспособные женщины. В ИК-1 налажено взаимодействие с различными фирмами, обеспечивающими осужденных работой.

Данные мониторинга, проведенного сотрудниками аппарата Уполномоченного, по всем исправительным учреждениям, приведены в таблице.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **ИУ** | **Трудоустроено (%)** | | **Не трудоустроено (%)** | |
|  | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 |
| ИК-1 | 75 | - | 25 | - |
| ИК-5 | 88,7 | 88 | 11,3 | 12 |
| ИК-6 | 37,4 | 38,9 | 62,6 | 61,1 |
| МВК | 36,9 | 42,1 | 63,1 | 57,9 |
| КП-2 | 55,3 | 57,1 | 44,7 | 42,9 |
| КП-3 | 28,5 | 41,8 | 71,5 | 58,2 |

Проблемами, препятствующими привлечению осужденных к труду, являются: низкая квалификация, отсутствие трудовых навыков, слабый интерес коммерческих организаций к размещению производственных объектов на территории ИУ из-за невысокого качества выпускаемой продукции.

Среднедневной размер заработной платы осужденных, отбывающих наказание в учреждениях УФСИН России по Московской области, в 2013 году составил всего 276 рублей. Около половины работающих осужденных отказываются от отпуска, так как не могут выехать за пределы колонии.

Для реализации в полной мере прав и законных интересов осужденных необходимо:

- создать условия для обеспечения их работой и иной социально-полезной деятельностью;

- повысить размер оплаты труда;

- применять закрепленные законом льготы, используя предусмотренный уголовно-исполнительным законодательством дифференцированный подход, в зависимости от личности и поведения.

# Оказание осужденным помощи в социальной адаптации и обязанности администрации колонии по ее оказанию закреплены главой 22 УИК РФ и Инструкцией об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденной [приказом](#sub_0) Министерства юстиции Российской Федерации от 13.01.2006 № 2.

Значительная часть осужденных не готова к жизни на свободе. Результаты исследования, проведенного сотрудниками аппарата Уполномоченного, показали отсутствие жилья у 7,5 процента, регистрации по месту жительства – 5,5 процента и паспортов – 14,2 процента. Лица, не имеющие жилья, рассчитывают на помощь родственников (54,5 процента), администрации ИУ (27,3 процента), работодателя (18,2 процента). 20 процентов осужденных считают, что возникнут проблемы в трудоустройстве после освобождения, в том числе из-за наличия судимости и плохого состояния здоровья. Для самостоятельного решения вопросов трудового и бытового устройства УИК РФ предусмотрены выезды осужденных за пределы колонии. В Московской области они не практикуются.

Между тем своевременное решение проблемы трудового и бытового устройства осужденного после освобождения является одним из важнейших условий успешной социальной адаптации, от которой зависит дальнейшая жизнь человека после освобождения и его правопослушное поведение. Статистика свидетельствует, что около половины преступлений совершается в первый год после выхода осужденного из ИУ.

Представляется, что без принятия специального закона, реализующего политику государства в сфере ресоциализации осужденных, ситуация вряд ли изменится. Специальный доклад Уполномоченного «Проблемы социальной адаптации (ресоциализации) лиц, освобожденных из мест лишения свободы» (2010) сохраняет свою актуальность.

Вопросы, связанные с оказанием помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы, беспокоят руководителей Московской области. Утвержденная постановлением Правительства Московской области от 23.08.2013 № 658/36 государственная программа Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы предусматривает развитие межведомственной системы ресоциализации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в том числе несовершеннолетних, и лиц без определенного места жительства, содействие их трудовой занятости, оказание им социальной поддержки. По информации Министерства социальной защиты населения Московской области, на эти цели из бюджета Московской области выделено 30 миллионов рублей. Этой категории граждан уже оказывают помощь два государственных бюджетных учреждения социального обслуживания – центры социальной адаптации в городах Клин и Дмитров.

Более чем половине осужденных назначаются наказания, не связанные с изоляцией от общества: лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, ограничение свободы. Эти наказания, а также контроль за условно осужденными осуществляются уголовно-исполнительными инспекциями Федеральной службы исполнения наказаний (УИИ). В 2013 году сотрудники аппарата Уполномоченного изучили ситуацию с соблюдением прав человека в УИИ. Выявлен ряд проблем в исполнении наказаний в виде исправительных и обязательных работ, в том числе отсутствие достаточного количества предприятий и рабочих мест для исполнения наказания в виде исправительных работ; трудности при трудоустройстве и восстановлении утраченных документов осужденными в связи с платными медицинскими осмотрами, платным лечением в наркологическом диспансере. Для решения указанных проблем представляется целесообразным предусмотреть квотирование рабочих мест для трудоустройства осужденных к исправительным и обязательным работам путем внесения дополнений в Закон Московской области от 25.04.2008 № 53/2008-ОЗ «О квотировании рабочих мест»; участие в межведомственных комиссиях руководителей предприятий, входящих в перечень для отбывания исправительных работ.

Наряду с некоторыми позитивными изменениями в условиях содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных в учреждениях Управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Московской области и Главного управления МВД России по Московской области, которые отмечаются в течение последних лет, вопросы медицинского обеспечения остаются в числе нерешенных.

В 2012 году данной проблеме был посвящен специальный доклад Уполномоченного «О соблюдении прав граждан, содержащихся в местах принудительного содержания, на медицинскую помощь».

Посещения СИЗО, колоний, ИВС и специальных приёмников, обращения свидетельствуют об ухудшении ситуации с реализацией права граждан на медицинскую помощь и охрану здоровья в условиях изоляции от общества. В течение 2013 года из всех следственных изоляторов Московской области поступали жалобы на отсутствие доступа к квалифицированной медицинской помощи.

Люди, содержащиеся под стражей и в местах лишения свободы, чаще других болеют социально-опасными заболеваниями и особо нуждаются в медицинской помощи.

Показатели по социально значимым заболеваниям в учреждениях УФСИН значительно выше, чем среди населения Московской области. Например, по туберкулезу – в десятки раз, по психическим заболеваниям – в 6 раз. Значительно больше и доля ВИЧ-инфицированных. Смертность от туберкулеза превышает общеобластные показатели почти в 5 раз.

Состояние медицинских частей не позволяет организовать лечебный процесс надлежащим образом, оснащение медицинским оборудованием не соответствует существующим стандартам.

На медицинское обслуживание осужденных и лиц, заключенных под стражу, федеральным бюджетом предусматривается не более 25 процентов средств от необходимого объема. Во многих учреждениях нет требуемого медицинского инструментария. Почти 60 процентов эксплуатируемого оборудования устарело и на нем некому работать.

В 2011 году в УИС Московской области работало 72 врача, из них в СИЗО – 48, ИК – 18, МВК – 4 и КП – 2. В 2013 году осталось только 43 врача, из них в СИЗО – 38, ИК – 4, МВК – 1. В медицинских частях отсутствуют многие врачи-специалисты: инфекционисты, дерматологи, венерологи, окулисты, кардиологи. В четырех СИЗО (№№ 2, 3, 6 и 7) ещё в 2012 году функционировали фтизиатрические отделения по 60 коек. Из-за отсутствия врачей-фтизиатров было закрыто туберкулёзное отделение в ФКУ СИЗО-3 УФСИН России по Московской области. На оставшиеся фтизиатрические отделения, в двух из которых работают на 0,5 ставки врачи-совместители, резко возросла нагрузка, что с учётом продолжающегося дефицита врачебных кадров может негативно сказаться на своевременности и качестве лечебного процесса. За последнее время уменьшилось количество учреждений, имеющих рентгеновское оборудование, с четырех до трех. Из восьми учреждений, где в 2011 году размещались флюорографические установки, осталось четыре. Только половина учреждений оснащена стоматологическим оборудованием.

В четырех из шестнадцати учреждений УФСИН по Московской области отсутствуют лицензии на виды медицинской деятельности: ФКУ СИЗО-11 УФСИН России по Московской области, ФКУ СИЗО-12 УФСИН России по Московской области, ФКУ ИК-6 УФСИН России по Московской области и ФКУ МВК УФСИН России по Московской области.

В 2013 году в рамках так называемой оптимизации повсеместно прошло дальнейшее сокращение штатной численности медицинского персонала. В настоящее время некомплект в УФСИН России по Московской области составляет 42,5 единицы - 16,3 процента от всей штатной численности. В ФКУ КП-2 УФСИН России по Московской области и ФКУ СИЗО-12 УФСИН России по Московской области врачей нет. Средний медицинский персонал в данных учреждениях способен только осматривать прибывающих и убывающих, а также фиксировать ухудшение состояния здоровья больных.

Так, гражданин А., находясь в СИЗО-12 с мая 2012 года, несмотря на ухудшающееся состояние здоровья, в течение года на фоне повышенной температуры тела терял в весе. Фельдшер, фиксируя тяжёлое состояние больного, дважды по медицинским противопоказаниям отказывал в помещении его в карцер. Действенные меры были приняты только после перевода в июле 2013 года обвиняемого в другой СИЗО, где благодаря усилиям медиков его госпитализировали в реанимационное отделение ЦГБ города Королёва. Учитывая тяжёлое состояние больного, суд принял решение об изменении меры пресечения на подписку о невыезде. После интенсивного лечения в течение более двух месяцев гражданин А. был выписан с улучшением состояния.

Непринятие мер по медицинскому освидетельствованию в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14.01.2011 № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» может привести, а в отдельных случаях и приводит к смерти больных людей в местах принудительного содержания.

Например, осужденному С. после обращения к Уполномоченному было проведено медицинское обследование, подтвердившее наличие болезни, включенной в перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей, но было уже поздно, он скончался.

Показатель смертности в 2013 году остается на высоком уровне - 42 случая. Основными причинами (83,3 процента) явились заболевания.

При посещении ФКУ КП-3 УФСИН России по Московской области в августе 2013 года установлено, что в стационаре медицинской части находятся 7 человек, лечение которых ввиду полного отсутствия медицинских работников осуществлять некому. Больные самостоятельно принимали лекарственные препараты, выписанные им врачом городского лечебного учреждения. По этой же причине осужденных беременных женщин некому обследовать и готовить к родам.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.12.2012 № 1466 «Об утверждении Правил оказания лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также приглашения для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицинских организаций при невозможности оказания медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы» при отсутствии в учреждении уголовно-исполнительной системы врача-специалиста соответствующего профиля или квалификации, оборудования или условий для оказания необходимого объема медицинской помощи и в ситуации, при которой отсрочка на определенное время в оказании медицинской помощи, в том числе связанная с ожиданием транспортировки больного в другое учреждение уголовно-исполнительной системы, может повлечь за собой ухудшение его состояния, угрозу жизни и здоровью, могут быть привлечены специалисты муниципальных учреждений здравоохранения на договорной основе. Данное постановление не распространяется на новорожденных детей осужденных женщин. Заключение договоров на их медицинское обслуживание можно расценить как нецелевое расходование бюджетных финансовых средств.

В сложной ситуации при оформлении предоставления медицинской и консультативной помощи детям осужденных женщин оказываются врачи-педиатры Дома ребёнка ФКУ ИК-5 УФСИН России по Московской области в Можайском муниципальном районе.

Еще в 2011 году из-за отсутствия врачей-педиатров и неоказания своевременной медицинской помощи в учреждении были зафиксированы массовые заболевания, а также случаи смерти детей. Сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Московской области, Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Московской области были проведены проверки колонии. Выявленные нарушения к концу 2013 года устранены.

Новорожденным детям осужденных женщин, не являющихся гражданами Российской Федерации, не имеющих паспортов и медицинских полисов, отделы ЗАГС отказывали в выдаче свидетельств о рождении, а территориальные фонды ОМС - в выдаче полисов обязательного медицинского страхования.

В учреждениях УФСИН по Московской области для оказания помощи арестованным в 2012 году осуществлено около 1000 вызовов скорой медицинской помощи (СМП). В 2013 году количество вызовов значительно увеличилось, что связано, в первую очередь, с прекращением ночных дежурств фельдшеров в пенитенциарных учреждениях из-за дефицита медицинских кадров. Например, в ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Московской области в 2013 году был осуществлен 51 вызов СМП, а в 2012 - 14. В соответствии с Программой ОМС, входящей в состав Московской областной программы государственных гарантий по обеспечению бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год постановлением Правительства Московской области норматив объёма скорой медицинской помощи определен в размере 0,318 вызовов на одного застрахованного и Генеральным тарифным соглашением по реализации Программы ОМС на 2013 год установлен тариф вызова врачебной общепрофильной бригады — 2547 рублей. Цена выездов СМП в учреждения УИС Московской области в истекшем году составила около 2,5 млн рублей, и она будет ежегодно расти. Следует иметь в виду, что тарифы вызова специализированных врачебных бригад выше обычных на 500-600 рублей. Вызовы же специализированных психиатрических бригад скорой помощи оплачиваются не за счёт средств ОМС, а из бюджета.

Таким образом, отмена ночных дежурств фельдшеров в пенитенциарных учреждениях вызывает увеличение нагрузки медицинских работников муниципального звена и расходы местных бюджетов.

Чтобы вызов скорой был оплачен из фонда ОМС, пациент должен быть персонифицирован по документам — паспорту и страховому полису. В случаях неперсонифицированного обслуживания, то есть когда у пациента нет документов, а также в иных случаях, не подпадающих под базовую программу ОМС, оплата идёт из областного бюджета. Лица, находящиеся в учреждениях УИС Московской области, по разным причинам не имеют на руках полисы ОМС. Поэтому бюджетные средства могут быть исчерпаны очень быстро, что негативно скажется на заработной плате сотрудников СМП. По этим причинам врачи муниципальных лечебных учреждений и скорой помощи не будут спешить оказывать медицинскую помощь людям, содержащимся под стражей и в местах лишения свободы.

В докладе Комитета против пыток ООН от 23.11.2006 содержатся рекомендации для Российской Федерации о создании медицинской службы мест лишения свободы, независимой от Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации. Сложившаяся на сегодняшний день в России практика медицинского обеспечения в местах лишения свободы не соответствует международно-правовым нормам.

Положение осложняется отсутствием вневедомственного контроля за медицинской службой УИС и соблюдением санитарных норм. Закрытость ведомственной медицины не предусматривает возможности независимой проверки.

Эти обстоятельства служат аргументом в пользу предложений о принятии государственной системой здравоохранения полной ответственности за доступность и качество медицинской помощи лицам, содержащимся в ИВС, СИЗО и исправительных учреждениях. Однако в Министерстве здравоохранения Российской Федерации и Министерстве здравоохранения Московской области структурных подразделений, курирующих медицинскую службу уголовно-исполнительной системы, пока не создано.

В качестве мер по улучшению положения видится целесообразным: передача медицинской службы уголовно-исполнительной системы в прямое подчинение Министерству здравоохранения Российской Федерации; возложение санитарно-эпидемиологического надзора в пенитенциарных учреждениях на Роспотребнадзор.

## О соблюдении прав в сфере миграции

Согласно докладу Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, численность мигрантов составляет около трех процентов населения Земли. **18 декабря 1990 года** Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. 4 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея провозгласила 18 декабря Международным днем мигранта.

Миграционные проблемы характерны для многих стран мира. В последние два десятилетия с ними столкнулась и Россия. Страна наряду с США и Германией, Саудовской Аравией и Великобританией входит в число ведущих мировых центров иммиграции. Московская область занимает 3 место по России после Санкт-Петербурга и Москвы по количеству пребывающих иностранных граждан. В основном это обусловлено экономическими и демографическими причинами.

Несмотря на некоторые позитивные аспекты (частичное восполнение нехватки трудовых ресурсов и убыли населения), миграция неизбежно порождает ряд проблем.

Упрощение въезда в Россию и «прозрачность» государственных границ привели к резкому увеличению масштабов незаконной миграции. Большое число иностранцев, въехавших в Россию на законных основаниях, впоследствии остаются на ее территории с нарушением установленных правил и переходят в категорию нелегальных мигрантов. Наряду с экономическими потерями для государства происходит перегрузка социальной инфраструктуры, увеличивается диспропорция региональных рынков труда, растет социальная напряженность. Количество преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, составляет около 8 процентов от общего числа. Это убийства, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилования, кражи, грабежи, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Сами они нередко становятся жертвами. Количество преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, возросло на 12,5 процента.

У жителей Подмосковья накопился потенциал недовольства неконтролируемой миграцией. Они высказываются за ограничение притока мигрантов, ужесточение ответственности за нарушения законодательства. В сфере предоставления посреднических услуг по получению регистрации, разрешений на работу, вида на жительство, медицинских книжек расцвел и укрепился теневой бизнес. Люди, порой не осознавая, что нарушают российское законодательство, пользуются его услугами и становятся объектом преследования со стороны правоохранительных органов.

Нелегальной миграции способствуют и недобросовестные предприниматели, которым выгодно использовать дешевую рабочую силу, не неся социальной ответственности и не вкладывая средства в создание рабочих мест, достойную оплату труда, медицинское обеспечение. Это способствует нарушению прав людей, приехавших в поисках работы. Они чувствуют себя незащищенными перед работодателями, зачастую боятся обращаться в правоохранительные органы в случае совершения против них правонарушений. Ярким примером может служить коллективная жалоба граждан Республики Беларусь и Республики Таджикистан, поступившая из Истринского муниципального района, на противоправные действия руководителей одной из строительных организаций, нарушивших их трудовые права. У работников были изъяты паспорта, заработную плату они не получали. Лишь после обращения к Уполномоченному и подключения Прокуратуры Московской области права заявителей были восстановлены.

Долгое время миграционная политика и принимаемые нормативные правовые акты отличались непоследовательностью и поспешностью. В российском миграционном законодательстве насчитывается большое количество федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, межгосударственных и межправительственных соглашений. Одним из главных факторов несовершенства миграционного законодательства России было отсутствие основополагающего документа стратегического планирования в сфере миграции. С утверждением Президентом Российской Федерации 8 июня 2012 года Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Концепция) такой документ появился. В соответствии с Концепцией в числе основных задач государства: создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом; противодействие незаконной миграции.

Принят Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». Так, высший исполнительный орган государственной власти региона должен обеспечивать государственные гарантии равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств. Предотвращать ограничение прав и дискриминацию по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Сохранять и развивать этнокультурное многообразие народов России, проживающих в регионе, их языков и культуры. Защищать права национальных меньшинств. Кроме того, он отвечает за социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

Вопросы соблюдения миграционного законодательства и нарушения в связи с этим прав граждан заслуживают самого пристального внимания всех органов власти и будут предметом дальнейшего исследования Уполномоченного.

# 4. О внимании к вопросам реализации прав граждан

В соответствии с Конституцией Российской Федерации граждане имеют право обратиться лично либо через своего законного представителя, а также направить индивидуальное либо коллективное обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Это право конкретизируется в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряде других правовых актов. Значение института обращений намного шире, чем решение отдельного вопроса конкретного заявителя или группы граждан. Обращения дают возможность жителям участвовать в определении задач и направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, позволяют осуществлять контроль, являются средством проявления общественно-политической активности граждан, служат неотъемлемой частью представительной демократии и источником информации о жизнедеятельности муниципального образования.

Практика рассмотрения обращений по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления, говорит о сохраняющихся проблемах в реализации прав, свобод и законных интересов людей. Как следует из писем, они видят причины нарушений своих прав в равнодушии чиновников, их нежелании помочь людям. Руководители отдельных муниципальных образований вместо решения вопросов ищут пути формального отказа гражданам, переадресуют обращения в другие инстанции.

Нарушение сроков рассмотрения жалоб, волокита, формализм не только препятствуют решению дела, но доставляют людям моральные страдания, наносят ущерб авторитету местного самоуправления, государственной власти.

Граждане вынуждены обращаться в различные инстанции, в том числе к Уполномоченному. Однако отдельные должностные лица запросы Уполномоченного также рассматривают формально, ответы на них предоставляются со значительным затягиванием сроков и не теми чиновниками, кому были адресованы. Такое отношение свидетельствует о равнодушии и нежелании участвовать в решении проблем, поднятых жителями, препятствует восстановлению нарушенных прав.

Реформирование местного самоуправления, восстановление доверия людей к властным структурам требуют кропотливой работы по соблюдению прав граждан, неформального подхода к рассмотрению обращений, диалога с населением.

Уполномоченный намерен и в дальнейшем использовать различные формы изменения ситуации и защиты прав граждан.

# Заключение

В представленном докладе освещены основные направления деятельности Уполномоченного и отражены существующие проблемы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Московской области. Изучение общественного мнения, данные мониторингов, результаты посещения различных организаций и учреждений дают основания сделать вывод, что в регионе достигнут определенный уровень обеспечения прав и законных интересов людей, работа в этом направлении носит системный характер. В целом ситуацию можно оценить как удовлетворительную. Вместе с тем приведенные примеры, цифры и факты показывают, что нарушения прав человека по-прежнему имеют место и остаются достаточно многочисленными. Причины носят как объективный, так и субъективный характер.

Среди них:

- пробелы и изъяны в федеральном и региональном законодательстве, недостатки правоприменительной практики на местах;

- отсутствие необходимого финансирования для реализации отдельных законодательно закрепленных прав граждан;

- недостаточная квалификация, низкий профессиональный уровень и недобросовестное отношение к делу немалого числа должностных лиц, отсутствие эффективного контроля и надзора за их деятельностью;

- невысокая правовая культура людей, незнание своих прав и свобод, форм и методов их защиты.

Имеющиеся положительные тенденции в развитии региона дают основания полагать, что указанные в докладе недостатки будут устраняться, а вызывающие их причины - учитываться в деятельности соответствующих органов и организаций.

Отмечая конструктивное сотрудничество с исполнительной и законодательной властью, Уполномоченный считал бы целесообразным продолжение сложившейся практики подготовки поручений Губернатора Московской области и Председателя Московской областной Думы профильным министерствам, ведомствам, комитетам по рассмотрению изложенных в докладе проблем и выработке необходимых мер по их преодолению.

Решению стоящих задач способствовало бы расширение взаимодействия и участия руководителей и специалистов аппарата Уполномоченного, его представителей в муниципальных образованиях в работе коллегий министерств, комитетов, комиссий и других формирований исполнительных и представительных органов власти в регионе. Это относится и к территориальным подразделениям федеральных органов исполнительной власти по Московской области.

Непреходящее значение в защите, правовом просвещении и информировании людей имеет укрепление связей со средствами массовой информации, профессиональными сообществами, образовательными организациями и общественными правозащитными структурами.

Уполномоченный, осуществляя в рамках своей компетенции защиту прав, свобод и законных интересов граждан, будет и дальше добиваться развития государственного правозащитного института, становления гражданского общества в Подмосковье.

В 2014 году предполагается дальнейшее совершенствование форм и методов защиты прав граждан, восстановления нарушенных прав. Особое внимание предстоит уделить ряду проблемных вопросов, среди которых:

- обеспечение прав граждан на труд, достойный материальный уровень жизни;

- защита прав людей, в первую очередь детей, малоимущих, пожилых и инвалидов на социальную помощь, пенсионные выплаты, охрану здоровья и медицинское обслуживание;

- соблюдение прав в жилищно-коммунальной сфере, на благоприятную среду, экологию и природопользование;

- всесторонняя государственная поддержка семьи и соблюдение прав ребенка;

- соблюдение прав человека на свободу, личную неприкосновенность, судебную защиту;

- обеспечение прав человека в местах принудительного содержания;

- защита прав военнослужащих, членов их семей, жителей военных городков.

Выражаю признательность всем, кто принимает активное участие в правозащитной деятельности, способствует повышению уровня правосознания жителей Московской области. Надеюсь на продолжение совместной плодотворной работы.

Уполномоченный по правам

человека в Московской области

А. Жаров

г. Москва, февраль 2014 года