**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ДОКЛАД**

**от 25 апреля 2014 года**

**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В 2013 ГОДУ**

Введение

Настоящий доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2013 году (далее - Доклад) подготовлен в соответствии с положениями Закона Воронежской области от 30.06.2010 N 66-ОЗ "Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области" (далее - Закон).

Деятельность уполномоченного по правам человека в Воронежской области (далее - Уполномоченный) в 2013 году характеризовалась повышением эффективности форм и методов работы в целях выполнения задач, закрепленных в ст. 3 Закона:

"- содействие беспрепятственной реализации прав человека;

- содействие восстановлению нарушенных прав человека;

- участие в правовом просвещении и разъяснении гражданам их прав и свобод, а также форм и средств их защиты;

- участие в совершенствовании законодательства в сфере прав человека и их защиты;

- содействие развитию международного сотрудничества в области защиты прав человека".

Приоритетными направлениями деятельности Уполномоченного в 2013 году были:

1) повышение оперативности получения информации о нарушениях прав человека и результативности проведения ее проверки на основе развития нормативно-правового, учебно-методического и научно-технического обеспечения деятельности Уполномоченного и его аппарата;

2) расширение взаимодействия с органами местного самоуправления посредством регулярных выездов в муниципальные районы области для личных встреч с гражданами и оперативного разрешения их обращений;

3) развитие форм взаимодействия с органами государственной власти, особенно с Воронежской областной Думой, в плане обсуждения проектов изменений в федеральные и региональные законодательные акты, проведения совместных конференций и "круглых столов";

4) поддержка развития гражданского общества региона и повышение взаимодействия с его институтами: Общественной и Национальной палатами, социально ориентированными некоммерческими организациями;

5) активизация работы с общественными помощниками Уполномоченного (в т.ч. в учреждениях УИС и в муниципальных районах Воронежской области) путем организации периодического обучения и условий для приема граждан;

6) налаживание международного сотрудничества в области защиты прав человека путем организации международных научно-практических мероприятий и участия в их работе; вступление в качестве действительного члена в Институт Европейского Омбудсмена;

7) внедрение прогрессивных направлений и методов повышения правовой грамотности населения - открытие клуба омбудсмена как площадки для дискуссий по значимым правовым вопросам, организация он-лайн коммуникаций в режиме "вопрос-ответ", оперативное информирование о деятельности Уполномоченного на веб-портале и создание на нем справочного вики-ресурса; распространение правовой и патриотической информации на электронных носителях во всех средних и средне-специальных учебных заведениях области.

Прошедший год отличался высокой динамикой и знаковыми событиями в сфере прав человека.

В 2013 году мир отмечал 65-летие Всеобщей Декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН, которая стала важнейшим мировым стандартом в области прав человека, ориентиром и целью для всех цивилизованных государств. В этом же году широко праздновалось 20-летие Конституции России, которая впервые в отечественной истории закрепила права и свободы человека как высшую ценность; а их признание, соблюдение и защиту - конституционной обязанностью государства.

В России были объявлены две амнистии: 1) осужденных за экономические преступления, а также за превышение необходимой обороны (Постановление ГД ФС РФ от 02.07.2013 N 2559-6 ГД); 2) в связи с 20-летием принятия Конституции России (Постановление ГД ФС РФ от 18.12.2013 N 3500-6 ГД "Об объявлении амнистии") - что позволило реализовать принцип гуманизма и освободить от наказания определенные категории заключенных.

Обновился и расширился состав Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте России, произошла активизация его деятельности.

На фоне усиления контроля зарубежного финансирования российских некоммерческих организаций (НКО) развернулась государственная программа поддержки их деятельности.

Произошли значительные изменения в федеральном законодательстве, затрагивающие права и свободы человека: принята поправка к Конституции Российской Федерации (Закон РФ от 5 февраля 2014 года); усилена ответственность за правонарушения в сферах авторских прав, нравственности, дорожного движения; внесены дополнения в Жилищный кодекс; расширено правовое регулирование в сферах трудовых отношений, собственности, миграции и других.

Совершенствовалось региональное законодательство в сфере защиты прав человека. Воронежской областной Думой принята новая редакция Закона Воронежской области от 30.06.2010 N 66-ОЗ (ред. от 26.04.2013) "Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области", направленная на совершенствование форм, методов и организации деятельности Уполномоченного. Вместе с тем, несмотря на давно назревшую необходимость, до сих пор не принят федеральный закон, регламентирующий основы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В настоящем Докладе представлены:

- характеристика состояния защищенности прав человека в Воронежской области [(раздел 1)](#Par42);

- анализ выявленных нарушений прав человека, тенденций (закономерностей) их появления и развития [(раздел 2)](#Par329);

- выработанные на основе проведенного анализа выводы и предложения [(раздел 3)](#Par832).

КонсультантПлюс: примечание.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: раздел 4 в данном документе отсутствует.

Обоснование полученных выводов и предложений (статистические данные и наиболее характерные примеры), а также итоги работы по решению определенных Законом задач приведены в приложении к данному Докладу в форме - "Основные результаты деятельности уполномоченного по правам человека в Воронежской области и его аппарата в 2013 году" (раздел 4).

1. Общая характеристика состояния защищенности прав человека

в Воронежской области

1.1. Анализ обращений граждан к Уполномоченному

Основным инструментом оценки состояния защищенности прав человека в Воронежской области служит анализ обращений жителей региона к Уполномоченному. В 2013 году к Уполномоченному поступило 1175 обращений граждан о защите их конституционных прав (в 2012 году - 1172). Сохранение количества обращений на уровне 2012 года может свидетельствовать как о востребованности данного института внесудебной защиты прав, так и об отсутствии существенной положительной динамики в сфере обеспечения прав со стороны органов власти и местного самоуправления.

Анализ обращений граждан к Уполномоченному по видам нарушенных прав человека осуществлялся в соответствии с конституционными правами России, объединенными в следующие группы:

- гражданские (личные) права (реализуются человеком независимо от государства и тесно связаны с личностью, т.е. с жизнью, здоровьем, свободой, достоинством, самоидентификацией);

- социальные права (призваны обеспечивать человеку достойное качество жизни, социальную защищенность);

- экономические права (реализуют гарантии в сфере имущественных, финансовых отношений);

- культурные права (обеспечивают свободу доступа к таким духовным ценностям, как образование, язык, творчество);

- политические права (предоставляют возможность участия граждан в управлении государством, взаимодействия человека с гражданским обществом);

- права-гарантии по защите других прав и свобод (обеспечивают человеку возможность защищать свои интересы, а также гарантируют справедливое правосудие и применение закона).

Распределение обращений к Уполномоченному по группам конституционных прав представлено в [таблице 1](#Par59) и на [рисунке 1](#Par93).

Таблица 1

Распределение

обращений граждан Воронежской области

к Уполномоченному в 2013 и 2012 годах по группам

прав человека

|  |  |
| --- | --- |
| Группы прав и свобод человека | Доля обращений |
| в 2013 году | в 2012 году |
| Гражданские (личные) права | 14,5% | 9% |
| Социальные права | 48,9% | 63% |
| Экономические права | 11,1% | 12% |
| Культурные права | 0,4% | 1% |
| Политические права | 0,2% | 0% |
| Права-гарантии защиты других прав и свобод | 24,9% | 15% |

Анализ обращений по группам прав и их динамики (см. [табл. 1](#Par59), [рис. 1](#Par93)) показывает:

1) наибольший удельный вес со значительным отрывом (в 2 раза) от других групп устойчиво имеют обращения, относящиеся к социальным правам (с тенденцией к снижению);

2) доля жалоб на нарушения экономических прав на протяжении двух лет примерно одинакова;

3) растет удельный вес обращений по нарушениям гражданских прав и прав-гарантий (более, чем в 1,5 раза);

4) стабильно единичный характер имеют обращения по политическим и культурным правам.

Рис. 1. Распределение обращений граждан по группам прав в 2013 году

В процессе анализа выделено 10 конституционных прав, о нарушении которых граждане наиболее часто обращались в 2013 году к Уполномоченному (см. [табл. 2](#Par101), [рис. 2](#Par155)). Их общий удельный вес составил 84% из всех 30 видов прав, по которым были обращения (табл. 5 в приложении). По сравнению с предыдущим годом структура нарушений отдельных прав изменилась, что соответствует динамике по группам прав. Так, в 2013 году произошло существенное снижение доли обращений о нарушении прав на социальное обеспечение, на свободный труд и отдых, на образование, на благоприятную окружающую среду. Одновременно выросло количество обращений по нарушениям прав на государственную и судебную защиту, на обращение в государственные и муниципальные органы, на достоинство личности.

Таблица 2

Распределение

нарушений прав человека, являющихся наиболее массовыми

в обращениях граждан за 2013 и 2012 годы

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| N | Конституционные права | Доля обращений |
| в 2013 году | в 2012 году |
| 1 | Право на жилище (ст. 40) | 21,4% | 22,6% |
| 2 | Право на социальное обеспечение (ст. 39) | 12,5% | 20,6% |
| 3 | Право частной собственности (ст. 35, 36) | 10,5% | 12,6% |
| 4 | Право на государственную и судебную защиту (ст. 45, 46) | 10,2% | 2,7% |
| 5 | Право на справедливое правосудие (ст. 50) | 7,3% | 7,4% |
| 6 | Право на свободный труд и отдых (ст. 37) | 6,1% | 9,2% |
| 7 | Право на достоинство личности (ст. 21) | 5,3% | 3% |
| 8 | Право на благоприятную окружающую среду (ст. 42) | 4,0% | 8,3% |
| 9 | Право на обращение в государственные и муниципальные органы (ст. 33) | 3,4% | 1% |
| 10 | Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41) | 3,4% | 4,5% |
|  | ИТОГО: | 84% |  |

Рис. 2. Удельный вес конституционных прав по количеству обращений в 2013 году

Анализ статистики обращений по категориям заявителей (табл. 6 в приложении) показывает:

- среди заявителей продолжают преобладать пенсионеры - 17% (в 2012 году - 19%), но их удельный вес снижается;

- существенный рост доли осужденных (до 20%), который обусловлен более активным посещением сотрудниками аппарата Уполномоченного исправительных учреждений, а также повышенным интересом с их стороны к объявленной в 2013 году амнистии к 20-летию Конституции России;

- повышение удельного веса инвалидов до 7% (в 2012 году - 4%).

Анализ территориального распределения обращений граждан (табл. 7 в приложении) показывает, что стабильно более половины обращений поступает из г. Воронежа (в 2013 году - 635, в 2012 году - 666). Согласно статистическим данным количество жителей г. Воронежа на конец 2013 года составляло 1003500 человек, число жителей 33 остальных муниципальных образований Воронежской области - 1325300 человек. Распределение обращений граждан, видимо, указывает и на удаленность граждан сельскохозяйственных районов от места расположения центра защиты прав человека (в г. Воронеже) и вследствие этого - некоторую затрудненность своевременного доведения своих обращений до Уполномоченного (это касается граждан, не владеющих навыками электронной почты, поскольку возможность обращения в данной форме действует в течение 24 часов в сутки). Именно поэтому Уполномоченным уделено особое внимание регулярности выездных приемов граждан, особенно в наиболее удаленные районы области.

Среди муниципальных районов в 2013 году по количеству обращений "лидируют": Семилукский - 88 (в 2012 - 29); Борисоглебский - 82 (11); Хохольский - 37 (44); Рамонский - 30 (16); Новоусманский - 24 (29); Россошанский - 23 (17). Обращения из этих 6 районов составляют 63% от общего количества обращений из всех 33 муниципальных образований Воронежской области.

В некоторых районах количество обращений в 2013 году существенно снизилось: Лискинский - 10 (31); Острогожский - 5 (28); Павловский - 4 (27); Богучарский - 2 (24); Верхнемамонский - 1 (20), Калачеевский - 7 (18). Третий год подряд не поступают обращения из Терновского района.

1.2. Органы и организации, нарушавшие права человека или

уклонявшиеся от их защиты

В 2013 году объектом обращения граждан наиболее часто становилась деятельность следующих органов и организаций (приведено на основе анализа статистики по убыванию):

- органы местного самоуправления;

- органы МВД;

- суды;

- органы ФМС, ФСИН и ФССП;

- департаменты правительства Воронежской области.

Среди органов местного самоуправления уже традиционно является "лидером" администрация городского округа город Воронеж, в деятельности подразделений которой выявлены следующие виды нарушений прав граждан (примеры 1, 4, 5, 9, 10, 11, 24, 25, 28 в приложении):

- бездействие в ремонте аварийных домов, расселении жильцов, создании муниципального жилищного фонда;

- отсутствие поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (НКО), занимающихся благотворительной и правозащитной деятельностью;

- ненадлежащий контроль за строительством и сохранением парковой зоны и зеленых насаждений;

- непринятие мер по созданию системы социальной инфраструктуры в новых микрорайонах.

Поскольку большую часть 2013 года город был фактически без главы муниципального образования, то это, безусловно, негативно повлияло на эффективность деятельности подразделений администрации. Новый мэр приступил к практической работе с октября 2013 года и был неоднократно информирован Уполномоченным о городских проблемах в сфере прав человека.

Почти два года продолжались попытки воздействовать на главу администрации сельского поселения Семилуки с целью принятия мер по восстановлению нарушенных прав жителей на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (пример 35 в приложении). После неоднократных обращений Уполномоченного в соответствующие структуры глава сельского поселения А.В. Мешков был вынужден в марте 2014 года досрочно сложить полномочия.

В целом со стороны органов местного самоуправления сохраняется пассивность в решении вопросов обеспечения прав жителей, что проявляется в "уходе" от взаимодействия с Уполномоченным, несвоевременности и неконкретности ответов на его запросы, а также в ссылках на отсутствие финансовых средств. Не наблюдается соответствующих инициатив по проработке возможных способов существенного увеличения бюджета, поиска нетрадиционного решения накопившихся проблем, особенно для наиболее удаленных от г. Воронежа и районных центров.

Среди областных исполнительных органов государственной власти количество обращений в 2013 году традиционно (с учетом роста доли инвалидов среди заявителей) поступило к Уполномоченному по линии департамента труда и социального развития (примеры 10, 29 - 34 в приложении). В конце 2013 года в результате организационных преобразований в областном правительстве он переименован в департамент социальной защиты, и остается надеяться, что это сможет повысить его эффективность.

Сохраняется высокий удельный вес обращений в отношении федеральных органов исполнительной и судебной власти на территории Воронежской области - порядка 36 - 38%.

Федеральными органами, в основном, нарушаются права: на государственную и судебную защиту, на справедливое правосудие; на достоинство личности; на социальное обеспечение. Характер фиксируемых нарушений (примерно соответствует 2012 году):

- по линии органов Министерства внутренних дел РФ необоснованные отказ в возбуждении уголовных дел и их прекращение; затягивание сроков их расследования;

- по линии органов Федеральной службы судебных приставов (ФССП) пассивное ведение розыска должников и их имущества, несвоевременное перечисление средств взыскателям.

Несмотря на отсутствие законодательной основы, работа по рассмотрению обращений по нарушению прав со стороны федеральных органов Уполномоченным ведется (на основе двухсторонних соглашений). В основном взаимодействие носит конструктивный характер; случаи отказа в помощи Уполномоченному отсутствуют. Вместе с тем, типичными проблемами такой совместной работы являются запаздывание некоторых ответов и уход от существа вопроса.

Наиболее результативно осуществляется взаимодействие с органами прокуратуры, ФМС, Пенсионного фонда, Росрегистрации, Гострудинспекции.

КонсультантПлюс: примечание.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: имеется в виду Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Наиболее проблемным остается взаимодействие с органами МВД по срокам и содержанию ответов. Нередки случаи, когда установленный ФЗ N 59-2006 15-дневный срок ответа превышается в 2 - 3 раза, а также не дается ответ по существу.

1.3. Состояние социально-экономической сферы

и гражданского общества региона

Как было показано в предыдущем Докладе за 2012 год [<1>](#Par204), корни значительной части нарушений прав имеют экономический характер, связанный с возможностями экономики финансировать социальные расходы, с распределением бюджетного финансирования, эффективностью использования финансов.

Во многом здесь определяющую роль имеет состояние экономики России в целом: это и кризисные явления, и уровень инфляции, и цены монополий, и низкий рост ВВП. В то же время, нельзя недооценивать роль и возможности регионов по обеспечению приемлемого качества жизни жителей, реализации социальных программ, которые определяются результатами их экономического развития и эффективности управления. Особенно возрастает значение инициативы по реальному задействованию ресурсов, населения, средств малого и среднего бизнеса при условии пересмотра ряда налоговых льгот для наиболее удаленных муниципальных районов и поселений (опыт Тульской области).

Состояние и динамику социально-экономической сферы Воронежской области в 2013 году могут характеризовать следующие индикаторы [(табл. 3)](#Par209), полученные на основе анализа официальных статистических данных [<2>](#Par205).

--------------------------------

<1> Доклад о состоянии прав человека на территории Воронежской области в 2012 году.

<2> Данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области.

Таблица 3

Индикаторы

состояния социально-экономической сферы

Воронежской области в 2013 и 2012 годах

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Индикаторы состояния социально-экономической сферы | 2013 по отношению к 2012 | 2012 по отношению к 2011 |
| рост доходной части консолидированного бюджета области | 5,7% | 10% |
| рост социальных расходов бюджета | 9% | 12% |
| рост среднемесячных денежных доходов на душу населения | 17,7% | 18,8% |
| рост реальных денежных доходов (скорректированных на индекс потребительских цен) | 9,7% | 14,7% |
| рост номинальной заработной платы | 13,3% | 16,3% |
| рост реальной заработной платы | 5,6% | 7,3% |
| рост индекса потребительских цен | -7,1% | -7,3% |
| рост цен на продовольственные товары | -8,8% | -9,4% |
| рост цен на услуги | -8,8% | -8,3%, |
| рост цен на непродовольственные товары | -4,4% | -4,4% |
| рост стоимости минимального набора продуктов питания | -12,1% | -5,3% |
| рост тарифов коммунальных платежей (в среднем по всем видам) | -12,9% | -8,3% |
| рост ежемесячных потребительских расходов на душу населения | -14,2% | -20,5% |
| рост доли платных услуг в структуре потребительских расходов | -0,2% | -0,3% |
| снижение задолженности по заработной плате | 7,4 раз | -8,2 раз |
| снижение количества незанятых граждан | 7,7% | 29,9% |
| снижение количества безработных | 14,6% | 16,7% |
| снижение уровня регистрируемой безработицы | 0,1% | 0,9% |
| рост строительства жилья | 21,3% | 12,2% |
| рост ввода больничных коек | -2,8% | -35,2% |
| рост ввода ученических мест в общеобразовательных учреждениях | 210% | -91,5% |
| рост ввода мест в дошкольных образовательных учреждениях | 70% | -43,7% |
| рост прокладки газопроводов | -34% | 2,2% |
| рост прокладки водопроводов | -68% | 70% |
| снижение смертности | 0,1% | 2,4% |
| рост рождаемости | -1,6% | 8% |
| рост преступности | -10,0% | -2,4% |

Финансовую ситуацию (по данным за январь - ноябрь 2013 года) характеризует соотношение доходов и расходов областного бюджета, который исполнен с дефицитом (доходы - 82479.0 млн. рублей, расходы - 83758.9 млн. рублей). 70,2% бюджетных расходов было направлено на финансирование "социальных" статей (образование, ЖКХ, культура и т.д.). В 2012 году социальные расходы составили 72,6%.

Наиболее информативную картину дает анализ доходов и расходов населения, обусловленных состоянием зарплат, социальных выплат и динамикой цен на товары и услуги. Например, повышение доли платных услуг в потребительских расходах при одновременном снижении их роста на фоне повышения динамики роста цен свидетельствует прежде всего о том, что жители все большую часть доходов вынуждены тратить на обязательные коммунальные платежи.

Цены на товары и услуги, входящие в необходимый социальный набор, в Воронежской области на конец 2013 года почти по всем позициям (в том числе и по росту) остались наиболее высокими в ЦЧР. Динамика индексов потребительских цен в области превышала также среднероссийскую (по РФ рост по отношению к 2012 году составил в общем 6,5%, по продовольственным товарам - 7,3%, по услугам - 8%).

Средняя цена жилья на первичном рынке составляла на конец декабря 2013 года - 41773 рубля за 1 кв. м (2-е место в ЦЧР), плата за жилье в домах государственного и муниципального жилищных фондов за 1 кв. м общей площади составила 18,83 рубля (1-е место в ЦЧР), аналогичная позиция у области также по плате за отопление.

Сравнение финансовых индикаторов в 2013 и 2012 годах приведено на диаграмме [(рис. 3)](#Par304).

Рис. 3. Значения (в процентах) финансовых индикаторов социально-экономической сферы региона в 2013 (верхнее значение) и 2012 (нижнее значение) годах

Анализ диаграммы показывает:

- снижение по всем "позитивным" финансовым индикаторам, связанным с доходами бюджета и населения, а также расходами бюджета по "социальным" статьям;

- повышение почти по всем "негативным" индикаторам (кроме роста общего индекса цен);

- ухудшение финансового состояния населения вследствие опережающего роста расходов над доходами.

Анализ индикаторов, характеризующих уровень защищенности трудовых прав, показывает снижение роста номинальной и реальной заработной платы, а также ухудшение динамики снижения безработицы. В то же время на 1 января 2014 года зафиксировано значительное снижение задолженности организаций по заработной плате по сравнению с началом 2013 года. Из 46957 аттестованных в 2013 году по условиям труда рабочих мест признаны вредными или опасными 46,8%.

Демографическая ситуация в регионе в 2013 году продолжала ухудшаться. Особенно тревожным выглядит превышение количества умерших над числом родившихся в ряде сельских районов области: в 3 раза в Петропавловском; более, чем в 2 раза в Аннинском, Бобровском, Воробьевском, Терновском, Хохольском, Эртильском; чуть меньше, чем в 2 раза в Таловском, Калачеевском, Острогожском, Семилукском, Репьевском, Подгоренском, Грибановском, Бутурлиновском. Наиболее высокий рост смертности по сравнению с 2012 годом зафиксирован в Борисоглебском городском округе (5,7%), Воробьевском (5,1%), Каширском и Поворинском (по 6,9%), Рамонском (11,6%), Петропавловском (14%) районах. Рост количества мигрантов на территории области в 2013 году составил 9857 человек (99% от уровня 2012 года).

По некоторым индикаторам в 2013 году заметно улучшение (как правило, после существенного их снижения в 2012 году). К ним относятся:

- ввод в строй социальных объектов, хотя в абсолютных значениях эти показатели малы (ученических мест - 500, мест в ДОУ - 455, больничных коек - 346);

- строительство жилья; 36,5% из всего объема строительства - это построено за счет индивидуального жилищного строительства, а в сельской местности - 83,8%.

Таким образом, с учетом анализа всех показателей и индикаторов наблюдается некоторое ухудшение социально-экономического положения населения Воронежской области в 2013 году.

Одним из важнейших элементов, определяющих социальный "климат" региона и влияющих на защищенность прав человека, является уровень развития гражданского общества, который складывается из следующего:

- правовой грамотности, правосознания и гражданской активности населения;

- организованности и эффективности общественных институтов;

- заинтересованности СМИ в объективном освещении социальных проблем и нарушений прав человека.

В целом гражданское общество в Воронежской области находится в стадии становления; поэтому крайне важна поддержка его институтов и инициатив со стороны органов власти и местного самоуправления. Уполномоченный, уделявший в 2013 году большое внимание данной теме, отмечает активную работу общественных советов при УФИН и УФМС, поддержку НКО губернатором по линии Национальной и Общественной палат, Большого совета НКО. В то же время со стороны департаментов областного правительства не проявляется интерес к взаимодействию с социально ориентированным НКО (например, "Рассвет"); не заинтересована в развитии некоторых НКО администрация г. Воронежа (пример - в решении проблемы с Домом прав человека).

СМИ, в целом, достаточно активно освещают социальную проблематику, но недостаточно уделяют внимания нарушениям прав человека (кроме самых резонансных) и правовому просвещению людей.

В плане повышения уровня правовой грамотности населения в 2013 году предпринимались серьезные усилия со стороны государственных (в том числе Уполномоченного - см. п. 4.3 приложения) и общественных структур (Ассоциации юристов и Общественной палаты России). Тем не менее, в целом уровень правовой грамотности остается еще низким, о чем свидетельствуют, в частности, результаты рассмотрения Уполномоченным в 2013 году обращений граждан, из общего количества которых: нарушение права заявителя признано в 13% случаев, не подтвердилось нарушение прав в 47% обращений, а 40% - оказались вне его компетенции.

Далее (в [разделе 2](#Par329) Доклада) приводится анализ наиболее типичных и существенных (преобладающих) нарушений прав человека на территории Воронежской области в 2013 году, выделенных на основании рассмотрения обращений граждан, проведения проверок, изучения официальных отчетов и сообщений СМИ. Последовательность изложения в целом соответствует "рейтингу" видов конституционных прав по количеству обращений граждан к Уполномоченному о их нарушении [(табл. 2)](#Par101). Из анализа исключены обращения о нарушении прав:

- на справедливое правосудие (ст. 50), которые не рассматривались Уполномоченным по существу в силу требований действующего законодательства;

- на достоинство личности (ст. 21), в подавляющем большинстве поступившие от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исправительной системы, и не подтвердившиеся в ходе рассмотрения.

2. Анализ выявленных нарушений конституционных прав граждан

2.1. Право на жилище (статья 40)

Статья 40 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на жилище и одновременно возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления данного права. При этом Конституция предусматривает, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Воронежская область участвует в реализации мероприятий по обеспечению жильем ветеранов ВОВ, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также в реализации подпрограмм "Обеспечение жильем молодых семей", "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством" федеральной целевой программы "Жилище" на 2011 - 2015 годы. Однако принимаемых мер явно недостаточно для решения жилищных проблем нуждающихся жителей области. Проблема обеспечения жильем является одной из наиболее острых и трудноразрешимых, поэтому количество обращений граждан по данной тематике к Уполномоченному из года в год не снижается.

В 2013 году доля обращений в адрес Уполномоченного по жилищной проблематике составила 21% (в 2012 - 22,65%) от общего количества рассмотренных. В 2013 году, как и в предыдущем, право на жилище наиболее масштабно нарушалось:

- при переселении из аварийного жилищного фонда (наиболее острая проблема);

- при решении вопросов принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставления жилых помещений по договорам социального найма;

- в сфере предоставления и оплаты жилищно-коммунальных услуг.

В отличие от 2012 года существенно снизилось количество обращений по нарушениям при строительстве жилых домов и нежилых объектов.

- Нарушения прав граждан при переселении из аварийных домов и непригодных для проживания жилых помещений:

Несмотря на то, что гражданам, жилые помещения которых признаны непригодными для проживания, квартиры по договорам социального найма должны предоставляться вне очереди [<3>](#Par343), органы местного самоуправления зачастую не предоставляют другие благоустроенные жилые помещения по причине отсутствия финансовых возможностей и свободной жилой площади в муниципальном жилищном фонде. Поэтому гражданам, чье жилье признано аварийным, приходится долгое время (годами) ожидать переселения, рискуя при этом в любой момент оказаться под завалами.

--------------------------------

<3> П. 1 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ.

В 2012 году общая площадь ветхого и аварийного жилья в области была равна 568,2 тыс. кв. м, что составляло 0,9% от всего жилищного фонда региона. В рамках двух региональных адресных программ [<4>](#Par347) планировалось до конца 2013 года расселить 49 многоквартирных аварийных домов (14,9 тыс. кв. м) и переселить 754 человека. Финансирование мероприятий по переселению осуществлялось за счет средств бюджетов различных уровней (средств государственной корпорации - Фонда содействия реформированию ЖКХ, областного бюджета и бюджетов муниципальных образований). При этом реально до конца 2013 года было переселено 324 человека, т.е. менее половины.

--------------------------------

<4> Программы приняты во исполнение Федерального закона от 21.07.2007 N 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства".

3 февраля 2014 года Фондом содействия реформированию ЖКХ по результатам выездной проверки было принято решение приостановить Воронежской области предоставление финансовой поддержки за счет средств госкорпорации до устранения выявленных нарушений. Фондом установлены факты невыполнения условий пунктов 9.3 и 9.4 части 1 статьи 14 185-ФЗ: в регионе не приняты нормативные правовые акты, предусмотренные пунктами 1, 4, 6 - 8 статьи 167 Жилищного кодекса Российской Федерации. Также выявлено невыполнение требований, предусмотренных частью 11 статьи 16: в регионе в срок до 31 декабря 2012 года не завершена региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства. На реализацию данной программы в 2011 году Фондом предоставлялась финансовая поддержка, однако в области не были достигнуты показатели по количеству граждан, переселенных из аварийного жилищного фонда, и по общей площади аварийного жилищного фонда, из которого осуществлено переселение граждан.

Основные причины несвоевременного выполнения мероприятий вышеуказанных адресных программ по жилью [(рис. 4)](#Par377):

затягивание органами местного самоуправления сроков проведения конкурсных процедур по приобретению жилых помещений, а также отбору строительных организаций для заключения муниципальных контрактов на строительство жилья;

несоответствие стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, утвержденной Министерством регионального развития РФ для приобретения квартир в рамках региональных и муниципальных программ переселения, реальным высоким ценам на рынке жилья;

приобретение (строительство) жилых помещений, как правило, в отдаленных районах с малоразвитой инфраструктурой, из-за чего переселяемым (в особенности пожилым людям, инвалидам, семьям, имеющим несовершеннолетних детей) требуется менять привычный уклад жизни, искать новое место работы, учебы, детских садов: в связи с этим нередки случаи отказов граждан от предлагаемых вариантов переселения.

┌────────────────┐ ┌────────────────┐ ┌────────────────┐ ┌────────────────┐

│ Отсутствие │ │ Слабое │ │ Завышенная │ │ Низкая │

│законодательного│ │ финансирование │ │ стоимость │ │ эффективность │

│ закрепления │ │ на всех │ │ строительства │ │ исполнительных │

│ обязательств │ │ бюджетных │ │ │ │ органов │

│ государства │ │ уровнях │ │ │ │ │

 \ / \ / \ / \ /

 \ / \ / \ / \ /

 \ / \ / \ / \ /

 \ / \ / \ / \ /

┌─────────────────────────────────────────────────────┐┌──────────────────┐

│Крайне низкие объемы строительства социального жилья ││Нарушения Закона в│

│ ││ реализации плана │

└──────────┬──────────────────────────┬───────────────┘└────────┬─────────┘

 V V V

 /─────────────────\ /──────────────\ /───────────────\

 │ Низкие темпы │ │"Замороженная"│ │ Очереди их │

 │ расселения │ │ очередь │ │ льготников- │

 │ аварийных домов │ │ нуждающихся │ │внеочередников │

 \─────────────────/ \──────────────/ \───────────────/

Рис. 4. Причины и последствия основных нарушений права на жилище

Рекомендации:

введение более жесткого контроля эффективности органов местного самоуправления в сфере выполнения обязанностей по переселению граждан из аварийного жилья;

снижение себестоимости строительства, усиление контроля ценообразования; организация широкого обсуждения инновационных возможностей снижения стоимости строительства и эксплуатации жилья в регионе с привлечением специалистов, ученых Воронежского архитектурно-строительного университета, практиков и широкой общественности;

прекращение практики "точечной" застройки, обязывание застройщиков развивать инфраструктуру в районах массового жилищного строительства.

- Нарушения прав граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма:

Эти нарушения носят системный характер и проявляются в том, что нуждающиеся граждане не могут реализовать свое право на жилище на протяжении многих лет из-за крайне медленного развития государственного и муниципального жилищного фонда (см. пример 1 в п. 4.2 приложения).

По данным департамента социальной защиты Воронежской области, на учете нуждающихся в получении жилых помещений по договору социального найма из государственного жилищного фонда Воронежской области (на 01.01.2013) состояло 2732 семьи, из них 155 - имеющих право на внеочередное обеспечение жильем. В 2013 году департаментом было предоставлено очередникам только 15 квартир (из них 4 - по решениям судов), т.е. улучшили свои жилищные условия только 0,54% нуждающихся.

В г. Воронеже в 2013 году представлено всего 87 муниципальных помещений (из них 42 - в порядке исполнения решений суда). При этом на учете на 01.01.2013 состояло 94167 человек (из них 92485 было поставлено на учет еще до 2005 года).

Право на получение жилья вне очереди нарушается в том, что органы власти не предоставляют жилье внеочередникам в короткий срок после подтверждения права, а включают их в 2 списка: 1) единый список всех граждан, принятых на учет, и 2) список внеочередников - то есть фактически организуют очередь. Верховный Суд РФ неоднократно давал разъяснения, что статус гражданина в таком качестве исключает возможность включения его в какую-либо очередь, а право на получение жилого помещения вне очереди не должно ставиться в зависимость от наличия или отсутствия других внеочередников и времени их принятия на учет.

Остается нерешенной проблема законодательного наделения правом на внеочередное получение жилья инвалидов, которые встали на учет нуждающихся после 1 января 2005 года, а также на постановку на учет граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний [<5>](#Par390) и проживающих в квартирах, занятых несколькими семьями (что отмечалось ранее в Докладе за 2012 год).

--------------------------------

<5> Постановление Правительства РФ от 16.06.2006 N 378.

Причинами неисполнения органами власти своих полномочий по предоставлению жилья являются:

отсутствие законодательного закрепления обязанности органов государственной власти и местного самоуправления предоставить гражданину жилое помещение в определенный срок и, соответственно, необходимости предусматривать в бюджетах соответствующего уровня минимальный размер расходов на указанные цели;

отсутствие поддержки законодателя в вопросе внесения изменений в Закон Воронежской области от 09.10.2007 N 93-ОЗ "О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Воронежской области по договорам социального найма";

несоблюдение требований ЖК РФ при организации "очереди внеочередников";

отсутствие в бюджетах муниципальных образований требуемых денежных средств на строительство социального жилья;

низкая эффективность работы муниципальных органов.

Рекомендации:

для граждан - обращение в суд как единственно реальный на данный момент способ восстановления нарушенного права на жилище;

установление административной ответственности за нарушение уполномоченными органами права внеочередников в получении жилья;

выделение в бюджете Воронежской области и бюджетах муниципальных образований финансовых ресурсов, сопоставимых с необходимостью средств на строительство или приобретение жилых помещений социального использования, а также на исполнение решений судов о предоставлении жилья;

принятие областной целевой программы, предусматривающей выделение субсидий бюджетам муниципальных образований для обеспечения жильем граждан, в том числе имеющих право на внеочередное получение жилья.

- Нарушения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг:

Одной из самых проблемных отраслей в нашем регионе остается сфера ЖКХ. Именно по данной тематике к Уполномоченному поступает большинство обращений граждан.

Данные опроса, проведенного в 2013 году центром стратегических исследований компании "Росгосстрах", показали, что положительно оценили работу служб ЖКХ лишь 26% воронежцев (в среднем по стране - 39%). Довольны состоянием своего дома 43% жителей Воронежа (по стране - 61%).

Большая часть нарушений прав граждан в сфере ЖКХ повторяется (и не исправляется) из года в год (см. примеры 2 - 6 в п. 4.2 приложения). К этим нарушениям относятся:

незаконное создание и негативная деятельность ТСЖ, ЖСК (нарушения при проведении общих собраний собственников жилья, в том числе при избрании правления, сдаче в аренду, реконструкции, капитального и текущего ремонтов общего имущества, при принятии уставов и т.п.);

неисполнение (ненадлежащее исполнение) управляющими компаниями (УК), ТСЖ, ЖСК, ЖК обязанностей по содержанию общего имущества многоквартирных домов (несвоевременное проведение или непроведение текущего ремонта (планово-предупредительного ремонта), уборки лестничных клеток, придомовых территорий, снега и мусора, дезинсекции, дератизации и т.д.), некачественное выполнение работ по подготовке жилищного фонда к отопительному сезону;

нарушение порядка начисления платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома, за общедомовые нужды и коммунальные услуги (включение в счет необоснованных платежей, завышение тарифов);

неосуществление перерасчетов платы за коммунальные услуги при их временном отсутствии или некачественном предоставлении.

Причины существования перечисленных нарушений:

высокий износ жилищного фонда и инженерных сетей;

некачественное обслуживание жилищного фонда и низкое обеспечение коммунальными услугами;

"непрозрачность" организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами;

игнорирование мнения и законных интересов жителей, отсутствие эффективной коммуникации между управляющими компаниями и потребителями коммунальных услуг (закрытость УК, неисполнение законодательства о предоставлении отчетов о своей работе, нежелание взаимодействовать с советами многоквартирных домов);

нарушение законов органами местного самоуправления, управляющими организациями вследствие недобросовестного исполнения своих обязанностей.

Рекомендации:

органам государственной власти (в т.ч. Государственной жилищной инспекции Воронежской области) и органам местного самоуправления проводить регулярный мониторинг содержания объектов жилищного фонда, выявлять системные проблемы, требующие решения на законодательном уровне, и обсуждать их на уровне парламентских слушаний с приглашением общественности;

усилить государственный контроль в сфере ЖКХ: как за деятельностью управляющих организаций и организаций - поставщиков коммунальных ресурсов, так и за качеством услуг предприятий жилищно-коммунального комплекса; регулярно заслушивать их на заседаниях профильных комиссий и комитетов государственных органов с привлечением экспертов;

органам местного самоуправления создать действующую систему общественного контроля в сфере ЖКХ, позволяющую жильцам домов контролировать свои управляющие компании и ТСЖ. Для организации этой системы широко информировать и обучать население (через специализированные общественные организации, СМИ) о положениях действующего законодательства, правах и обязанностях участников жилищных отношений и механизме их юридической ответственности. В идеале гражданин должен получить такие знания, чтобы при отсутствии специальных знаний мог бы перепроверить любой счет управляющей компании;

в качестве формы "обратной связи" ввести телефоны "горячей линии" в органе местного самоуправления. При рассмотрении жалоб принимать конкретные меры либо давать разъяснения, в результате которых заявителю было бы понятно, почему пришел такой счет на оплату коммунальных услуг.

- Наряду с вышеуказанными нарушениями в 2013 году выявлена практика нарушений прав льготных категорий граждан (инвалиды войны, участники ВОВ, ветераны труда и др.), которым денежная компенсация за коммунальную услугу по отоплению предоставляется не в полном объеме (см. пример 7 в п. 4.2 приложения).

Денежная компенсация в соответствии с законодательством [<6>](#Par425) должна предоставляться в размере 50% от стоимости коммунальной услуги в пределах утверждаемого норматива потребления. Однако, в связи с переходом большинства многоквартирных домов с общедомовыми приборами учета тепловой энергии (более 80%) по решению общих собраний собственников на посезонную оплату за отопление - ежемесячная сумма платы для граждан увеличилась примерно в два раза по сравнению с круглогодичной оплатой. При этом порядок и размер денежной компенсации за данную коммунальную услугу льготникам, проживающим в этих домах, остался прежним, но выплачиваться она может также только в отопительный период. В результате реальная денежная компенсация на оплату по отоплению составляет порядка 10 - 30% от фактически понесенных затрат, а не 50%, как предусмотрено Законом [(рис. 5)](#Par479).

--------------------------------

<6> Федеральный закон от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах", Закон Воронежской области от 14.11.2008 N 103-ОЗ "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области".

Причины нарушения:

До 01.07.2012 на территории РФ действовали Правила [<7>](#Par434), по которым норматив по отоплению рассчитывался на 12 месяцев. Затем вступили в силу изменения [<8>](#Par435) в Правила, которыми предусмотрено установление нормативов потребления в отопительный период. При этом органам государственной власти субъектов РФ было разрешено [<9>](#Par436) выбрать вариант определения норматива потребления за отопление на период до 01.01.2015 - по старой или по новой схеме.

--------------------------------

КонсультантПлюс: примечание.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 имеет номер 306, а не 307.

<7> Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 N 307 "Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг".

<8> Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 N 258.

<9> Постановление Правительства РФ от 27.08.2012 N 857 "Об особенностях применения в 2012 - 2014 годах правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах".

Правительство Воронежской области [<10>](#Par440) и администрация городского округа город Воронеж [<11>](#Par441) приняли решения оставить до 01.01.2015 прежний круглогодичный порядок определения платы за отопление. Данный порядок начисления соответствовал порядку выплаты ежемесячной денежной компенсации по нормативу потребления при круглогодичной оплате.

--------------------------------

<10> Постановление от 14.09.2012 N 813 "Об определении размера платы за предоставленную коммунальную услугу по отоплению в 2012 - 2014 годах на территории Воронежской области".

<11> Постановление главы городского округа город Воронеж от 16.12.2008 N 1611 "Об утверждении нормативов потребления отопления".

Преждевременный переход ряда управляющих организаций на посезонную оплату отопления осуществлен в нарушение постановлений региональных органов; однако он не противоречит федеральным нормативным правовым актам.

Органы социальной защиты не имеют возможности изменить порядок выплаты компенсации пострадавшим в результате этой коллизии гражданам, т.к. он установлен Законом Воронежской области.

 ┌──────────────────────────────────────────────┐

 ┌──────┤Нарушение: недоплата компенсаций за отопление ├────────┐

 │ │ значительной части льготников │ │

 │ └──────────────────────────┬───────────────────┘ │

 │ │ │

 ┌────┴─────┐ ┌──────┴─────┐ ┌─────┴─────┐

┌─┤ причины │ │ результат │ ┌─┤ решение ├──┐

│ └──────────┘ └──────┬─────┘ │ └───────────┘ │

│ ┌─────────────────────┐ \/ \/ \/

│ │ досрочный переход │ ─────────── ┌────────────────┐ ┌─────────────┐

├>│ основной части │ / "льготники" \ │ изменение │ │ возмещение │

│ │ домов с ОДПУ на │ / с посезонной \ │ порядка │ │недоплаченных│

│ │ посезонную оплату │ ┌────\ оплатой / │ компенсации │ │ компенсаций │

│ └─────────────────────┘ │ \ / │ расходов на │ │ за 2012 - │

│ ┌─────────────────────┐ │ ─────────── │ отопление │ │ 2013 годы │

│ │ сохранение до │ │ ┌─────────────────────┐ │(до 01.01.2015) │ └────┬────────┘

│ │01.01.2015 нормативов│ │ │в отопительный сезон │ └─────┬──────────┘ │

├>│ потребления с │ ├─>│платят гораздо больше│ \/ │

│ │ разбивкой на │ │ │ получая прежнюю │ ┌────────────────┐ │

│ │ 12 месяцев │ │ │ компенсацию │ │ изменение ОЗ │ │

│ └─────────────────────┘ │ └─────────────────────┘ │ "О социальной │ │

│ ┌─────────────────────┐ │ ┌─────────────────────┐ │ помощи" │ │

│ │ сохранение порядка │ │ │ в остальные месяцы │ │от 14.11.2008 N │ │

└>│выплаты компенсации │ └─>│ не получают │ │ 103-ОЗ │ │

 │ в следующий месяц │ │ компенсацию │ └──────┬─────────┘ │

 │после оплаты услуги │ └─────────────────────┘ \/ │

 └─────────────────────┘ ┌────────────────┐ │

 │ принятие │ │

 │ постановления │<──────┘

 │ правительства │

 │Воронежской обл.│

 └────────────────┘

Рис. 5. Причины возникновения и решение проблемы с компенсацией оплаты за отопление

Рекомендации:

внести изменения в Закон Воронежской области от 14.11.2008 N 103-ОЗ "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области", предусматривающие обеспечение права граждан, проживающих в домах, оборудованных общедомовыми приборами учета тепловой энергии, на получение денежной компенсации расходов на оплату коммунальной услуги по отоплению в размере 50% исходя из фактического потребления коммунальных ресурсов и, соответственно, оплаты фактически потребленных ресурсов;

принять постановление правительства Воронежской области об утверждении изменений в Порядок предоставления денежной компенсации расходов на оплату коммунальной услуги по отоплению и обеспечении выплаты гражданам недополученных в 2012 - 2013 годах сумм денежной компенсации.

2.2. Право на социальное обеспечение (статья 39)

Среди нарушений права на социальное обеспечение, фиксируемых в 2013 году, следует отметить:

непредоставление организациями и архивами сведений, необходимых для назначения пенсий и пособий;

нарушение права на льготный проезд в городском транспорте;

необоснованный отказ социальных органов в оформлении почетного звания "Ветеран труда";

нарушение прав на социальное обеспечение граждан без определенного места жительства.

В соответствии со статьей 24 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации имеет право на информацию, подтверждающую его права на социальное обеспечение и льготы. Правительство Российской Федерации установило порядок хранения и работы с документами по личному составу: в случае ликвидации организации документы по личному составу должны передаваться правопреемнику, при отсутствии такового - в вышестоящую организацию, а при отсутствии последней - в учреждения Федеральной архивной службы.

Однако на практике организации (коммерческие структуры, сельскохозяйственные предприятия и т.п.) при ликвидации зачастую не выполняют требования по сдаче документов по личному составу в архивы, что приводит к невозможности получить сведения о трудовом стаже и заработной плате и в конечном итоге недополучению трудовой пенсии и других социальных льгот (см. пример 8 в п. 4.2 приложения).

Рекомендации: Требуется нормативное закрепление контроля со стороны государственных органов, участвующих в регистрации и ликвидации организаций (Арбитражный суд, Федеральная налоговая служба, Пенсионный фонд), за выполнением требований Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в части своевременной передачи документов по личному составу (в т.ч. сведений, необходимых для начисления пенсий) на хранение в архив в случае ликвидации юридического лица.

- Право льготного проезда для отдельных категорий граждан в городе Воронеже реализуется за счет 60 автобусов "Народного маршрута", приобретенных в 2003 году за счет областного бюджета. За 10 лет автобусы пришли в большинстве в неудовлетворительное техническое состояние, следствием чего явилось хроническое несоблюдение графика их движения. Обращения по этому вопросу рассматривались Уполномоченным (см. пример 9 в п. 4.2 приложения). В конце 2013 года на областном уровне принято решение снять старые автобусы с маршрутов и заменить на современные.

- Уже не первый год Уполномоченный сталкивается с практикой, когда органы социальной защиты отказывают гражданам в присвоении звания "Ветеран труда", трактуя не в пользу заявителей понятие "ведомственный знак отличия в труде", используемое в Законе [<12>](#Par498), не всегда обосновано, по нашей оценке. Это относится, например, к таким званиям, как "победитель социалистического соревнования", "лучший по профессии". Принятие данного Закона в 2006 году существенно ограничило возможность людей получить небольшие льготы по коммунальным платежам в дополнение к зачастую мизерной пенсии после 30 и более лет трудового стажа, а органы социальной защиты взяли на себя еще и роль дополнительного фильтра.

--------------------------------

<12> Закон Воронежской области от 07.07.2006 N 69-ОЗ "О присвоении звания "Ветеран труда".

Рекомендации:

при рассмотрении вопроса о присвоении звания "Ветеран труда" казенному учреждению социальной защиты Воронежской области "Управление социальной защиты населения Воронежской области" принимать решение на основе всестороннего анализа представленных гражданином документов и обстоятельств, учитывая возможные отклонения по формальным признакам;

разъяснять гражданам сложившуюся практику о необходимости (в случае несогласия органов социальной защиты) обращаться в прокуратуру и суд для доказывания своего права на присвоение звания "Ветеран труда".

- Значительные трудности возникают в реализации бездомными лицами основных признаваемых Конституцией России и международными договорами прав и свобод человека [(рис. 6)](#Par555) при формальном наличии этих прав (это право на жизнь, на жилище, на социальное обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь и т.д.).

Масштабы данной проблемы оценить весьма сложно, поскольку бездомные - в основном люди с "социального дна", живущие обособленно от общества и государственных институтов. Они, как правило, не обращаются в органы государственной власти (в их интересах действуют в основном волонтерские и благотворительные организации), а официальная статистика об их численности не ведется. Однако собранные Уполномоченным данные впечатляют: управлением ЗАГС Воронежской области с ноября 2012 года по ноябрь 2013 года зарегистрировано 260 смертей граждан, не имеющих документов, удостоверяющих личность, и неизвестных (неустановленных) лиц.

Тем не менее, основной проблемой данной категории лиц, относящейся к компетенции Уполномоченного, является все-таки несоблюдение их права на социальное обеспечение.

┌──────────────────────────────────────────────────────────────────────────────────┐

│ Конституционные права и свободы лиц без определенного места │

│ жительства и рода занятий, оказавшихся в трудной жизненной ситуации │

└─────────────────┬────────────────────────────────┬───────────────────────┬───────┘

 │ │ │

┌─────────────────┴─────────────┐ ┌────────────┴───────────┐ ┌───────┴───────┐

│ Гарантии государственного │ │Право на охрану здоровья│ │Право на жилище│

│ социального обеспечения │ │ и медицинскую помощь │ │ (ст. 40 │

│ (ст. 39 Конституции РФ) │ │(ст. 41 Конституции РФ) │ │Конституции РФ)│

└────────┬────────────────┬─────┘ └─────┬────────────┬─────┘ └────────┬──────┘

 Х Х Х │ Х

 │ │ │ │ │

 \/ \/ \/ \/ \/

┌─────────────────┐┌───────────────┐ ┌───────────┐┌───────────┐ ┌───────────────┐

│ Создание ││ Социальное │ │Страхование││ Оказание │ │ Принятие │

│ учреждений ││обеспечение по │ │и получение││экстренной │ │ на учет в │

│социальной помощи││ возрасту, в │ │полиса ОМС ││медицинской│ │ качестве │

│ для бездомных ││случае болезни,│ │ ││ помощи │ │ нуждающихся │

│ (домов ночного ││ инвалидности и│ └───────────┘└───────────┘ │ в жилых │

│ пребывания, ││ иных случаях, │ /\ │ помещениях, │

│ приютов, ││ установленных │ │ │предоставляемых│

│ центров) ││ законом │ │ │ по договорам │

│ ││ (пособия и │<─────┐ │ │ социального │

│ ││ выплаты) │ │ │ │ найма │

└─────────────────┘└───────────────┘ │ │ └───────────────┘

 /\ │ │ /\

 │ ┌─┴───┴──────────────────────────┴─────────┐

 │ │ Согласно ст. 3 Закона РФ "О праве │

 │ │ граждан РФ на свободу передвижения" │

 │ │ от 25 июня 1993 года N 5242-1 │

 │ │ регистрация или ее отсутствие не могут │

 │ │ служить основанием ограничения или │

 │ │условием реализации прав и свобод граждан.│

 │ │ В результате неисполнения данной нормы │

 │ │ как законодателями, так и │

 ┌────┴─────────────────────────┐ │ предпринимателями возникла прочная │

 │Отсутствие заинтересованности │ │ привязка предусмотренных нормативными │

 │ местных властей в создании │ │ актами механизмов реализации прав и │

 │ социальных приютов для │ │ свобод к месту жительства и месту │

 │бездомных и средств в бюджете │ │ пребывания │

 └────────────────┬─────────────┘ └─────────────────────┬────────────────────┘

 │ │

 ┌─────────┴─────────────────────────────────────────┴────────┐

 │ Основные причины нарушения прав лиц без │

 │ определенного места жительства и рода занятий, │

 │ оказавшихся в трудной жизненной ситуации │

 └────────────────────────────────────────────────────────────┘

Рис. 6. Нарушения прав бездомных и их причины

Анализируя законодательство, регулирующее правоотношения в сфере социальной защиты населения, социальной помощи и социального обслуживания, следует учитывать, что бездомные не являются однородной социальной группой населения (среди них есть и инвалиды, и сироты, и участники боевых действий и проч.). Доступность же предусмотренных законом мер социальной помощи отдельным категориям граждан для бездомных представителей соответствующих категорий определяется тем, насколько тесно механизм оказания видов помощи увязан с местом жительства гражданина.

Регистрация или ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан [<13>](#Par560). В результате неисполнения данной нормы законодателями и правоприменителями возникла прочная привязка предусмотренных нормативными актами механизмов реализации прав и свобод к месту жительства и/или месту пребывания. А бездомные, как правило, не имеют ни места жительства (регистрации), ни документов, удостоверяющих личность.

--------------------------------

<13> Ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 года N 5242-1 "О праве граждан РФ на свободу передвижения".

Одним из направлений государственной социальной поддержки бездомных является развитие сети социальных учреждений, готовых оказывать им помощь в виде предоставления ночлега [<14>](#Par564). Решения о создании указанных учреждений должны приниматься органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно с учетом потребностей, а расходы, связанные с их созданием и содержанием, возложены на бюджеты субъектов РФ.

--------------------------------

<14> Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 года N 1105.

Однако в условиях бюджетного дефицита и наличия многочисленных социальных групп, нуждающихся в государственной поддержке (ветераны, инвалиды и др.), проблемы бездомных практически не решаются. Так, уже не первый год не решается вопрос создания приюта для лиц без определенного места жительства в городе Воронеже. В 2013 году Уполномоченным было предпринято много усилий, для того чтобы сдвинуть "с мертвой точки" решение этого вопроса (см. пример 10 в п. 4.2 приложения). Результата они не принесли в силу незаинтересованности в решении этого вопроса со стороны департаментов областного правительства и администрации г. Воронежа.

Рекомендации:

правительству Воронежской области включить в областной бюджет на 2015 год расходы по разработке проектно-сметной документации и строительству дома ночного пребывания для бездомных в рамках государственной программы Воронежской области "Социальная поддержка граждан на 2014 - 2019 годы";

правительству Воронежской области и администрации городского округа г. Воронеж выделить помещения из областной/муниципальной собственности для расширения частного приюта "Лоза";

администрации городского округа г. Воронеж для оказания экстренной помощи бездомным в период зимних холодов своевременно открывать пункты обогрева при наступлении отрицательной температуры воздуха.

2.3. Права собственности (статьи 35, 36)

Нарушения прав собственности, гарантируемых Конституцией России, наиболее часто имеют следующие формы:

непредоставление земельных участков льготным категориям граждан (многодетным семьям, ветеранам, инвалидам);

нарушения, связанные с неурегулированностью прав собственности на водные объекты (пруды) и их арендой;

нарушения, связанные с необоснованным завышением арендных ставок на землю.

- Непредоставление земельных участков льготным категориям граждан:

Одним из нарушений, выявленных еще в 2012 году, стало исключение из реестра многодетных семей, претендующих на бесплатное предоставление земельных участков, граждан, не успевших реализовать право по вине органов власти в связи с достижением их детьми совершеннолетия. После вмешательства Уполномоченного было принято постановление правительства Воронежской области от 25 сентября 2012 года N 845, которым утвержден Порядок ведения реестра многодетных граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков.

В 2013 году эта проблема дополнилась нарушениями при включении граждан в указанный реестр, а также при создании администрацией г. Воронежа единого списка граждан, имеющих право на бесплатное получение земельных участков (кроме многодетных семей).

До 2012 года учет многодетных семей, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков, велся в районных управах г. Воронежа. В соответствии с новой редакцией областного Закона [<15>](#Par583) на основании сведений, предоставленных управами районов, управлением имущественных и земельных отношений администрации г. Воронежа был сформирован и передан 12.10.2012 в ДИЗО сводный список граждан для включения в вышеуказанный реестр. Однако, в результате несогласованных действий управления имущественных и земельных отношений администрации г. Воронежа и ДИЗО Воронежской области данный список не был использован при составлении реестра, а граждане, стоявшие ранее на учете, должны были вновь регистрироваться (см. пример 11 в п. 4.2 приложения).

--------------------------------

<15> Закон от 08.06.2012 N 65-ОЗ "О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области".

В соответствии с решением [<16>](#Par587) администрации городского округа город Воронеж постановку на очередь и ведение единого списка очередников осуществляет управление имущественных и земельных отношений администрации. Данным управлением должна быть проведена работа по принятию из управ районов города списков граждан льготных категорий, их инвентаризации и сведению в единый городской список граждан, имеющих право на бесплатное получение земельных участков. Однако по данным ДИЗО Воронежской области, эта работа до начала 2014 года не была выполнена.

--------------------------------

<16> Постановление от 08.08.2012 N 676 "Об утверждении административного регламента администрации городского округа город Воронеж по предоставлению муниципальной услуги "Учет граждан в качестве имеющих право на бесплатное получение земельных участков в собственность для целей индивидуального жилищного строительства, ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства".

Кроме того, остается почти нереальным событием предоставление земельного участка льготнику в черте г. Воронежа (в 2013 году таких фактов не было), т.к., по утверждению ДИЗО, свободные земельные участки практически отсутствуют. Правительством Воронежской области прорабатывается (уже также довольно долго) вопрос о возможности предоставления земельных участков под строительство индивидуальных жилых домов в муниципальных районах Воронежской области. Тем не менее, по данным ДИЗО, в 2013 году на территории г. Воронежа во внеочередном порядке было предоставлено 153 земельных участка гражданам, имеющим трех и более детей.

Рекомендации:

ДИЗО Воронежской области восстановить в реестре многодетных семей, претендующих на бесплатное предоставление земельных участков, и граждан, стоявших до введения реестра на учете в районных управах;

управлению имущественных и земельных отношений администрации г. Воронежа в кратчайшие сроки доработать единый список граждан, имеющих право на бесплатное получение земельных участков, и передать его в ДИЗО;

ДИЗО активизировать работу по формированию земельных участков (в т.ч. в черте г. Воронежа) для предоставления стоящим на учете гражданам;

органам местного самоуправления увеличить сроки хранения дел с материалами рассмотрения обращений граждан, усилить контроль за сроками и качеством этой работы.

- Нарушения, связанные с неурегулированностью прав собственности на водные объекты (пруды) и их аренды:

Проявления этих нарушений (см. примеры 13 - 15 в п. 4.2 приложения) выражаются в следующем:

- затруднении (невозможности) гражданам свободно использовать водные объекты для отдыха, рыбалки и т.п. из-за ограничения доступа к ним лицами или организациями, необоснованно (незаконно) получившими в аренду или в собственность сами объекты или смежные с ними земельные участки;

- невозможности оформить на законном основании такие объекты в аренду или собственность по причине их "бесхозности" (особенно актуально для водных объектов, которые должны в принципе находиться в федеральной собственности).

Рекомендации:

органам прокуратуры усилить контроль за деятельностью органов внутренних дел по защите интересов граждан в конфликтных ситуациях, связанных с водными объектами;

Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Воронежской области произвести инвентаризацию водных объектов на территории области и установить эффективный контроль за федеральной собственностью в интересах населения;

Управлению Росприроднадзора по Воронежской области, Воронежской межрайонной природоохранной прокуратуре - усилить контроль за соблюдением законодательства о собственности на природные ресурсы, расширить практику проведения совместных проверок.

2.4. Право на государственную защиту прав и свобод человека

(статьи 45 - 46)

Основными показателями работы правоохранительных органов с точки зрения защиты прав и свобод являются уровни преступности и раскрываемости преступлений, а также качество реагирования на обращения граждан о преступлениях и правонарушениях.

Преступность в 2013 году выросла (по сравнению с 2012 годом) на 10%. Наибольший рост произошел по следующим видам преступлений: убийства и покушения - 10,3%; разбой - 19,2%; грабеж - 7,9%; кража - 15,3%; мошенничество - 13,9%, взяточничество - 37,5%.

Раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений составила в 2013 году - 47,8%. По данным ГУ МВД, улучшение произошло по ряду видов преступлений, однако общая динамика их раскрываемости представлена не была.

Практически по всем органам предварительного расследования возросло число уголовных дел, оконченных с нарушенным сроком.

Значительно возросло число вынесенных прокурорами постановлений об отмене решений о прекращении расследования уголовного дела: в СУ СК - с 59 до 104, СО ФСКН - с 5 до 17, ОД МВД - с 121 до 146.

Более половины жалоб участников уголовного судопроизводства удовлетворяется в результате признания судами незаконным бездействия правоохранительных органов.

В 2013 году среди наиболее существенных нарушений права на государственную защиту прав и свобод являются:

затягивание сроков расследования уголовных дел по халатности или умышленно;

пассивное ведение розыска должников и их имущества судебными приставами, приводящее к необоснованному прекращению исполнительного производства;

несвоевременность направления руководством следственных изоляторов и изоляторов временного содержания жалоб Уполномоченному и передачи ответов на его запросы;

практика отказов судами в удовлетворении ходатайств осужденных с положительной характеристикой об условно-досрочном освобождении (УДО).

- Затягивание сроков расследования уголовных дел:

Жалобы, поступающие Уполномоченному, свидетельствуют, что случаи длительного рассмотрения заявлений граждан в правоохранительных органах в течение нескольких лет являются не единичными (см. примеры 17, 18 в п. 4.2 приложения). Как правило, они связаны с процессуальными решениями об отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении. Это нарушение прав граждан на государственную защиту, подробно описанное в Докладе за 2012 год, в 2013 году также явилось превалирующим по количеству поступивших обращений, так как обусловлено недостатками законодательства, позволяющего затягивать ведение предварительного расследования по материалам уголовного дела. Поступившее в ОВД заявление гражданина проходит первоначальный этап проверки, во время которого на основании ст. 144 УПК РФ принимается решение о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела (в срок от 3 до 10, в исключительных случаях до 30 дней).

Материалы с принятым решением направляются в прокуратуру на основании ст. 37 УПК РФ: прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Если материалы не соответствуют предъявляемым требованиям или имеется жалоба заявителя, дело возвращается для дополнительного рассмотрения. Правоохранительный орган опять направляет новое решение в прокуратуру - и далее "по кругу". Аналогично ведется переписка между следственными отделениями полиции и прокуратурой по уголовным делам - одни приостанавливают (прекращают) уголовные дела, другие отменяют их решения и возобновляют производство по делу. Подобные "циклы" могут продолжаться годами без каких-либо процессуальных ограничений.

В большинстве случаев это связано с некомпетентностью сотрудников полиции, а также нежеланием работников прокуратуры принимать более жесткие меры к лицам, не выполняющим их указания после возврата материала для дополнительной проверки. Аналогичная ситуация складывается с приостановлением и возбуждением некоторых уголовных дел: дело ведется в течение одного - двух месяцев, продлевается, приостанавливается, затем снова возбуждается, передается другому следователю. Многократная пересылка материалов сводит к нулю возможности возбуждения уголовного дела и более тщательного его расследования. Кроме того, в соответствии с требованиями ст. 78 УК РФ лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления средней тяжести истекло шесть лет. Таким образом, многолетнее "хождение" материалов из одного ведомства в другое приводит к полному освобождению от наказания лиц, виновных в совершении преступления.

Анализ многократных отмен органами прокуратуры процессуальных решений ОВД по одному и тому же делу свидетельствует об отсутствии эффективных результатов проведения последующих проверок в ОВД, сведении роли прокуратуры к механической отмене вынесения незаконных решений без перспектив их дальнейшего недопущения.

Рекомендации:

ГУ МВД России по Воронежской области: исключить практику необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел при наличии оснований, указывающих на наличие состава и события преступления. В случаях отмены органами прокуратуры вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела проводить качественную дополнительную проверку, не возлагая при этом бремя доказывания вины преступников на самих потерпевших.

- В органах уголовно-исполнительной системы России к нарушениям гарантий государственной защиты прав относится несвоевременность и неточность направления жалоб заключенных в адрес Уполномоченного, низкий уровень обеспечения их трудовых мест, условий труда, быта и охраны здоровья осужденных (см. пример 19 в п. 4.2 приложения).

Уполномоченный с сотрудниками аппарата в 2013 году 17 раз посещал учреждения УИС Воронежской области, на личном приеме принято около 170 граждан из числа подозреваемых, обвиняемых и осужденных, рассмотрено 28 письменных обращений от данной категории граждан, их родственников и близких. Основная часть обращений касалась нарушений прав заявителей при содержании в учреждении: необоснованного применения физической силы и специальных средств, некачественного питания. Как показали последующие проверки, доводы заявителей своего подтверждения, как правило, не находили.

Вместе с тем, Уполномоченным было обращено внимание руководства территориального органа на избирательность в применении спецсредств и физической силы в отношении осужденных в колонии-поселении поселка Перелешино. К ряду поселенцев, впервые оказавшихся в колонии, не обладающих по этой причине достаточными знаниями о своем правовом статусе, в первую очередь об обязанностях осужденных, администрацией применялись избыточно жесткие меры дисциплинарного воздействия: водворение в штрафной изолятор, применение физической силы и специальных средств.

Рекомендации УФСИН РФ по Воронежской области:

обеспечить своевременность направления жалоб осужденных в адрес Уполномоченного по Воронежской области, а также передачу ответов Уполномоченного заявителям, исключить случаи представления подозреваемым и обвиняемым, содержащимся в учреждении, неверных почтовых реквизитов Уполномоченного;

гарантировать избирательность в применении спецсредств и физической силы в отношении осужденных в колонии-поселении поселка Перелешино Панинского района, впервые отбывающих наказание;

более гибко применять меры взыскания к осужденным в исправительных учреждениях, изменить карательно-репрессивный акцент мер в воспитательной работе с осужденными на поощряющее и стимулирующее их правопослушное поведение.

- Нарушаются интересы граждан и при исполнении судебных решений. Основной проблемой является пассивное ведение исполнительного производства, особенно в части обеспечения исполнения неимущественных требований, розыска должников и их имущества. Как показывает практика рассмотрения жалоб к Уполномоченному на действия (бездействия) сотрудников территориальных подразделений УФССП РФ по Воронежской области, во многих случаях ведения исполнительного производства принимаются не все меры воздействия на должников, предусмотренные действующим законодательством. В частности, не выносятся постановления об ограничении права на выезд за пределы РФ, проводится неполный комплекс мероприятий по установлению местонахождения должников (имели место случаи, когда местожительство должника устанавливал сам взыскатель, однако данная информация не принималась к сведению).

Рекомендации:

УФССП РФ по Воронежской области: при возбуждении исполнительного производства и при наличии предусмотренных законом оснований одновременно выносить постановления о запрете выезда из РФ должника с целью обеспечения интересов взыскателя.

- Жалобы на нарушение права на справедливое судопроизводство в соответствии с федеральным законодательством не подлежат рассмотрению Уполномоченным по существу. Уполномоченный не вправе влиять на решение суда или изменить его. Однако анализ обращений граждан показывает наличие проблем в судебной системе, негативно влияющих на обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод.

В 2013 году продолжалась практика отказов судами в условно-досрочном освобождении осужденных, положительно характеризующихся администрацией исправительных учреждений. Так, из 1165 ходатайств в суды об УДО, поданных из учреждений УИС Воронежской области, отказано 52 осужденным с положительной характеристикой (4,5% от общего количества поданных ходатайств). Только в одном учреждении - ИК-3 п. Перелешино из 188 ходатайств осужденных на УДО, поданных в 2013 году, Панинским районным судом отказано 23 положительным осужденным (более 12%). Подобная практика негативно сказывается на защищенности прав осужденных и их мотивации на примерное поведение.

Анализ судебной практики и обращений граждан показывает, что имеют место случаи, когда своими решениями суды возлагают обязанность по выполнению каких-либо обязательств на органы государственной власти и местного самоуправления, в компетенцию которых решение подобных вопросов в соответствии с действующим законодательством не входит. При этом вышестоящие суды при рассмотрении апелляций оставляют такие решения без изменения, несмотря на отсутствие законной возможности их исполнить.

В этой связи судам при рассмотрении гражданских дел по искам граждан к органам государственной власти и местного самоуправления целесообразно уточнять, к компетенции какого органа и к расходным обязательствам бюджета какого уровня относится решение рассматриваемых вопросов.

Уголовно-процессуальным законодательством России заключение под стражу отнесено к крайней мере, избираемой при невозможности применения иной, более мягкой меры пресечения. Поэтому процессуальный закон предписывает суду при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу указывать в постановлении конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых судья принимал решение.

Из анализа судебной практики Воронежской области следует, что необходимость первоначального применения такой меры пресечения как заключение под арест не является очевидным фактом. По данным УФСИН России по Воронежской области, в первом полугодии 2013 года 40 граждан, содержащихся в СИЗО, были освобождены из-под ареста в связи с изменением меры пресечения на более мягкую; 18 граждан освобождены в связи с отменой меры пресечения в виде заключения под стражу; 3 гражданина освобождены в связи с истечением срока содержания под стражей и отсутствием информации из суда о его продлении.

Правоприменительная практика судов Воронежской области наглядно свидетельствует, что в 2013 году по различным основаниям из следственных изоляторов на свободу было освобождено 167 граждан, ранее лишенных свободы в связи с применением меры пресечения в виде заключения под стражу. Данная практика, с учетом ряда решений ЕСПЧ о признании нарушений граждан при избрании таковой меры пресечения, свидетельствует о необходимости более тщательного и избирательного подхода при определении мер пресечения судами. В целях исключения предпосылок для обращений граждан с жалобами в Европейский суд по правам человека, снижения негативной оценки реализации прав человека на территории Воронежской области Уполномоченным в специальном докладе по данной проблеме, направленном в Воронежский областной суд и УФСИН, были внесены следующие рекомендации:

использовать в служебной деятельности судов Воронежской области информацию, приведенную в докладе, при определении мер пресечения гражданам, подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений;

руководству следственных изоляторов незамедлительно освобождать подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений граждан, содержащихся в следственных изоляторах УФСИН России по Воронежской области, в отношении которых истек срок содержания под стражей и отсутствует информация о его продлении.

Исходя из поступивших ответов, предложения спецдоклада приняты к сведению.

2.5. Право на свободный труд и отдых (статья 37)

Состояние соблюдения трудового законодательства РФ на территории Воронежской области является неудовлетворительным с учетом сохранения значительного уровня задолженности по заработной плате, "теневой" заработной платы, "вынужденных" отпусков без сохранения заработной платы, роста производственного травматизма.

Анализ рассмотрения обращений Уполномоченным показывает, что наиболее распространенными нарушениями норм трудового законодательства являются следующие:

несвоевременная выплата (либо невыплата) заработной платы, сверхурочных работ;

нарушение сроков выплаты пособий по беременности и родам и по уходу за ребенком.

- Обращения по вопросам трудовых прав граждан в основном касались невыплаты заработной платы. Факты нарушения сроков выплаты заработной платы выявлялись в организациях и предприятиях различных форм собственности (см. примеры 20 - 22 в п. 4.2 приложения).

Причинами наличия задолженности по заработной плате почти во всех случаях являются:

отсутствие средств в силу банкротства, прекращения деятельности организации;

ненадлежащее оформление (неоформление) трудовых отношений;

несоответствие трудового договора требованиям законодательства.

Рекомендации:

департаментам социальной защиты, труда и занятости населения Воронежской области, органам местного самоуправления, региональным отделениям Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования, СМИ через сайты и посредством телеэфиров формировать положительные мотивации к легальной трудовой деятельности у населения области;

контрольно-надзорным органам информировать через СМИ о наиболее резонансных случаях нарушения законодательства о труде субъектами хозяйственной деятельности.

- Нередки случаи, когда нарушаются трудовые права беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей: оказывается воздействие с целью подачи заявления об увольнении по собственному желанию; без законных оснований уменьшается заработная плата; не выплачиваются пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком; не создаются здоровые и безопасные условия труда.

Воронежским региональным отделением Фонда социального страхования в реестр организаций, имеющих задолженность по уплате страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, по итогам 9 месяцев 2013 года включена 41 организация Воронежской области.

По инициативе Уполномоченного в 2013 году был проведен круглый стол "Соблюдение трудовых прав женщин на территории Воронежской области", в ходе которого дан анализ характерных нарушений трудовых прав женщин и их причины, выработаны рекомендации.

К причинам нарушения указанных трудовых прав женщин относятся:

прекращение деятельности организации;

ненадлежащее оформление трудовых отношений;

несовершенство законодательства [<17>](#Par669);

нежелание работодателей нести социальную нагрузку.

--------------------------------

<17> Федеральный закон от 29.12.2006 N 255-ФЗ "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством".

Крайне тяжело взыскать долги по выплате пособий с так называемых "брошенных предприятий". Юридически такие предприятия существуют, однако деятельность их фактически прекращена: отсутствуют постоянно действующие органы предприятия и имущество, не предоставляется в налоговые органы информация об изменении адреса, все работники уволены. Учредители данных предприятий по законодательству не несут никакой ответственности перед работниками предприятий; поэтому права работников восстановить, как правило, не удается.

В связи с отсутствием законодательного определения понятия "прекращение деятельности страхователя", в таких ситуациях граждане начинают сталкиваться с проблемой получения пособий за счет средств федерального бюджета, которую органы социального страхования осуществляют только в случае ликвидации организации. Во всех остальных случаях выплата указанных пособий территориальным органом страховщика осуществляется после вынесения судебного решения об установлении факта невыплаты работодателем пособий застрахованному лицу и постановления судебных приставов о невозможности исполнения судебного решения ввиду отсутствия денежных средств на счетах организации.

В случае невыплаты пособий по государственному социальному страхованию граждане вправе обратиться в государственную инспекцию труда, прокуратуру или в суд для применения к работодателю соответствующих мер ответственности. Однако на практике обращения граждан из данных органов направляются в региональное отделение Фонда социального страхования РФ, которое не имеет полномочий для привлечения его к ответственности. По результатам проверки региональным отделением обращение гражданина повторно направляется в трудовую инспекцию или прокуратуру для принятия соответствующих мер.

В результате несогласованности действий вышеуказанных органов значительно затягиваются сроки рассмотрения обращений граждан.

Рекомендации:

активнее использовать совместные проверки, проведение совместных совещаний и круглых столов с участием федеральных надзорных и контрольных органов в сфере трудовых отношений, региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления, профсоюзов;

предусмотреть совместные проверки органов прокуратуры, госинспекции труда и регионального отделения ФСС РФ по обращениям о невыплате пособий по государственному социальному страхованию;

главам администраций муниципальных районов Воронежской области активизировать работу координационных советов по охране труда в муниципальных районах Воронежской области;

разработать проект законодательной инициативы о внесении изменения в пункт 4 статьи 13 255-ФЗ [<18>](#Par681), касающегося определения понятия "прекращение деятельности страхователя", а также дополнения в пункт 6 статьи 13, устанавливающего механизм подтверждения невозможности установления места нахождения отца ребенка и возможность назначения ежемесячного пособия по уходу за ребенком без справки от родителя.

--------------------------------

<18> Федеральный закон от 29.12.2006 N 255-ФЗ "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством".

2.6. Право на благоприятную окружающую среду (статья 42)

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 года N 1157, 2013 год был объявлен Годом охраны окружающей среды.

В 2013 году управлением Росприроднадзора по Воронежской области выявлено 351 нарушение природоохранного законодательства, к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму 5,33 млн. рублей привлечено 90 юридических, 269 должностных и 19 физических лиц, взыскано штрафов на сумму 5321,4 млн. рублей. По данным управления, основными нарушениями остаются:

- выброс загрязняющих веществ без специального разрешения, нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух;

- несоблюдение природоохранных требований к накоплению, хранению и захоронению отходов производства и потребления;

- нарушение правил эксплуатации водоохранных сооружений и устройств (полей фильтрации);

- отсутствие единого порядка утилизации мусора и строительно-промышленных отходов производства в муниципальных районах и сельских поселениях;

- превышение содержания загрязняющих веществ в составе сточных вод, сбрасываемых на поля фильтрации;

- нарушение режима использования земельных участков в водоохранных зонах рек Дон, Усмань и Воронежского водохранилища.

Департаментом природных ресурсов и экологии Воронежской области в 2013 году в рамках государственного экологического надзора выявлено 286 нарушений природоохранного законодательства, при этом основными нарушениями являются:

- невнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- несоблюдение требований при обращении с отходами производства и потребления;

- нарушение законодательств об охране атмосферного воздуха.

Несмотря на некоторое снижение в 2013 году количества обращений к Уполномоченному по вопросам реализации права на благоприятную окружающую среду, их удельный вес оставался существенным. Кроме того, Уполномоченным проводилась проверка сообщений СМИ о фактах экологических нарушений.

Типичными нарушениями прав человека в области природопользования и охраны окружающей среды в 2013 году являлись:

непредоставление населению достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды;

загрязнение атмосферы, связанное с работой промышленных предприятий, автомобильного транспорта;

загрязнение поверхностных водных источников, сброс неочищенных сточных вод в водные объекты;

вырубка деревьев в населенных пунктах и прежде всего на территории г. Воронежа;

самовольный выброс мусорных отходов гражданами на территориях сельских поселений, в лесистых местностях и вблизи дорожных трасс.

- Особое значение имеет реализация права на получение достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды, в том числе о документах и программах, предусматривающих ведение деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения.

В Воронеже (в отличие от области) не сложилось практики широкого общественного обсуждения важнейших документов, затрагивающих права граждан, в том числе права на благоприятную окружающую среду: генерального плана городского округа г. Воронеж, комплексной схемы организации дорожного движения (КСОДД) в городском округе г. Воронеж. По большинству проектов, касающихся изменения состояния окружающей среды, не проводится общественной экологической экспертизы, предусмотренной законом [<19>](#Par707).

--------------------------------

<19> ФЗ от 23.11.1995 N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе".

Рекомендации:

Воронежской областной Думе - обеспечить усиление общественного экологического контроля в области путем ускорения принятия закона об общественных экологических инспекторах Воронежской области, которые должны выявлять факты нарушения нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении;

управлению Росприроднадзора по Воронежской области, департаменту природных ресурсов и экологии области обеспечить повышение качества проводимых государственных экологических экспертиз, предоставлять населению достоверную информацию о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, экологической безопасности.

- Продолжается практика загрязнения поверхностных водных источников и сброса неочищенных сточных вод в водные объекты в г. Воронеже и других населенных пунктах (см. примеры 24, 25 в п. 4.2 приложения). Все больше фактов свидетельствует о переходе их количества в новое качество. Ярким примером этого является произошедшая в 2013 году локальная экологическая катастрофа в Масловском затоне Воронежского водохранилища, вызвавшая активные протестные действия местных жителей и волну публикаций в СМИ. Причины этого явления однозначно определены не были.

Одним из основных факторов ухудшения качества питьевой воды, причиной биологического загрязнения водоемов наряду с производственно-хозяйственной деятельностью предприятий и производств являются стоки ливневой канализации. В г. Воронеже проектирование и строительство канализационных насосных станций предусмотрено ДМЦП "Чистая вода городского округа город Воронеж на 2011 - 2017 годы". Однако потребность в финансировании мероприятий, включенных в данную программу, значительно превосходит объемы ежегодных бюджетных расходов.

Рекомендации:

правительству Воронежской области - обеспечить проведение в регионе единой государственной политики в области охраны окружающей среды, направленной на формирование эффективной системы управления и увеличение финансирования программ в области охраны окружающей среды.

- Продолжается загрязнение атмосферы, связанное с работой промышленных предприятий и автомобильного транспорта (см. примеры 26, 27 в п. 4.2 приложения). Из этих двух загрязняющих факторов наибольший (и постоянно растущий) удельный вес имеет автомобильный транспорт. Однако производственные объекты, зачастую вводимые в строй и эксплуатируемые без соблюдения экологических требований, также вносят свой вклад в загрязнение воздуха (да и воды), о чем говорят отчеты Росприроднадзора.

Основными причинами загрязнения воздушного бассейна Воронежской области (кроме роста выхлопов автотранспорта) являются:

- техническое несоответствие производственной инфраструктуры необходимому уровню безопасности жизнедеятельности человека и защищенности окружающей природной среды;

- отсутствие четко выраженных экономических механизмов понуждения природопользователей к рациональной природоохранной деятельности;

- несоразмерность предусмотренного законом наказания за совершенное экологическое правонарушение ущербу, наносимому окружающей среде.

Рекомендации:

правительству Воронежской области - принять меры по совершенствованию экономического стимулирования рационального природопользования, внедрения экологически безопасных технологий.

- Проблема ухудшения состояния зеленых насаждений, вырубки деревьев в населенных пунктах и прежде всего на территории г. Воронежа приобретает все более серьезный характер (см. пример 28 в п. 4.2 приложения). Только за последнее время стало известно несколько вопиющих случаев:

- в Советском районе г. Воронежа в октябре - ноябре 2013 года на территории садового некоммерческого товарищества "Железнодорожник-1" незаконно вырублено около 400 деревьев;

- в августе спилено более 80 деревьев вдоль ул. Кольцовской от Плехановской до "Кольцовского рынка";

- в районе улицы Антонова-Овсеенко в декабре незаконно уничтожено более тысячи сосен.

Продолжается активная застройка скверов и площадок, на которых росли деревья, в том числе в центре города.

При этом компенсационные выплаты и посадки деревьев в других местах не сопоставимы с ущербом экологии от вырубки. Так, по данным экологов, в 2012 - 2013 годах удельный вес высаженных зеленых насаждений в Воронеже составил только 7% от количества вырубленных деревьев (официальная статистика недоступна).

К основным причинам уничтожения городских "зеленых зон" можно отнести:

несоблюдение градостроительных нормативов при застройке города;

нелегальная рубка зеленых насаждений в разных целях;

игнорирование общественности в решениях о вырубках;

отсутствие превентивной информации о планах вырубок;

отсутствие надлежащего муниципального контроля за выданными разрешениями на рубку, за пользованием земельными участками (земельный муниципальный контроль).

Негативная ситуация сложилась также с лесонасаждениями, примыкающими к железнодорожным путям, проходящим по территории Воронежской области: многие деревья в этих лесопосадках уже устарели, поломаны, пострадали от пожара; лесопосадки завалены мусором, старыми строительными материалами, заросли бурьяном.

Рекомендации:

управлению экологии администрации городского округа г. Воронеж провести инвентаризацию всех зеленых зон города Воронежа до конца 2014 года (инициатива экологического совета при губернаторе Воронежской области);

администрации городского округа г. Воронеж включить представителей общественности в работу городской комиссии по землепользованию и застройке.

- В Докладе за 2012 год было акцентировано внимание на нарушении прав жителей области на благоприятную окружающую среду со стороны Министерства обороны РФ. Это касалось двух объектов: военного аэродрома "Балтимор" и полигона "Погоново". В настоящее время ситуация по данным объектам такова:

- по решению руководства МО РФ с 01.12.2013 военная авиация с "Балтимора" переведена на время его реконструкции в Бутурлиновку. По проекту реконструкции "Балтимор" будет рассчитан на 40 боевых самолетов, основу которых составят относительно менее шумные Су-34. Взлетно-посадочная полоса станет чуть шире и длинней. Ее построят с учетом новейших требований безопасности и шумоизоляции;

- на полигоне "Погоново" прекращена утилизация боеприпасов, уменьшена масса используемых бомб, фактически исключены действия в ночное время. Сложились реальные перспективы закрытия полигона "Погоново", а для бомбометаний выбран другой участок земли вдали от населенных пунктов.

2.7. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

(статья 41)

Одной из стратегических задач здравоохранения является устойчивый рост рождаемости и здоровья детей, снижение смертности, увеличение продолжительности жизни. В 2013 году в Воронежской области продолжался рост заболеваемости и превышение смертности над рождаемостью (см. [п. 1.3](#Par197) Доклада).

Основные виды нарушений прав граждан в сфере здравоохранения в 2013 году:

нарушение сроков предоставления льготным категориям граждан путевок на санаторно-курортное лечение;

вынуждение граждан ежегодно документально подтверждать выбор медицинской организации;

неспособность руководства поликлиник организовать сменную работу врачей;

неоказание или некачественное оказание медицинской помощи;

несвоевременное оказание высокотехнологичной медицинской помощи;

несоблюдение этических и моральных норм медицинскими работниками;

непринятие мер со стороны областного департамента здравоохранения в случаях системных нарушений, допускаемых в лечебных учреждениях.

- В соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" федеральные льготники имеют право на получение набора социальных услуг, в том числе при наличии медицинских показаний - путевки на санаторно-курортное лечение. При этом периодом предоставления гражданам путевки является календарный год [<20>](#Par757). Указанная норма направлена на определение срока, в пределах которого государство гарантирует гражданину реализацию его прав, что подтверждено Определением Верховного суда РФ N 84-ВПР12-1 [<21>](#Par758). Фактически же граждане, имеющие данное право, получают путевку лишь раз в 2 - 3 года.

--------------------------------

<20> Ст. 6.3 Федерального закона от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи".

<21> Бюллетень ВС РФ 2013 года N 1.

Положение с обеспечением граждан бесплатными путевками уже освещалось в докладе Уполномоченного за 2012 год, однако и в 2013 году положение не улучшилось. В 2013 году зафиксировано 7 обращений к Уполномоченному граждан, которые не были обеспечены путевкой на санаторно-курортное лечение в 2012 и 2013 годах, неоднократно обращались по данному вопросу в департамент труда и социального развития Воронежской области.

В настоящее время отказ департамента в предоставлении ежегодной путевки на санаторно-курортное лечение может быть обжалован исключительно в судебном порядке. Сложившаяся судебная практика по подобным делам неоднозначна. В большинстве регионов суды принимают решения в пользу граждан, в Воронежской области это - единичные случаи.

- Федеральным законодательством [<22>](#Par764) закреплено право выбора гражданином медицинской организации не чаще, чем один раз в год, за исключением случаев изменения места жительства или места пребывания гражданина, когда гражданин вправе использовать эту возможность чаще, чем один раз в год. При этом Уполномоченным в 2013 году выявлялись факты (см. пример 29 в п. 4.2 приложения) принуждения со стороны медицинских учреждений граждан ежегодно документально подтверждать выбор медицинской организации (то есть право превращалось в обязанность!).

--------------------------------

<22> ФЗ от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", Приказ Минздравсоцразвития России от 26.04.2012 N 406н "Об утверждении Порядка выбора гражданином медицинской организации при оказании ему медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи".

- Уполномоченным в течение 2013 года фиксировались случаи, когда врачи районных поликлиник, в том числе узкие специалисты, работают только в первую смену (см. пример 30 в п. 4.2 приложения). Руководству поликлиник не удается организовать работу в две смены из-за низкой укомплектованности кадрами. Тем самым нарушается действующее законодательство [<23>](#Par768): работа поликлиник должна организовываться по сменному графику, обеспечивающему оказание медицинской помощи в течение всего дня.

--------------------------------

<23> П. 12 приложения N 1 к Положению об оказании первичной медико-санитарной помощи взрослому населению, утвержденному Приказом Минздравсоцразвития РФ от 15.05.2012 N 543н.

- По-прежнему одним из наиболее частых нарушений остается неоказание или некачественное оказание медицинской помощи. К Уполномоченному в 2013 году неоднократно поступали обращения по данному вопросу (см. примеры 31, 32 в п. 4.2 приложения). Причем существенная часть этих обращений относилась к оказанию скорой помощи и помощи детям, что совершенно недопустимо.

- Нарушения прав граждан на оказание высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) заключаются в том, что, несмотря на оформленный талон на оказание ВМП, госпитализация и собственно оказание помощи откладываются на достаточно длительные сроки в связи с исчерпанием плановых объемов ВМП, утвержденных для данного лечебного учреждения (см. пример 34 в п. 4.2 приложения). Это допустимо только при заболеваниях и состояниях, не сопровождающихся угрозой жизни, не требующих экстренной и неотложной помощи, отсрочка оказания которой на определенное время не повлечет за собой ухудшение состояния, угрозу жизни и здоровью больного [<24>](#Par773).

--------------------------------

<24> П. 12 Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю "нейрохирургия", утвержденного Приказом Минздрава России от 15.11.2012 N 931н.

- Традиционными являются жалобы в адрес Уполномоченного на несоблюдение этических и моральных норм медицинскими работниками (см. пример 33 в п. 4.2 приложения). Имеются факты нарушения правил этики и деонтологии при проведении исследований, отнесенных к видам медицинского вмешательства, без получения от пациента письменного информированного добровольного согласия [<25>](#Par777), зафиксированного в медицинской документации. Экспертиза расценивает данные случаи как дефекты оказания медицинской помощи.

--------------------------------

<25> Приказ Минздравсоцразвития России от 23.04.2012 N 390н "Об утверждении Перечня определенных видов медицинских вмешательств, на которые граждане дают информированное добровольное согласие при выборе врача и медицинской организации для получения первичной медико-санитарной помощи".

Причинами нарушений прав граждан в сфере медицинской помощи по-прежнему являются:

недостаточное финансирование и дефекты организации системы здравоохранения;

закрытость и корпоративность медицинского сообщества, отсутствие широкого общественного контроля;

возможность существования в системе медицинских работников с недостаточными профессиональными и моральными качествами.

Рекомендации департаменту здравоохранения Воронежской области:

организовать эффективный регулярный контроль качества оказания в подведомственных организациях медицинских услуг и уважительного отношения к правам граждан;

с установленной периодичностью размещать на своем портале обобщенную информацию о жалобах граждан для обеспечения возможности широкой дискуссии по наиболее злободневным вопросам состояния здравоохранения области;

провести социологические опросы пациентов медицинских учреждений на предмет удовлетворенности качеством оказания медицинской помощи;

разместить в медицинских учреждениях в доступных для пациентов местах информацию с адресами и телефонами контролирующих органов, уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка.

2.8. Другие виды нарушаемых прав

- Нарушения прав в миграционной сфере

Сегодня вопрос миграции - один из самых сложных вопросов общественной и политической жизни России. 9 декабря 2013 года состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, на которое был приглашен руководитель Федеральной миграционной службы России К.О. Ромодановский. Региональными уполномоченными на встрече затрагивался ряд вопросов, касающихся реализации программы добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, обеспечения жилищными сертификатами вынужденных переселенцев по федеральной программе "Жилище", соблюдения прав иностранных граждан, подвергнутых принудительному выдворению из страны и содержащихся (порой по полгода) в изоляторах временного содержания граждан, ну и конечно, проблем соблюдения баланса на российском рынке труда.

Как и в предыдущие годы, основными проблемами в этой сфере являются:

- ухудшающаяся с каждым годом демографическая ситуация в стране и экономическая обстановка, порождающая объективную потребность в притоке рабочей силы за счет миграции;

- преступность в среде мигрантов, их социальная незащищенность, национальная обособленность, обострение этнических противоречий между коренным населением и мигрантами.

1) Основным нарушением прав в миграционной сфере, выявленном в 2013 году, стало длительное (до 6 - 8 месяцев) содержание в изоляторах временного содержания (ИВС) иностранцев, ожидающих выдворения из России.

С 9 августа 2013 года вступили в силу изменения в Кодекс об административных правонарушениях РФ [<26>](#Par799), направленные на ужесточение ответственности за нарушения миграционного законодательства: увеличение административных штрафов, а также обязательное выдворение за нарушение режима пребывания (проживания) или незаконную трудовую деятельность. В настоящее время судебная практика направлена на принятие решений о принудительном выдворении иностранных граждан с помещением их в специальные приемники для выдворяемых.

--------------------------------

<26> ФЗ от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", Приказ Минздравсоцразвития России от 26.04.2012 N 406н "Об утверждении Порядка выбора гражданином медицинской организации при оказании ему медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи".

В 2013 году в ИВС Воронежской области содержалось 338 иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы РФ (из них было выдворено только 89), часть из которых находились там свыше трех месяцев, что противоречит международным нормам, нарушает права на свободу передвижения и выбор места жительства, а также право на свободу, частично парализует работу ИВС, так как лиц данных категорий нельзя содержать с арестованными, осужденными, подозреваемыми в совершении преступлений.

Причинами такого положения являются:

несвоевременное выделение денежных средств на выдворение;

в некоторых случаях неправильно составленное решение суда (ошибка в паспортных данных выдворяемых);

отсутствие специальных учреждений для содержания выдворяемых и депортируемых.

В связи с этим необходимо создание специализированного центра для содержания граждан, депортируемых из РФ.

В октябре 2013 года правительством области принято решение о выборе неиспользуемого здания общеобразовательной школы в с. Старая Ведуга Семилукского района для центра с возможностью содержания 70 иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако наличие подобного учреждения в регионе не может полностью купировать проблему превышения сроков нахождения в них выдворяемых иностранных граждан и лиц без гражданства. Необходимо пересмотреть механизм и способы финансирования этого процесса.

2) По линии трудовой миграции:

- остаются широко распространенными нарушения работодателем трудового и налогового законодательства в отношении иностранных работников. Работодатели часто не заключают с иностранными гражданами трудовые договоры, что позволяет работодателям уклоняться от уплаты налогов, отпусков, больничных листов, а также от обязанности обеспечения иностранца жильем. Одной из основных причин массовых нарушений работодателями является заключение сетевыми компаниями договоров аутстаффинга и лизинга персонала. При лизинге персонала используется схема составления двух разных договоров: трудовой договор между работником и кадровым агентством и договор между фактическим нанимателем и кадровым агентством. При заключении подобного рода договоров юридическое лицо, у которого фактически трудится иностранный гражданин, не несет ответственности за нарушение миграционного законодательства. Следовательно, юридические лица незаконно используют труд иностранных работников на основании договоров аутстаффинга и лизинга персонала, не привлекая их непосредственно в штат своей организации;

- наибольшее количество прибывших для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан работает на стройках города и области как у юридических лиц, так и у частных предпринимателей, не имея при этом никакой специальной подготовки. Зачастую это приводит к травматизму на строительных объектах, не говоря уже о качестве возводимых сооружений. Отсутствие у мигрантов квалификационного уровня и статуса делает их уязвимыми перед опасностью трудовой эксплуатации. Кроме того, все больше приезжающих оказывается не в состоянии органично влиться в российское общество, и это вызывает большое беспокойство со стороны местного населения. Иностранцы, не знающие законодательства РФ и не владеющие ситуацией, подпадают под влияние своих же соотечественников и недобропорядочных предприимчивых россиян, предлагающих "посреднические услуги". В результате в регионе расширяется теневой рынок труда.

Для перевода назревших проблем в категорию задач необходимо создание на базе высшего учебного заведения адаптационно-обучающего центра для иностранных трудовых мигрантов по следующим направлениям:

- основы строительного дела и техники безопасности на строительных объектах;

- русский язык;

- культурные особенности и нормы поведения в российском обществе;

- основы миграционного законодательства.

3) С 1 января 2014 года [<27>](#Par818) срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток (за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен). Иными словами, пробыв в России 90 суток, иностранный гражданин (или лицо без гражданства) обязан выехать на родину, а въехать обратно он может только по истечении следующих 90 суток. Иностранцы, прибывшие в РФ с целью оставления на постоянное место жительства и не имеющие по законодательству права на получение разрешения на временное проживание (РВП) вне пределов квоты, ожидают очереди на получение квоты по 3 - 9, а иногда и по 12 месяцев.

--------------------------------

<27> П. 12 приложения N 1 к Положению об оказании первичной медико-санитарной помощи взрослому населению, утвержденному Приказом Минздравсоцразвития РФ от 15.05.2012 N 543н.

В результате получается, что они будут вынуждены либо переходить в статус нарушителей миграционного законодательства (что является основанием для закрытия въезда в РФ), либо выезжать в страну исхода каждые 3 месяца и проживать там последующие 3 месяца. Для семей, продавших на родине все свое имущество и купивших в России недвижимость, создается тупиковая ситуация, решить которую можно лишь законодательно отменив квотирование на РВП.

Рекомендации:

УФМС РФ по Воронежской области необходимо пересмотреть механизм предоставления квот на получение ИГ и ЛБГ разрешений на временное проживание. В настоящее время сложилась практика, когда общее количество квот, выделяемых на регион, ежеквартально делится территориально по районам области, что и приводит к необходимости выезда мигрантов по истечении установленного законом срока временного пребывания в РФ (90 суток для лиц, прибывших в безвизовом порядке). Распределение квот независимо от кварталов позволит данной категории лиц (прибывших в РФ на ПМЖ и снятых с регистрационного учета в стране прежнего проживания) законно получить статус РВП без необходимости выезда и проживания в стране исхода последующие 90 суток.

Обеспечение адаптации и интеграции мигрантов в российское сообщество, а также увеличение квалификационной составляющей трудового потенциала работников может быть достигнуто путем создания в Воронежской области специализированного адаптационно-обучающего центра для трудовых мигрантов. Один из вариантов решения данного вопроса - создание подобного центра на базе ВГАСУ. Необходимо создание межведомственной рабочей группы по разработке программы деятельности центра, координатором которой должен стать профильный департамент областной администрации, а именно департамент труда и занятости населения.

С целью подбора квалифицированных специалистов непосредственно для конкретных работодателей необходимо решить вопрос по созданию кадровых агентств в странах исхода мигрантов. Этот вопрос может быть решен за счет самих работодателей.

УФССП РФ по Воронежской области необходимо принять меры по сокращению сроков отправки на родину лиц, подвергнутых принудительному выдворению и содержащихся в специальных учреждениях, за счет сокращения сроков направления запросов в ФСП РФ, а также путем приобретения билетов за счет местных представительств диаспор.

- Нарушения права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33).

В ходе рассмотрения обращений о нарушении этого права была выявлена системная проблема: бюрократическая машина приспособилась к требованиям Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации" и научилась обходить их. Если нарушения сроков ответов в последнее время наблюдается нечасто, то ответы не по существу обращений и возврат обращений с любого уровня "вертикали власти" к должностному лицу, ответственному за нарушение права, приобрели массовый характер.

Даже на подготовленные юристами аппарата Уполномоченного запросы органы власти и местного самоуправления ухитряются отвечать не по существу: в ответах, как правило, перечисляются нормативные правовые акты (на нарушение которых и указывалось Уполномоченным), а из поставленных вопросов освещаются в лучшем случае 70% не самых острых.

Эта проблема во весь рост встала также перед областной прокуратурой, которая планирует в 2014 году проведение проверок соблюдения Федерального закона N 59-ФЗ.

Для решения этой проблемы необходимо усилить контроль за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц, и совершенствовать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в данной сфере.

3. Выводы и предложения по улучшению ситуации с соблюдением

прав человека

Анализ нарушений прав граждан и практики работы аппарата Уполномоченного позволяет сделать следующие выводы о соблюдении прав человека на территории Воронежской области и предложить меры по повышению их защищенности.

3.1. Выводы

1. Результаты анализа обращений к Уполномоченному и социально-экономического положения региона в 2013 году показывают рост числа выявленных нарушений прав и свобод человека на фоне снижения отдельных индикаторов, отражающих уровень жизни населения.

2. В структуре обращений граждан о нарушении прав в сравнении с 2012 годом произошло уменьшение доли социальных прав, которая тем не менее продолжает превалировать. Уровень нарушений экономических прав остался на уровне 2012 года. Отмечается устойчивый тренд ежегодного (с 2011 года) роста удельного веса обращений о нарушении гражданских прав и прав-гарантий.

Сравнение показателей по отдельным видам конституционных прав показало, что первая "тройка" по количеству обращений осталась прежней - право на жилище, на социальное обеспечение, на частную собственность. В 2013 году произошло существенное снижение доли обращений о нарушении прав на свободный труд и отдых, на образование, на благоприятную окружающую среду. Одновременно выросло количество обращений по нарушениям прав на государственную и судебную защиту, на обращение в государственные и муниципальные органы, на достоинство личности.

Отмеченная динамика отражает рост требовательности граждан к обязательствам государства по гарантированию их прав и свобод.

3. Социальная база заявителей в 2013 году не претерпела существенных изменений: наименее защищенной категорией населения по-прежнему остаются пенсионеры, проблемы которых усугубляются опережающим ростом цен на основные продукты питания и коммунальные услуги.

4. С ростом гражданской активности обостряются проблемы взаимодействия и коммуникации с населением и общественными институтами со стороны государственных и муниципальных органов, которые объективно не могут не противодействовать внешнему вмешательству в их деятельность и конкуренции вследствие системного свойства самосохранения и поддержания устойчивости.

Эти органы нередко оказываются неготовыми на уровне современных требований к предоставлению государственных услуг населению, реагированию на обращения граждан, обеспечению открытости, оказанию поддержки социально ориентированным НКО.

5. Органы местного самоуправления устойчиво продолжают оставаться основным субъектом, нарушающим права граждан. К основным причинам сохранения такой ситуации можно отнести недостаточное финансирование, низкий кадровый потенциал, неудовлетворительный уровень управляемости, слабый контроль и ответственность. При этом практически отсутствуют либо не используются рычаги влияния на глав органов местного самоуправления, не исполняющих свои обязанности и нарушающих права жителей, как со стороны органов власти, так и правоохранительных органов. Однако эти органы - самый первый и массовый уровень соприкосновения населения с государством, по качеству работы которого люди судят и обо всех остальных государственных институтах.

Пользуясь определенной автономностью, предоставленной им статьей 12 Конституции РФ, несовершенством Федерального закона N 131-ФЗ, главы муниципалитетов оправдывают свою бездеятельность скудностью бюджетов, нечеткостью распределения полномочий между органами разных уровней. В то же время имеется достаточно примеров эффективной работы органов местного самоуправления. Например, при поддержке субъекта Федерации органы муниципальной власти Пензенской области начали создавать оффшорные зоны по принципу: чем дальше от центра, тем ниже налоги, стимулируя инвестиционную привлекательность отдаленных сельских поселений. Этот опыт следует изучить и применять в Воронежской области.

3.2. Предложения, направленные на повышение защищенности

прав человека

1. Нормативно-правовое регулирование:

1.1. Все более актуальной с каждым годом становится необходимость принятия федерального закона, регулирующего основы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и устанавливающего их полномочия по отношению к федеральным органам, участию в судебном процессе. Для подготовки проекта данного федерального закона по предложению администрации Президента России создана рабочая группа, в которую включен Уполномоченный; проведено одно рабочее заседание. Однако, на текущий момент работа далека до завершения.

1.2. Необходим пересмотр механизма применения мер административной ответственности по отношению к должностным лицам, противодействующим в исполнении Уполномоченным своих обязанностей, которая введена в Кодекс об административных правонарушениях на территории Воронежской области (ст. 24.3) Законом Воронежской области от 06.10.2010 N 88-ОЗ. В Закон Воронежской области от 29.12.2009 N 190-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий" введен пункт 4 ч. 2 ст. 1, согласно которому они наделяются полномочиями по определению перечня должностных лиц органов МСУ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе по ст. 24.3.

Уполномоченный является государственным органом Воронежской области, который в соответствии с Законом N 66-ОЗ рассматривает обращения граждан по вопросам нарушения прав человека органами государственной власти Воронежской области, иными государственными органами Воронежской области, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Таким образом, налицо правовая коллизия, допускающая превышение полномочий органов местного самоуправления, которые должны в соответствии с указанными нормативными правовыми актами составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе в отношении должностных лиц органов государственной власти Воронежской области.

1.3. В плане подготовки проектов законодательных инициатив в 2013 году Уполномоченным были подготовлены и направлены в Воронежскую областную Думу проекты внесения изменений в следующие законодательные акты (подробно - в разделе 4.4 приложения):

1) в Федеральный закон от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах", Закон Воронежской области от 14.11.2008 N 103-ОЗ "О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области";

2) в Закон Воронежской области от 23.12.2011 N 208-ОЗ "Об обязательном государственном страховании государственных гражданских служащих Воронежской области".

2. По изменению системных подходов к решению проблем.

Требуются системные меры на государственном уровне, направленные на:

- модернизацию (совершенствование) работы с обращениями граждан на всех уровнях органов государственной власти и местного самоуправления;

- расширение возможностей органов местного самоуправления по реализации прав граждан и повышение их ответственности за их нарушение;

- усиление контроля государства за формированием архивов;

- кардинальное улучшение информационного взаимодействия государственных органов в сфере реализации электронных услуг.

3. По принятию конкретных мер, направленных на исправление допущенных нарушений прав и их недопущение в дальнейшем, рекомендации приведены в [разделе 3](#Par832) Доклада (по каждому нарушенному праву).

3.3. Приоритеты деятельности Уполномоченного в 2014 году

В соответствии со стратегическими направлениями деятельности Уполномоченного на 2012 - 2015 годы [<28>](#Par872) в 2014 году планируется совершенствование работы его аппарата с целью повышения эффективности по следующим основным направлениям: содействию беспрепятственной реализации прав человека, восстановлению нарушенных прав, правовому просвещению, совершенствованию законодательства, международному сотрудничеству.

--------------------------------

<28> Доклад за 2011 год.

1. По направлению содействия беспрепятственной реализации прав человека:

- расширять формы сотрудничества с различными институтами гражданского общества в целях повышения социальной активности населения по защите своих прав;

- повысить эффективность взаимодействия с государственными и муниципальными органами в вопросах стимулирования развития гражданского общества в регионе, поддержки социально-ориентированных НКО;

- принять участие в организации системы общественного контроля в сфере ЖКХ совместно с ВРОО "Центр содействия интересам граждан в жилищно-коммунальной сфере "ЖИЛИЩНЫЙ КОНТРОЛЬ";

- наладить систему методической помощи органам местного самоуправления в целях профилактики нарушений прав человека;

- оказывать содействие государственным и общественным организациям в снижении напряженности в сфере миграции.

2. По направлению восстановления нарушенных прав:

- активизировать мониторинг СМИ и взаимодействие с общественными организациями в плане получения информации о нарушении прав человека;

- учитывая рост числа обращений от инвалидов и низкий уровень выполнения требований по формированию доступной среды на территории области, провести мониторинг проблемы и кампанию, направленную на привлечение внимания к ней органов власти и улучшение ситуации;

- повысить оперативность обмена информации с государственными органами при рассмотрении обращений путем ускорения документооборота и усиления контроля за своевременностью ответов;

- настроить определенные законодательством механизмы применения мер административного воздействия по отношению к должностным лицам, нарушающим права граждан и противодействующим в исполнении Уполномоченным своих обязанностей;

- активнее использовать заключения Уполномоченного как инструмент воздействия на должностных лиц органов, нарушивших права граждан;

- совместно с экологическими организациями активно противодействовать практике вырубки деревьев и прежде всего на территории г. Воронежа.

3. По направлению правового просвещения:

- внедрять в работу по правовому просвещению формы и методы социальной рекламы;

- усилить использование прогрессивных форм обучения - интерактивных, дискуссионных, игровых, мультимедийных, интернет-ориентированных.

4. По направлению совершенствования законодательства:

- повысить эффективность анализа поступающей информации в целях выявления правовых проблем и предложения путей их решения;

- активизировать участие сотрудников аппарата во взаимодействии с комитетами и комиссиями Воронежской областной Думы в процессе подготовки и обсуждения законопроектов, относящихся к сфере прав человека.

5. В плане развития международного сотрудничества:

- принимать активное участие в работе Европейского института омбудсмена;

- налаживать сотрудничество с международными и национальными правозащитными организациями;

- активнее участвовать в работе и организации международных конференций и круглых столов.

Уполномоченный по правам человека

в Воронежской области

Т.Д.ЗРАЖЕВСКАЯ

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)