

Уполномоченный по правам человека в городе Москве

**ДОКЛАД**

**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО**

**ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ГОРОДЕ МОСКВЕ,
О СОБЛЮДЕНИИ И ЗАЩИТЕ ПРАВ, СВОБОД**

**ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В 2013 ГОДУ**

**Москва**

**2014**

**Список сокращений, использованных в докладе**

|  |  |
| --- | --- |
| **Сокращение** | **Расшифровка** |
| ГУ МВД России по Москве | Главное управления МВД России по городу Москве |
| Государственная Дума | Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации |
| ГК РФ | Гражданский кодекс Российской Федерации |
| ГПК РФ | Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации |
| ГСУ ГУ МВД России по Москве | Главное следственное управление ГУ МВД России по г. Москве |
| ГСУ СК России по Москве | Главное следственное управления Следственного комитета Российской Федерации по городу Москве |
| ДГИ | Департамент городского имущества города Москвы |
| ДЖПиЖФ | Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы |
| ДРНТ | Департамент развития новых территорий города Москвы |
| ДСЗН | Департамент социальной защиты населения города Москвы |
| Дума | Московская городская Думы |
| ЖК РФ | Жилищный кодекс Российской Федерации |
| КоАП РФ | Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях |
| Конституция РФ | Конституция Российской Федерации |
| Минобрнауки России | Министерство образования и науки Российской Федерации |
| Минобороны России | Министерство обороны Российской Федерации |
| НКО | некоммерческие организации |
| органы местного самоуправления | органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве |
| Правительство РФ | Правительство Российской Федерации |
| Президент РФ | Президент Российской Федерации |
| ПФР | Пенсионный фонд Российской Федерации |
| СК РФ | Семейный кодекс Российской Федерации |
| субъект РФ | субъект Российской Федерации |
| УК РФ | Уголовный кодекс Российской Федерации |
| УФСКН России по Москве | Управление Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по г. Москве  |
| УФМС по Москве | Управление Федеральной миграционной службы по г. Москве |
| УФСИН России по Москве | Управление Федеральной службы исполнения наказаний России по г. Москве |
| УФССП России по Москве | Управление Федеральной службы судебных приставов по Москве  |
| Федеральный закон № 184-ФЗ | Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» |

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
| **Введение**О количестве, тематике обращений граждан и о судебной работе | 5 |
|  |  |
| **1. Социальные права** | 8 |
| 1.1. О правах инвалидов, имеющих транспортные средства  | 8 |
| 1.2. Об обеспечении жизненно важными медицинскими препаратами лиц, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями  | 12 |
| 1.3. О региональной социальной доплате к пенсии | 13 |
| **2. Права на свободу и личную неприкосновенность** | 15 |
| 2.1. О соблюдении прав лиц, содержащихся под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы  | 15 |
|  |  |
| **3. Право на имущество** | 17 |
| 3.1. О праве отдельных категорий граждан на первоочередное получение земельных участков | 17 |
| 3.2. О соблюдении прав граждан при сносе объектов гаражного назначения, не являющихся объектами капитального строительства | 20 |
|  |  |
| **4. Право на жилище** | 23 |
| 4.1. О соблюдении жилищных прав жителей города Москвы | 23 |
| 4.2. О реализации жилищных прав граждан, проживающих на присоединенных к городу Москве территориях | 34 |
| 4.3. Один конкретный пример о соблюдении жилищных прав инвалида 1 группы, имеющего жилищные льготы | 37 |
| 4.4. О соблюдении жилищных прав военнослужащих | 40 |
| 4.5. О ситуации с протестом Прокурора города Москвы на Закон города Москвы № 29  | 43 |
|  |  |
| **5. Защита прав и законных интересов несовершеннолетних** | 46 |
| 5.1. О приеме детей в образовательные организации и их финансирование | 46 |
| 5.2. Об освоении несовершеннолетними основной образовательной программы в форме семейного образования | 51 |
| 5.3. О реализации права несовершеннолетних на отдых | 56 |
| 5.4. О реорганизации организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей | 63 |
|  |  |
| **6. О правоприменительной практике в ходе реализации федерального законодательства в городе Москве**6.1. О деятельности УФССП России по Москве | 6666 |
| 6.2. О нарушениях прав граждан в ходе рассмотрения сотрудниками полиции сообщений о преступлениях | 70 |
| 6.3. О правоприменении пункта 4 статьи 292 ГК РФ | 72 |
|  |  |
| **Заключение** | 79 |
|  |  |
| **Приложение**Защита прав москвичей в условиях массовой миграции | 79 |

**Введение**

Институт Уполномоченного по правам человека в городе Москве (далее - Уполномоченный) за недолгий срок своего существования стал индикатором реального качества жизни людей.

Не затрагивая полномочия и сферу юрисдикции органов государственной власти, но существенно дополняя имеющиеся правовые средства защиты прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный в 2013 году проделал большую работу и достиг определенных результатов в деле защиты прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с пунктом 15 части 2 статьи 8 Закона города Москвы от 15 апреля 2009 года № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» по результатам деятельности Уполномоченного в 2013 году подготовлен настоящий доклад, в том числе в целях объективной и открытой оценки ситуации в области прав человека в городе Москве, выработки рекомендаций и предложений органам государственной власти и органам местного самоуправления по совершенствованию законодательных и организационных инструментов защиты прав человека.

**О количестве, тематике обращений граждан и о судебной работе**

В 2013 году к Уполномоченному поступило 3862 обращения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина (включая коллективные), из них 1059 - на личном приеме.

С положительным либо частично положительным результатом разрешено 407 письменных обращений, или 14,5% от общего количества (8,2% в 2012 году); даны разъяснения форм и средств, которые возможно использовать для защиты своих прав и свобод, по результатам изучения 1134 письменных обращений, или 40,4% от общего количества; в органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностным лицам, в организации города Москвы, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу, а также в адрес уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в субъектах РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации направлены по подведомственности либо территориальности, в том числе с контролем, 988 письменных обращений, или 35,3% от общего количества.

Несмотря на то, что традиционно увеличение количества обращений свидетельствует об увеличении количества нарушений, следует отметить, что рост количества обращений, разрешенных с положительным результатом, стал возможным благодаря прежде всего более активной и позитивной реакции на обращения Уполномоченного со стороны органов исполнительной власти города Москвы, органов местного самоуправления, их должностных лиц, желанию региональной власти оперативно реагировать на проблемы, а также благодаря накопленному Уполномоченным опыту в вопросах содействия восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, более тесному взаимодействию и сотрудничеству между Уполномоченным и региональной властью, просветительской работе Уполномоченного по разъяснению своей компетенции и повышению уровня доверия к нему (несмотря на отсутствие у Уполномоченного права воздействия на субъекты правоотношений).

Наибольшее количество письменных обращений касалось вопросов:

уголовного, гражданского или административного производства - 30,0%;

реализации норм жилищного законодательства, включая вопросы предоставления жилых помещений, выселения, жилищно-коммунальной сферы, товариществ собственников жилья и управления жилым фондом, - 29,5%;

реализации прав в области образования - 9,4%;

воспитания и содержания детей - 7,7%;

обеспечения экономических и имущественных прав - 5,4%;

обеспечения прав человека в местах принудительного содержания - 3,2%;

реализации права на социальное обеспечение - 3,2%;

обеспечения прав в области здравоохранения - 3,1%;

реализации трудовых прав - 2,2%.

При этом в 2013 году увеличилось количество жалоб на условия отбывания наказания в исправительных учреждениях и оказание медицинской помощи, на действия кредитных организаций и коллекторов по взысканию просроченной задолженности по кредитным договорам и нарушение кредитными организациями условий заключенных договоров, на снос гаражей-«ракушек»; обращений по вопросам реализации права на личный прием должностными лицами органов исполнительной власти, устройства в детские дошкольные учреждения, выселения из общежитий и заключения договора социального найма с лицами, проживающими в общежитиях, деятельности товариществ собственников жилья; обращений о нарушениях при оказании психиатрической помощи, ненадлежащем исполнении родительских обязанностей, снятии с учета нуждающихся в жилых помещениях, предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, старше 23 лет, нарушении предприятиями жилищно-коммунальной сферы своих обязанностей;

уменьшилось количество обращений по трудовым вопросам, алиментным обязательствам, вопросам расселения коммунальных квартир, об обоснованности привлечения к уголовной ответственности и несогласии с приговорами судов по уголовным делам, о признании права пользования жилым помещением, жалоб на работу больниц, поликлиник, медицинское обслуживание, работу общеобразовательных учреждений.

Наибольшее количество устных обращений было по жилищным вопросам - 30,4%, по спорам, связанным с воспитанием детей, - 9,3%, по вопросам гражданского судопроизводства (в том числе исполнения решений судов) - 8,0%, по вопросам образования - 4,7%, по вопросам уголовного судопроизводства - 4,2%, о соблюдении прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, - 2,7%, по вопросам социального обеспечения - 2,5%.

В 2013 году Уполномоченным проведено 2 выездные проверки, в адрес органов исполнительной власти направлено 5 заключений, содержащих рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению прав и свобод граждан.

В 2013 году в органы исполнительной власти города Москвы, органы местного самоуправления, их должностным лицам Уполномоченный направил 699 обращений, из которых 21 обращение о восстановлении нарушенного права и 32 обращения о положительном разрешении вопроса в порядке исключения. Особую озабоченность при этом вызвало то обстоятельство, что ни разу Уполномоченный не был привлечен к участию в рассмотрении своих обращений.

Из-за сложности судебных процедур, правовой некомпетентности и материальной необеспеченности из года в год большое количество заявителей письменно либо устно просят Уполномоченного обратиться в суд с заявлением в защиту их прав, свобод, законных интересов либо оказать правовую помощь по составлению искового заявления в суд, а также представительствовать в суде от их имени.

Пунктом 4 части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» предусмотрено право обращаться в суд с заявлением о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка. Однако возможность обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов как совершеннолетних, так и несовершеннолетних лиц действующим гражданским процессуальным законодательством не предусмотрена.

Правовая коллизия состоит в том, что указанная норма Закона города Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» противоречит положениям ГПК РФ, поэтому ее применение нарушило бы конституционный принцип верховенства правовых актов большей юридической силы.

Уполномоченный (его представитель) вправе принимать участие в судебном процессе в случае привлечения его к участию в деле судом первой инстанции в порядке статьи 47 ГПК РФ до принятия решения.

Основанием для участия Уполномоченного (его представителя) в судебном процессе является обеспечение гарантий государственной защиты, прав и свобод человека и гражданина в целях правильного разрешения дел, имеющих важную социальную направленность.

Правом вступления в дело по собственной инициативе для дачи заключения действующим законодательством Уполномоченный не наделен.

В 2013 году Уполномоченный привлекался к участию в судебном процессе в порядке статьи 47 ГПК РФ в качестве государственного органа для дачи заключения в пределах своей компетенции по 21 гражданскому делу. По 6 гражданским делам Уполномоченный привлекался к участию в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет спора. Составлены письменные заключения по 8 гражданским делам.

В помощь отдельным категориям граждан по делам, где усматривались системные нарушения, сотрудниками аппарата Уполномоченного составлено 5 проектов процессуальных документов (исков и заявлений в суд, апелляционных и кассационных жалоб), по 1 делу оказана помощь в сборе доказательств.

В рамках осуществления просветительской деятельности Уполномоченным издан и распространен справочник, содержащий информацию о правах и свободах человека и гражданина, о компетенции Уполномоченного, о законодательной и исполнительной власти города Москвы, органах, осуществляющих защиту прав несовершеннолетних, некоторых государственных бюджетных учреждениях на территории города Москвы, работающих с несовершеннолетними, а также иные полезные сведения.

Более полные данные о работе по защите прав граждан и по другим направлениях деятельности Уполномоченного представлены в последующих разделах доклада.

**1. Социальные права**

**1.1. О правах инвалидов, имеющих транспортные средства**

17 февраля 2009 года постановлением Правительства Москвы № 115-ПП одобрена Стратегия повышения качества жизни инвалидов в городе Москве на период до 2020 года, определяющая на основе Конвенции о правах инвалидов (принята 13 декабря 2006 года резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН) общие принципы деятельности, цели и задачи органов государственной власти города Москвы по решению проблем инвалидов и членов их семей. Применение положений Стратегии позволит к 2020 году вплотную приблизиться к решению проблемы качества жизни инвалидов в городе Москве.

Однако возможным это станет только в том случае, если органами исполнительной власти города Москвы при осуществлении деятельности будут учитываться реальные потребности инвалидов, в том числе при принятии соответствующих решений. И конечно же только в том случае, если в своей практической деятельности Правительство Москвы не будет принимать решения, сокращающие меры поддержки инвалидов.

В докладе за 2012 год Уполномоченный обращал внимание на проблему предоставления инвалидам, а также отдельным категориям граждан, имеющим транспортные средства, полученные через органы социальной защиты населения, земельных участков для установки гаражей в непосредственной близости от места их жительства. Суть вопроса заключается в следующем.

В соответствии с пунктом 1.1 действовавшего ранее постановления Правительства Москвы от 25 октября 1994 года № 949 «О дополнительных мерах по улучшению социального обслуживания инвалидов Великой Отечественной войны, других инвалидов и отдельных категорий граждан, имеющих транспортные средства» земельные участки для установки гаражей под автомототранспорт предоставлялись в краткосрочную аренду в непосредственной близости от места жительства автовладельцам, получившим в установленном порядке автомототранспорт через органы социальной защиты населения бесплатно или на льготных условиях при наличии соответствующих медицинских показаний: инвалидам Великой Отечественной войны и приравненным к ним лицам; гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидам вследствие Чернобыльской катастрофы и приравненным к ним; инвалидам других категорий; родителям детей-инвалидов (далее - льготники).

Предоставлением земельных участков соответствующим категориям граждан обеспечивалось исполнение государством принятой на себя обязанности по созданию для лиц с ограниченными возможностями надлежащих условий жизнеобеспечения.

Постановлением Правительства Москвы от 13 ноября 2012 года № 636-ПП «О размещении и установке на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства, и о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством» (далее - постановление № 636-ПП) признано утратившим силу постановление от 25 октября 1994 года № 949.

Несмотря на недопустимость произвольного уменьшения объема ранее предоставленных социальных гарантий, утвержденный постановлением № 636-ПП новый порядок размещения и установки на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства, не предусматривает для льготников возможность оформления земельно-правовых отношений в целях размещения гаражей (металлических тентов) вблизи места их жительства.

Между тем, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, государство не может произвольно уменьшать обусловленный особым статусом гражданина объем ранее предоставленных ему социальных гарантий.

Изменение содержания и формы ранее установленных льгот и социальных гарантий должно осуществляться законодателем таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость политики в социальной сфере. В противном случае новое правовое регулирование, по существу, будет означать произвольную отмену прав, приобретенных гражданами в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемых в конкретных правоотношениях, что несовместимо с положениями статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 1), 55 (часть 2) и 57 Конституции РФ (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, определения от 4 апреля 2006 года № 89-О и от 8 февраля 2007 года № 321-О-П).

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что меры, предусматривающие улучшение социального обслуживания инвалидов в городе Москве в виде предоставления в аренду льготникам вблизи места их жительства земельных участков, действовавшие в течение ряда лет, произвольно отменены постановлением № 636-ПП.

При этом потребность льготников в установке гаражей в непосредственной близости от места жительства остается актуальной. Согласно сведениям ДСЗН, представленным Уполномоченному на его запрос, по состоянию на май 2013 года на учете владельцев транспортных средств, получивших в установленном порядке транспортное средство через органы социальной защиты населения, состоит 14 632  инвалида.

В результате обобщения информации, полученной от префектур административных округов города Москвы, установлено, что по состоянию на май 2013 года на территории города Москвы расположен 6 461 гараж (металлический тент) на земельных участках, предоставленных льготникам. При этом количество размещенных на территориях административных округов без соответствующих разрешений органов исполнительной власти гаражей (металлических тентов), которые используются льготниками, составляет 3 173 гаража (металлических тента).

Всего за период 2010-2012 годов, первое полугодие 2013 года по вопросу размещения объектов для хранения (стоянки) транспортного средства вблизи места жительства в префектуры и управы районов поступило 1 192 обращения льготников.

В сентябре 2013 года Уполномоченным направлялось обращение в адрес исполняющего обязанности Министра Правительства Москвы, руководителя ДГИ о разработке проекта правового акта по вопросу предоставления инвалидам, имеющим транспортные средства, земельных участков для установки гаражей в непосредственной близости от места их жительства.

Однако, к сожалению, поставленный Уполномоченным вопрос остался без удовлетворения. При этом ДГИ было указано, что у льготной категории граждан имеется возможность для размещения своего автотранспорта в парковочных карманах с нанесением соответствующих обозначений. К такому замечанию можно отнестись критически, поскольку очевидными на сегодняшний день являются отсутствие у остальных водителей дорожной дисциплины и неготовность граждан серьезно воспринимать необходимость оставления свободными парковочные места, предназначенные для инвалидов. Кроме того, вряд ли будет вменено в обязанность кому-либо из городских служб очищать автомобиль, оставленный на парковочном кармане, от снега. Или эта обязанность по умолчанию возлагается на инвалида - владельца автомобиля?

К Уполномоченному поступают обращения от инвалидов с вопросом о содействии сохранению металлических тентов, установленных возле домов, в которых они проживают.

Суть обращений примерно одинакова. Являясь инвалидом и имея тяжелое заболевание опорно-двигательной системы, заявитель вынужден пользоваться транспортным средством, компенсирующим ограничение способности к передвижению и способствующим социальной и профессиональной реабилитации инвалида. Несмотря на свое тяжелое заболевание, эти люди продолжают работать, в связи с чем автомобиль для них является жизненной необходимостью, обусловленной ограниченными физическими возможностями, потребностью самостоятельного передвижения, в том числе к месту работы.

Вместе с тем такой же жизненной необходимостью для инвалидов является металлический тент, расположенный вблизи от места жительства, который обеспечивает постоянное свободное место для парковки транспорта рядом с домом, а также защищает его от зимних осадков. Самостоятельная очистка автомобиля от снега и невозможность парковать автомобиль на доступном расстоянии от дома становятся непосильной и опасной нагрузкой для заявителей, просто делает невозможной их дальнейшую работу и участие в жизни социума.

Таким образом, учитывая особые потребности инвалидов, имеющих транспортные средства, и разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации о невозможности произвольного сокращения объема льгот для инвалидов, полагаем необходимым вернуть в действующее законодательство города Москвы норму о предоставлении в краткосрочную аренду земельных участков для установки гаражей под автотранспорт в непосредственной близости от места жительства бесплатно или на льготных условиях для инвалидов, родителей детей-инвалидов. Также предоставить право указанным категориям граждан на получение льгот на услуги платных автостоянок или гаражей, находящихся в собственности города Москвы, если они не воспользовались правом на установку гаража. Данная инициатива поддерживается ДСЗН.

В связи с изложенными обстоятельствами, в целях признания в установленном порядке постановления № 636-ПП противоречащим закону в части признания утратившим силу постановления Правительства Москвы от 25 октября 1994 года № 949, Уполномоченный в феврале 2014 года обратился к Прокурору города Москвы с просьбой о принятии соответствующих мер прокурорского реагирования. До настоящего момента ответ из прокуратуры не поступил.

Кроме того, в январе 2014 года в адрес Москомстройинвеста Уполномоченным направлено обращение об ускорении рассмотрения вопроса о подготовке нормативного правового акта, предусматривающего льготы отдельным категориям граждан в виде предоставления на бесплатной основе машиномест в объектах гаражного назначения, находящихся в хозяйственном ведении ГУП  города Москвы «Дирекция строительства и эксплуатации объектов гаражного назначения города Москвы». Ответ на данное обращение в настоящее время не поступил.

В заключение настоящего раздела еще раз хотелось бы обратить внимание всех органов законодательной и исполнительной власти города Москвы на недопустимость произвольной отмены льгот, установленных федеральным законодательством и подлежащих реализации субъектами РФ в отношении лиц, имеющих инвалидность.

**1.2. Об обеспечении жизненно важными медицинскими препаратами лиц,**

**страдающих редкими (орфанными) заболеваниями**

Обязательства органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению граждан Российской Федерации лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения закреплены Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», постановлениями Правительства РФ от 26 апреля 2012 года № 453 «О  порядке ведения федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента» и от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшения обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения».

К Уполномоченному обратился Л., страдающий болезнью Фабри, по вопросу обеспечения жизненно важными медицинскими препаратами за счет бюджетных средств города Москвы.

Из представленных документов следует, что по рекомендации ГНЦ РАМН Л.  по жизненным показаниям назначен Реплагал, являющийся ферментозаместительной терапией пациентов с дефицитом альфа-галактозидазы  А.

Вопрос обеспечения жизненно важными препаратами Л. рассматривался Департаментом здравоохранения города Москвы, а также на уровне Правительства Москвы, однако до настоящего времени должным образом не решен.

Как следует из ответа, поступившего из Правительства Москвы, при оказании первичной медико-санитарной помощи в стационарных условиях дневного стационара и в неотложной форме, специализированной медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной, паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи осуществляется обеспечение граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, включенными в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, утверждаемый Правительством РФ (далее - перечень ЖНВЛП).

Лекарственный препарат агалсидаза альфа (Реплагал) не включен в перечень ЖНВЛП на 2013 год, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2012 года № 1378-р, и в Перечень лекарственных препаратов, в том числе перечень лекарственных препаратов, назначаемых по решению врачебной комиссии лечебно-профилактических учреждений, обеспечение которыми осуществляется в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18 сентября 2006 года № 665.

Таким образом, в настоящее время необходимый для Л. лекарственный препарат субъектом РФ - городом Москвой не закупается, а необходимая больному терапия проводится временно на благотворительной основе.

Отсутствие жизненно необходимого для Л. лекарственного препарата в перечне ЖНВЛП и невозможность обеспечения им за счет субъекта РФ угрожают жизни Л., что является нарушением его конституционного права на жизнь и охрану здоровья.

В связи со сложившейся ситуацией Уполномоченным направлено обращение Министру здравоохранения Российской Федерации.

Министерством здравоохранения Российской Федерации Департаменту здравоохранения города Москвы дано поручение рассмотреть вопрос по обеспечению Л. необходимой медицинской помощью и лекарственным препаратом согласно медицинским показаниям в соответствии с мерами государственной социальной помощи.

Кроме того, Уполномоченным было направлено обращение в территориальный орган Росздравнадзора по Москве и Московской области.

Из полученного ответа следует, что территориальным органом при проведении внеплановой выездной проверки Департамента здравоохранения города Москвы были выявлены нарушения в части организации обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению жизни граждан или их инвалидности.

По результатам проверки Департаменту здравоохранения города Москвы выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

Согласно информации заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы в целях решения вопроса о дальнейшем лекарственном обеспечении Л. оформлено направление на консультацию главного внештатного специалиста гематолога - трансфузиолога Департамента здравоохранения города Москвы.

Также Департаментом здравоохранения города Москвы подготовлен проект приказа о дальнейшем совершенствовании организации оказания медицинской помощи жителям города Москвы, страдающим заболеваниями, включенными в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, утверждающий Временный регламент организации медицинского и лекарственного обеспечения указанной категории граждан.

Указанный вопрос остается на контроле Уполномоченного.

**1.3. О региональной социальной доплате к пенсии**

С 1 января 2013 года вступило в силу постановление Правительства Москвы от 8 августа 2012 года № 396-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 17 ноября 2009 г. № 1268-ПП» (далее - постановление № 396-ПП), которым установлен порядок назначения и выплаты неработающим пенсионером региональной социальной доплаты к пенсии.

Согласно внесенным изменениям региональная социальная доплата устанавливается неработающим пенсионерам при наличии регистрации в городе Москве по месту жительства не менее 10 лет в общей сложности. 10-летний период регистрации определяется путем сложения всех периодов регистрации по месту жительства в городе Москве, имеющихся у гражданина на момент обращения (включая время проживания на присоединенной к городу территории).

Неработающие пенсионеры, зарегистрированные на территориях административных округов города Москвы, имеют право на региональную социальную доплату к пенсии до городского социального стандарта (в 2012 и 2013 годах - 12 тыс. рублей) независимо от вида получаемой пенсии и органа, которым она выплачивается.

Лицам, обратившимся за доплатой до 1 января 2013 года, в отношении которых ПФР принял решение о назначении или начале выплаты пенсии в городе Москве до 1 января 2013 года, доплата устанавливается, если общая сумма их материального обеспечения меньше 12 тыс. рублей (пункт 2 постановления № 396-ПП).

Вместе с тем, как следует из обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного, на практике имеют место случаи, носящие спорный характер.

К Уполномоченному поступила жалоба на отказ в назначении региональной социальной доплаты к пенсии гражданина И.

И. в 2012 году был признан инвалидом 3 группы, в связи с чем сразу же обратился в УСЗН Нагорного района города Москвы для получения социальной карты, а также в районное ПФР - с заявлением о назначении пенсии.

Получив пенсионное удостоверение только в январе 2013 года, И. обратился в УСЗН Нагорного района города Москвы за оформлением региональной социальной доплаты. На основании того, что он обратился за оформлением социальных выплат в январе 2013 года и в городе Москве зарегистрирован только с 4 октября 2011 года, в назначении региональной доплаты к пенсии И. было отказано со ссылкой на вступившее в силу постановления № 396-ПП, которым введен принцип оседлости по месту жительства.

Аналогичная ситуация произошла с гражданкой Н., также обратившейся в аппарат Уполномоченного.

Гражданка Н. по наступлению пенсионного возраста в июне 2012 года обратилась с заявлением о назначении пенсии в управление ПФР по Ленинскому району города Видное. Получив пенсионное удостоверение в декабре 2012 года, 21 января 2013 года Н. обратилась в УСЗН за оформлением социальных гарантий москвича. На основании того, что она обратилась за оформлением доплаты в январе 2013 года и в городе Видное зарегистрирована только с 18 февраля 2012 года, в назначении региональной доплаты к пенсии Н. также было отказано по аналогичным основаниям.

Вместе с тем в соответствии постановлением Правительства Москвы от 17 ноября 2009 года № 1268-ПП «О региональной социальной доплате к пенсии» назначение и выплата региональной социальной доплаты к пенсии неработающих граждан, зарегистрированных в Москве по месту пребывания и получающих пенсию в городе Москве, производится в размерах и на условиях, установленных утвержденным указанным постановлением Порядком.

Согласно пункту 14 Порядка назначения и выплаты неработающим пенсионерам региональной социальной доплаты к пенсии назначение региональной социальной доплаты производится со дня назначения (начала выплаты) пенсии в городе Москве, если обращение за указанной выплатой с соответствующим заявлением и со всеми необходимыми документами последовало в течение шести месяцев с даты утверждения решения о назначении (начала выплаты) пенсии в городе Москве, а при превышении этого срока - с месяца обращения за региональной социальной доплатой.

Данная норма применяется для пенсионеров, которые на дату назначения (начала выплаты) пенсии в городе Москве являлись неработающими, а также имели регистрацию по месту жительства (пребывания) в городе Москве, и до даты обращения за региональной социальной доплатой указанные обстоятельства у них не изменялись.

Таким образом, право на региональную социальную доплату к пенсии у граждан наступило до вступления в силу постановления № 396-ПП, в связи с чем Уполномоченный обратился в ДСЗН с просьбой о пересмотре районными УСЗН вопросов назначения данной доплаты указанным гражданам в соответствии с законодательством. Обращения Уполномоченного были удовлетворены.

По информации, представленной ДСЗН, в настоящее время получателями региональной социальной доплаты к пенсии в городе Москве являются около 2,1 млн. человек, из которых 8,1 тыс. человек выплата доплаты производится до прожиточного минимума пенсионера (в том числе 4 тыс. человек, зарегистрированным по месту жительства в городе Москве менее 10 лет).

Кроме того, во избежание ущемления материальных прав несовершеннолетних детей (в том числе детей-инвалидов), не имеющих регистрации по месту жительства в городе Москве не менее 10 лет, доплата до городского социального стандарта устанавливается, если ребенок с рождения постоянно зарегистрирован в Москве. Данный вопрос решается и в отношении других несовершеннолетних детей по наиболее выгодному для них варианту: с учетом продолжительности постоянной регистрации в Москве законного представителя или умершего кормильца ребенка.

**2. Права на свободу и личную неприкосновенность**

**2.1. О соблюдении прав лиц, содержащихся под стражей в учреждениях**

**уголовно-исполнительной системы**

Уполномоченный уже несколько лет осуществляет взаимодействие с УФСИН России по Москве в сфере соблюдения прав человека в следственных изоляторах.

В прошедшем году, по мнению Уполномоченного, в деятельности УФСИН России по Москве существовали две основные проблемы - превышение установленного лимита численности подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в следственных изоляторах, и организация медицинской помощи.

Лимит наполнения следственных изоляторов составляет 8 657 человек, фактически же на конец 2013 года в них содержались 10 710 человек, что значительно превышает лимит наполнения (23,7%). В 2012 году перелимит составлял всего 4,4%, а в 2010-2011 годах перелимита вообще не было.

Полагаем, что руководству УФСИН России по Москве необходимо ежемесячно направлять уведомления руководителям Московского городского суда, Прокуратуры города Москвы, ГСУ СК России по Москве, ГСУ ГУ МВД России по Москве, УФСКН России по Москве о состоянии лимита наполнения следственных изоляторов, а также информацию о содержащихся в них лицах, с которыми длительное время не проводятся следственные или судебные действия.

В 2013 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения лиц, содержащихся под стражей, по вопросам оказания им медицинской помощи, в том числе о несогласии с решениями начальников следственных изоляторов об отсутствии оснований для направления данных лиц на медицинское освидетельствование.

В 2013 году общее количество лиц, освобожденных на основании постановления Правительства РФ от 14 января 2011 года № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» и постановления Правительства РФ от 6 февраля 2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» (далее - постановление № 3 и постановление № 54 соответственно), осталось примерно на уровне 2012 года.

Всего в 2013 году начальникам следственных изоляторов поступило 192 заявления от обвиняемых (подозреваемых) о направлении их на медицинское освидетельствование в соответствии с постановлением № 3 (в 2012 году - 184). Начальниками следственных изоляторов в 2013 году по постановлению № 3 направлен на медицинское освидетельствование 71 человек (в 2012 году - 68), в отношении 26 человек медицинскими комиссиями вынесены заключения, подтверждающие наличие тяжелого заболевания (в 2012 году - 21).

Количество лиц, освобожденных по постановлению № 54, в 2013 году составило 13 человек (в 2012 году - 15).

Следует отметить как положительный момент снижение смертности в следственных изоляторах. В 2013 году умерли 34 человека (в 2012 году - 44), из них от заболеваний - 22 человека (в 2012 году - 24), от внешних причин (суицида, отравлений) - 12 человек (в 2012 году - 17).

В 2013 году возникла проблема соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей, сотрудниками конвойных подразделений полиции, которая получила общественный резонанс.

Серьезную озабоченность Уполномоченного вызывают участившиеся случаи избиения в конвойных помещениях Московского городского суда и районных судов лиц, доставляемых для участия в судебных заседаниях, в том числе случаи применения электрошокера. В связи с этим Уполномоченным были направлены письма руководителям всех следственных изоляторов города Москвы с предложением проводить в обязательном порядке опрос подозреваемых и обвиняемых, прибывших в следственные изоляторы из Московского городского суда и районных судов, на предмет получения ими в указанных учреждениях каких-либо телесных повреждений и в случае поступления жалоб безотлагательно проводить медицинское освидетельствование на наличие у подозреваемых и обвиняемых телесных повреждений. Полученные результаты фиксировать в установленном порядке. При документировании в ходе медицинского осмотра телесных повреждений использовать фото- и видеофиксацию. Копии соответствующих актов незамедлительно направлять для проведения доследственных проверок.

В декабре 2013 года было зафиксировано три подобных случая, в феврале 2014 года - еще один. Соответствующие материалы были направлены Уполномоченным для проверки в Прокуратуру города Москвы, ГСУ СК России по Москве, а также в Общественный совет при МВД России.

Ко времени составления настоящего отчета проверка не закончена.

**3. Право на имущество**

**3.1. О праве отдельных категорий граждан на первоочередное получение**

**земельных участков**

К Уполномоченному обращаются граждане по вопросу реализации прав семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства.

Поводом для обращений послужило следующее.

В соответствии с положениями статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства.

Согласно пункту 17 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27 июля 1996 года № 901, инвалиды и семьи, имеющие в своем составе инвалидов, обеспечиваются в первоочередном порядке земельными участками для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства на основании заявления и приложенной к нему копии справки, подтверждающей факт установления инвалидности, выданной учреждением государственной службы медико-социальной экспертизы, подаваемых в установленном порядке в органы местного самоуправления.

Регистрация и учет заявлений граждан, имеющих в соответствии с законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов РФ преимущественное право на получение садовых, огородных или дачных земельных участков и нуждающихся в их получении, до недавнего времени велись органами местного самоуправления отдельно.

Вместе с тем постановлением Правительства Москвы от 15 февраля 2013 года № 76-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 24  февраля 2010 г. № 157-ПП» (вместе с Положением о префектуре административного округа города Москвы, Положением об управе района города Москвы) полномочия по постановке на учет и формированию персонального состава членов садоводческих некоммерческих объединений на согласованных земельных участках управами и префектурами в настоящее время не предусмотрены.

Структура, на которую возложены обязанности по постановке на учет очередников на получение земельных участков, с момента отмены указанных полномочий определена не была, в связи с чем обращения семей, имеющих в своем составе инвалидов, в префектуры и управы в целях реализации установленных федеральным законом прав остаются без удовлетворения. Таким образом, имеющееся у граждан льготной категории в силу закона право на получение садовых, огородных или дачных земельных участков не реализуется в силу отсутствия механизма его осуществления.

Согласно постановлению Правительства Москвы от 12 июля 2012 года № 327-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте развития новых территорий города Москвы» одной из сфер деятельности ДРНТ является развитие коллективного садоводства жителей города Москвы. В связи с чем Уполномоченный направил обращение в ДРНТ в целях принятия мер по решению вопроса о механизме реализации прав семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства. Однако, как следует из ответа ДРНТ, полномочия по предоставлению земельных участков, ведению учета граждан, нуждающихся в получении земельных участков, равно как и решение указанного вопроса к его компетенции не относятся.

ДГИ в октябре 2013 года на обращения граждан был дан ответ о том, что в настоящее время в качестве нуждающихся в получении садовых, огородных или дачных участков в городе Москве зарегистрировано значительное число граждан и ввиду ограничения по имеющемуся земельному фонду прием новых заявлений на выделение садовых земельных участков не представляется возможным, в том числе в целях предотвращения формирования необеспеченных обязательств перед гражданами. Такое положение дел ведет к нарушению прав неограниченного круга граждан.

Пунктами «ж» и «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ установлено, что социальная защита, включая социальное обеспечение, а также земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

В силу частей 2 и 5 статьи 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам.

Конституция РФ (статья 7), провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, возлагает на государство обязанность обеспечивать государственную поддержку инвалидов, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

К числу таких гарантий относятся и положения части 14 статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», закрепляющие право инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства. Однако реализовать указанное право семьи, имеющие в своем составе инвалидов, в силу отсутствия в городе Москве структуры, на которую возложены обязанности по постановке на учет очередников на получение земельных участков, не могут.

Так же имеют место обращения многодетных семей, проживающих на территории Ленинского муниципального района, вошедшего с 1 июля 2012 года в границы города Москвы, в связи с тем, что ранее, когда они проживали на территории Московской области, семьи были поставлены на учет по предоставлению бесплатно земельных участков в соответствии с Законом Московской области от 1 июня 2011 года № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области».

Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 560-СФ утверждены изменения границы между субъектами РФ городом федерального значения Москвой и Московской областью, которые вступили в силу с 1 июля 2012 года. В соответствии с данным постановлением территория 1 городского и 6 сельских поселений Ленинского муниципального района Московской области перешла к городу Москве.

После изменения территориальной принадлежности семьи продолжали состоять на учете. Однако 14 ноября 2013 года статья 6.1 Закона Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» была дополнена подпунктом 7, согласно которому основанием для снятия многодетной семьи с учета является перемена места жительства членов многодетной семьи в случае выезда за пределы Московской области, а также изменение адреса места жительства в связи с изменением границ Московской области.

В связи с указанными изменениями многодетные семьи были сняты с учета по предоставлению земельных участков.

В связи со сложившейся ситуацией в адрес ДГИ направлен соответствующий запрос о мерах, направленных на решение вопроса по предоставлению земельных участков в Московской области гражданам, проживающим на территории «новой Москвы», ранее состоявшим на учете.

ДГИ сообщено о том, что в настоящее время возможность предоставления многодетным семьям земельных участков в рамках статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации отсутствует.

Одновременно ДГИ сообщил, что в целях реализации норм федерального законодательства и принятия соответствующего закона города Москвы Правительством Москвы прорабатывается вопрос предоставления земельных участков многодетным семьям для указанных целей с учетом существующей и прогнозной численности многодетных семей, а также фактического наличия земельных участков, не обремененных правами граждан и юридических лиц.

Указанный вопрос остается на контроле Уполномоченного.

**3.2. О соблюдении прав граждан при сносе объектов гаражного назначения,**

**не являющихся объектами капитального строительства**

В соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (часть 2 статьи 8). Это означает, что, участвуя в регулируемых гражданским законодательством отношениях, связанных с правом собственности, государство выступает на равных началах с иными участниками данных отношений.

Вопрос соотношения публичных и частных интересов - один из наиболее актуальных вопросов, сталкиваться с которым, наверное, в значительной мере приходится в городе Москве, учитывая высокие темпы развития инфраструктур столицы.

Упоминание о балансе публичных и частных интересов связано с тем, что еще в 2012 году внимание Уполномоченного привлекли случаи перемещения (демонтажа) территориальными органами исполнительной власти металлических тентов типа «ракушка» и «пенал» (далее - МТ). Это происходило без соглашения с собственниками МТ по перемещению (демонтажу) в добровольном порядке и без решения суда.

По информации префектур административных округов города Москвы, за период 2010-2012 годов без соглашения с собственниками и без решения суда осуществлено перемещение (демонтаж) 4 920 МТ. При этом, по мнению Уполномоченного, не во всех случаях перемещений (демонтажа) МТ органами исполнительной власти и подведомственными им организациями были соблюдены нормы закона. Такой вывод следует из количества внесенных за период 2010-2012  годов руководителям территориальных органов исполнительной власти и учреждений органами прокуратуры представлений по вопросу перемещения (демонтажа) МТ - 143.

Особое внимание привлекает представленная ГУ МВД России по Москве информация о наличии и количестве сообщений граждан, поступивших в территориальные органы полиции, о хищении или повреждении имущества в результате осуществления органами исполнительной власти демонтажа (перемещения) МТ. Согласно данной информации с 2010 года по май 2013 года в территориальные органы полиции города Москвы всего поступило 1156 обращений граждан указанного характера, по 154 из которых были возбуждены уголовные дела по признакам состава преступления, предусмотренного статьей 158 (кража) и статьей 330 (самоуправство) УК РФ.

Статистика правоохранительных органов, по мнению Уполномоченного, говорит о наличии в деятельности органов исполнительной власти города Москвы по перемещению (демонтажу) МТ нарушений, повлекших, кроме всего прочего, хищение собственности граждан.

Также стоит обратить внимание на количество поступивших в префектуры и управы районов жалоб граждан на перемещение (демонтаж) МТ за период 2010-2012 годов - 8872. Такое значительное количество жалоб наглядно подтверждает ненадлежащую деятельность соответствующих государственных органов, направленную на информирование граждан о последствиях незаконного размещения на земельных участках объектов, не являющихся объектами капитального строительства, и несоблюдение ими установленных процедур.

Анализ поступающих в адрес Уполномоченного жалоб граждан - собственников МТ показывает, что основными вопросами, возникающими в процессе работы соответствующих органов по демонтажу и (или) перемещению незаконно размещенных объектов, являются:

ненадлежащее информирование граждан о реализуемых мерах по демонтажу незаконно размещенных объектов и необходимости добровольного освобождения земельного участка от незаконно размещенного объекта;

отсутствие разъяснительной работы, касающейся доведения до граждан сведений о том, какие имеются законные основания для размещения объектов, не являющихся объектами капитального строительства, а также какие основания являются законными для освобождения земельных участков от незаконно размещенных на них объектов;

отсутствие работы по информированию граждан, чьи МТ подлежат демонтажу и (или) перемещению, и созданию альтернативных вариантов размещения транспортных средств на территории города Москвы;

хищение имущества, находящегося в демонтированном и (или) перемещенном МТ.

По инициативе Уполномоченного в 2013 году заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы Н.А.Сергунина дважды рассматривала вопрос, касающийся действий территориальных органов исполнительной власти города Москвы и подведомственных им организаций по перемещению (демонтажу) МТ за период 2010-2012 годов. К сожалению, несмотря на статистику правоохранительных органов, заместителем Мэра Москвы в Правительстве Москвы не усмотрено каких-либо нарушений действующего законодательства в данной сфере.

Уполномоченный считает важным отметить, что при решении задачи по освобождению территорий от незаконно размещенных объектов территориальные органы исполнительной власти должны организовать работу в строгом соответствии с законодательством, не нарушая прав и свобод граждан, и во взаимодействии с собственниками, чьи объекты подлежат демонтажу и (или) перемещению. Тем самым будет обеспечен баланс публичных и частных интересов.

По состоянию на январь-февраль 2013 года на территории города Москвы без соответствующих разрешений органов исполнительной власти было размещено 26 864 МТ, или 60,5% от их общего количества.

Учитывая значительное количество МТ в городе Москве, установленных без разрешения, и обязанность органов исполнительной власти по освобождению земельных участков от незаконно размещенных на них объектов, Уполномоченным в октябре 2013 года направлены обращения в префектуры административных округов города Москвы, в которых был поставлен вопрос о принятии мер общего характера, направленных на обеспечение управами районов, находящимися в ведении префектур, подведомственными им предприятиями и учреждениями законности при осуществлении работы по освобождению земельных участков от незаконно размещенных на них объектов, не являющихся объектами капитального строительства, а также обращено внимание на необходимость проведения надлежащей работы по информированию граждан об освобождении земельных участков от незаконно размещенных на них объектов, и документального фиксирования и сохранности имущества, находящегося в незаконно размещенном объекте, при его демонтаже и (или) перемещении.

Отдельно следует отметить ненадлежащую деятельность со стороны заинтересованных органов исполнительной власти города Москвы, направленную на развитие альтернативных способов имущественной защиты москвичей. В частности, рассматривая вопрос о стихийном перемещении (демонтаже) МТ, по мнению Уполномоченного, одновременно необходимо было рассматривать возможные варианты защиты автовладельцев от кражи или угона принадлежащих им транспортных средств. К примеру, для повышения уровня обеспечения безопасности объектов наибольшего скопления автомобилей предусмотреть видеонаблюдение.

По сведениям ГУ МВД России по Москве, в 2013 году количество зарегистрированных преступлений, касающихся краж транспортных средств, составило 9796, а угонов автомобилей, - 1386.

Значительное количество указанных преступлений усугубляется еще и случаями ненадлежащего рассмотрения в городе Москве органами внутренних дел заявлений граждан по факту хищения автомобиля. В одном из случаев, известных Уполномоченному, по результатам проведения проверки обстоятельств, указанных в заявлении гражданина по факту кражи автомобиля в ЮВАО, вынесено 9 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, каждое из которых отменено межрайонной прокуратурой города Москвы. Впоследствии уголовное дело все-таки было возбуждено, но при этом с момента преступления прошло более полутора лет.

Таким образом, лучшим способом обеспечить имущественную безопасность автовладельцев является предотвращение наступления соответствующих последствий, о чем также важно задуматься заинтересованным органам исполнительной власти города Москвы при принятии решений о перемещении (демонтаже) МТ.

**4. Право на жилище**

**4.1. О соблюдении жилищных прав жителей города Москвы**

Большое количество обращений, поступивших к Уполномоченному в 2013 году, касались жилищных проблем. В случае выявления нарушений прав граждан Уполномоченный оказывал содействие в их восстановлении.

Одно из мероприятий Государственной программы города Москвы «Жилище», которым предусмотрено сокращение для жителей столицы срока ожидания получения государственной помощи в жилищной сфере, на первый взгляд имеет благонамеренные цели - улучшить жилищное положение граждан. Однако в действительности, к сожалению, сокращение очереди на предоставление жилья осуществляется не только за счет обеспечения граждан жилыми помещениями либо предоставления очередникам соответствующей выплаты, но и в результате необоснованного, по мнению Уполномоченного, снятия заявителей с жилищного учета. Данная проблема освещалась Уполномоченным в докладе за 2012 год. Тем не менее порочная практика снятия граждан с жилищного учета без имеющихся на то законных оснований остается актуальной.

Исходя из статистических данных ДЖПиЖФ, картина снятия жителей города Москвы в 2012-2013 годах с жилищного учета выглядит следующим образом.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Показатель** | **2012 год** | **2013 год** |
| **1.** | **Количество граждан, снятых с жилищного учета, из них:** | **15 444 семьи/****52 549 человек** | **10 276 семей/****35 069 человек** |
| 1.1. | Обеспечено жилыми помещениями либо предоставлена социальная выплата из бюджета города Москвы  | 58% | 48% |
| 1.2. | Отпали основания постановки на учет | 20% | 9% |
| 1.3. | Признаны не нуждающимися  | 15% | 33% |
| 1.4. | Иные основания  | 7% | 10% |

**4.1.1. Вопросы необоснованного снятия с жилищного учета**

Из приведенных показателей видно, что 2013 год ознаменован не только значительным по сравнению с 2012 годом сокращением количества семей/человек, снятых с жилищного учета, но и большим числом граждан, снятых с жилищного учета не в связи с обеспечением жильем или предоставлением выплаты. При этом приведенные ниже случаи необоснованного снятия очередников с жилищного учета приводят к выводу о возможном существовании иных подобных эпизодов, не вошедших в официальную статистику.

В апреле 2013 года к Уполномоченному обратился Т. с заявлением о несогласии со снятием его семьи с жилищного учета (была принята на жилищный учет в 1990 году). До улучшения жилищных условий членов семьи заявитель проживал в комнате коммунальной квартиры с семьей из 7 человек (он, жена, два сына, две внучки и внук).

В порядке улучшения жилищных условий в 2008 году распоряжением префекта ЮАО сыну заявителя - Т.В.А. с дочерью 2006 г.р. предоставлена отдельная двухкомнатная квартира по договору купли-продажи с использованием ипотечного жилищного кредита со снятием с жилищного учета. Тем же распоряжением другому сыну заявителя - Т.А.А. на семью из 3 человек (он, дочь, сын) предоставлена отдельная двухкомнатная квартира по договору купли-продажи с рассрочкой платежа со снятием с жилищного учета.

Заявитель и его жена были оставлены на жилищном учете.

Т.В.А. в установленном порядке был обязан в течение месяца после государственной регистрации права собственности на приобретенное с использованием ипотечного жилищного кредита жилое помещение освободить жилую площадь, в которой остались проживать заявитель с супругой.

Тем не менее в результате перерегистрации учетного дела Т. установлено, что Т.В.А. оформлено право собственности на новую квартиру, но при этом Т.В.А. и его дочь не были сняты с регистрационного учета по прежнему месту жительства, где проживал Т., на основании чего Т. и его жена были сняты с жилищного учета.

В связи с тем, что Т.В.А. и Т.В.В., 2006 г.р., распоряжением префекта сняты с жилищного учета, и при этом Т. и его жена не имели и не имеют права пользования жильем, принадлежащим Т.В.А. и его дочери на праве собственности, площадь жилого помещения Т.В.А. и Т.В.В. не подлежала учету при определении уровня обеспеченности семьи заявителя общей площадью жилого помещения. Нахождение в собственности Т.В.А. и Т.В.В. жилого помещения не повлекло изменение жилищных условий Т. и его жены, и их обеспеченность площадью жилого помещения на момент принятия соответствующего распоряжения ДЖПиЖФ должна была определяться исходя из площади только того жилого помещения, право пользования которым они имеют, то есть жилого помещения в виде комнаты площадью жилого помещения 30 кв.метров, жилой площадью 17,9 кв.метра в трехкомнатной коммунальной квартире.

Уровень обеспеченности площадью жилого помещения Т. и его жены в комнате коммунальной квартиры менее нормы предоставления.

Стоит также отметить, что в связи с имеющимися нотариальными обязательствами Т.В.А., действующего за себя и несовершеннолетнюю дочь, после освобождения жилой площади, где остались проживать заявитель и его жена, ДЖПиЖФ вправе был в судебном порядке решить вопрос о снятии Т.В.А. и Т.В.В. с регистрационного учета по месту жительства по адресу жилого помещения, находящегося в собственности города Москвы. Но вместо этого ДЖПиЖФ пошел по более простому для себя пути, сняв с жилищного учета Т. и его жену, тем самым лишив граждан, простоявших в очереди на получение жилья более 20 лет, возможности улучшить жилищные условия.

По результатам рассмотрения жилищной ситуации семьи Т.В. Уполномоченным в адрес ДЖПиЖФ, а позднее в адрес исполняющего обязанности Мэра Москвы направлены заключения о нарушении жилищных прав семьи Т., однако нарушений жилищного законодательства при снятии семьи заявителя с жилищного учета усмотрено не было, как и не было усмотрено Прокуратурой города Москвы, куда впоследствии дважды обращался Уполномоченный.

Данные обстоятельства послужили основанием для обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая в результате проверки установила факт нарушения ДЖПиЖФ жилищного законодательства при вынесении распоряжения о снятии семьи Т. с жилищного учета и предложила Прокурору города Москвы принять меры к устранению ДЖПиЖФ нарушений жилищного законодательства.

**11 февраля 2014 года Нагатинской межрайонной прокуратурой города Москвы в суд направлено исковое заявление об обязании ДЖПиЖФ восстановить семью Т. на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий с 1990 года.**

Жилищный вопрос семьи Т. остается на контроле Уполномоченного.

В ноябре 2013 года к Уполномоченному обратилась гражданка К.Ф. с заявлением о несогласии с решением ДЖПиЖФ о снятии ее семьи с жилищного учета.

Семья К.Ф. в составе 5 человек проживает по договору социального найма в трехкомнатной квартире площадью жилого помещения 60,5 кв.метра и состоит на учете по улучшению жилищных условий с 1992 года.

В 2007 году распоряжением префекта ЮАО сестре заявительницы - гражданке Л.О., состоящей на жилищном учете, на семью из 3 человек (она, муж и сын, не состоящие на жилищном учете) предоставлена двухкомнатная квартира площадью жилого помещения 60,4 кв.метра по договору купли-продажи с рассрочкой платежа как участнику программы «Молодой семье - доступное жилье» со снятием Л.О. с жилищного учета.

Остальные члены семьи были оставлены на жилищном учете.

Учитывая жилую площадь, предоставленную Л.О., семья К.Ф. в октябре 2013  года распоряжением ДЖПиЖФ снята с жилищного учета как обеспеченная площадью жилого помещения.

Вместе с тем сестра заявительницы была обеспечена жильем не на общих основаниях, а по программе «Молодой семье - доступное жилье», при этом при предоставлении жилого помещения она и члены ее семьи были определены как отдельная семья. В соответствии с указанной программой по результатам исполнения распоряжения от 2007 года снятию с жилищного учета подлежала только сестра заявительницы - гражданка Л.О., жилищные условия которой и были улучшены. Право пользования квартирой, предоставленной Л.О. по договору купли-продажи, другие члены семьи не приобрели.

Учитывая изложенное, при определении уровня обеспеченности площадью жилого помещения членов семьи К.Ф., оставшихся состоять на жилищном учете после 2007 года, необходимо учитывать жилые помещения, в отношении которых оставшиеся на жилищном учете члены семьи обладают самостоятельным правом пользования либо правом собственности.

Исходя из этого, уровень обеспеченности оставшихся членов семьи заявительницы менее нормы предоставления площади жилого помещения, равной 18 кв.метрам на человека.

Вопрос о законности действий ДЖПиЖФ по снятию семьи К.Ф. с жилищного учета рассматривался Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

**По результатам проведенной проверки Прокуратурой города Москвы внесено представление в ДЖПиЖФ об устранении нарушений жилищного законодательства в отношении семьи К.Ф.**

Жилищный вопрос семьи К.Ф. находится на контроле Уполномоченного.

**Как и в предыдущие годы, к Уполномоченному за оказанием содействия в защите жилищных прав обращаются граждане, снятые с жилищного учета в связи с наличием у них в собственности жилых строений.**

В ходе рассмотрения обращений установлено, что в некоторых случаях граждане снимаются с жилищного учета после того, как при оценке их жилищных условий были учтены строения на дачных участках, назначение которых в свидетельстве о праве собственности указано как «жилое».

В качестве примера приведу ситуации граждан Б.С. и Б.Л.

Распоряжением начальника Управления ДЖПиЖФ в ВАО от 30 августа 2013  года № У53-9446 семья заявителей в составе 2 человек снята с жилищного учета на основании наличия у Б.Л. в собственности строения, расположенного на садовом земельном участке в Солнечногорском районе Московской области, которое зарегистрировано как жилое строение без права регистрации проживания.

C одной стороны, в регистрационных документах назначение объекта недвижимости указано как жилое строение, с другой - указанное строение по факту является нежилым строением по своему назначению и не предназначено для постоянного проживания (отсутствуют помещения вспомогательного использования, предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в нем и т.д.).

Если обратиться к нормам законодательства, то согласно статье 14 Закона города Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» (далее - Закон города Москвы № 29) право состоять на жилищном учете сохраняется за жителями города Москвы до предоставления им жилых помещений или до выявления предусмотренных статьей 15 указанного Закона оснований для снятия их с жилищного учета.

В соответствии со статьей 15 Закона города Москвы № 29одним из оснований для снятия граждан с жилищного учета является изменение жилищных условий жителей города Москвы, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, в результате которого отпали основания для предоставления в пользование либо приобретения в собственность с помощью города Москвы жилых помещений, то есть одним из оснований для снятия граждан с жилищного учета является обеспеченность граждан площадью жилого помещения не менее нормы предоставления жилых помещений в городе Москве (18 кв.метров на каждого члена семьи).

Для определения размера площади жилого помещения, приходящейся на долю каждого члена семьи заявителя, устанавливается суммарная площадь всех жилых помещений или их частей, в отношении которых кто-либо из членов семьи обладает самостоятельным правом пользования либо правом собственности, и делится на количество членов семьи.

К членам семьи заявителя относятся супруг (супруга) и их несовершеннолетние дети независимо от места их жительства, лица, объединенные признаками родства или свойства, совместно проживающие в жилом помещении, а также граждане, проживающие совместно с заявителем, в том числе вселенные им в жилое помещение в качестве членов семьи в установленном порядке либо на основании решения суда (часть 2 статьи 1 Закона города Москвы № 29).

Согласно части 2 статьи 15 ЖК РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

Однако на практике нередки случаи, когда строения, расположенные на земельном участке садоводческого товарищества и зарегистрированные как жилые, не соответствуют установленным требованиям ЖК РФ, которым должно отвечать жилое помещение.

Порядок признания помещения жилым и требования, которым оно должно отвечать, устанавливаются Правительством РФ.

В настоящее время действует Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу и реконструкции, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47, согласно которому решение о признании помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для постоянного проживания граждан, осуществляется органом местного самоуправления или уполномоченной межведомственной комиссией, созданной в этих целях, на основании заявления собственника помещения или заявления гражданина (нанимателя).

Наличие подобного решения, полагаем, будет являться основанием для внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости и в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним в части изменения назначения объекта недвижимого имущества.

**Учитывая изложенное, полагаем целесообразным при решении вопроса о снятии с жилищного учета граждан в связи с наличием у них в собственности строения, расположенного на садоводческих, дачных участках, ДЖПиЖФ информировать граждан о наличии возможности проведения обследования указанного строения в целях признания его жилым (нежилым), пригодным (непригодным) для проживания в порядке, установленном указанным Положением, и до снятия с жилищного учета предоставлять гражданам возможность в течение определенного срока обратиться по указанному вопросу в органы местного самоуправления.**

В 2013 году к Уполномоченному обратилась П.Т.В. по вопросу оказания содействия ее семье в восстановлении нарушенных жилищных прав.

Семья заявительницы в составе 6 человек (заявительница, ее сын П. В.В., супруга второго сына, умершего в 2007 году, Т.З.Т., внук заявительницы П.Д.В., 1990 г.р., несовершеннолетние внуки: П.Д., 1998 г.р., П.М., 2000 г.р.) проживает в двухкомнатной квартире площадью жилого помещения 43,8 кв. метра. Квартира находится в долевой собственности заявительницы и членов ее семьи.

С 1998 года семья заявительницы в составе 6 человек (она, ее сын П.В.В., внук П.Д.В., 1990 г.р., внучка П.М., 2000 г.р., внук П.Д., 1998 г.р., внучка П.А.А., 1994 г.р.) состояла на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий на общих основаниях. Жена умершего сына на жилищном учете не состояла, поскольку проживает в Москве с 2008 года.

В своем обращении заявительница сообщила, что распоряжением ДЖПиЖФ от 28 марта 2013 года члены ее семьи были сняты с жилищного учета как обеспеченные площадью жилого помещения по норме предоставления.

При принятии решения ДЖПиЖФ учитывал жилые помещения, принадлежащие супруге сына заявительницы П.В.В. - П.Н.Н.: трехкомнатную квартиру площадью жилого помещения 68,3 кв. метра, в которой еще проживают ее родители, и жилое строение в садовом товариществе общей площадью 72,7 кв. метра.

С учетом площади квартиры, занимаемой членами семьи заявительницы, площадь указанных жилых помещений составляет 184,8 кв. метра (43,8 + 68,3 + 72,7). В связи с тем, что норма предоставления для семьи из 7 человек составляет 126 кв. метров (18 кв. метров × 7), члены семьи П.Т.В. были сняты с жилищного учета.

Однако, не согласившись с решением ДЖПиЖФ, Уполномоченный в июле 2013 года направил в адрес его руководителя обращение, в котором указал следующее.

При решении вопроса о снятии с жилищного учета необоснованно учитывать жилые помещения, в отношении которых граждане не обладают соответствующими правами.

Трехкомнатная квартира площадью жилого помещения 68,3 кв. метра принадлежит на праве собственности супруге сына заявительницы на основании безвозмездной сделки, договора передачи квартиры в собственность.

В соответствии с частью 1 статьи 36 СК РФ имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, а также имущество, полученное одним из супругов во время брака в дар, в порядке наследования или по иным безвозмездным сделкам (имущество каждого из супругов), является его собственностью.

Таким образом, указанное жилое помещение является личным имуществом жены сына и поэтому не может учитываться, поскольку никто из членов семьи заявительницы, включая П.В.В., супруга П.Н.Н., не обладает соответствующим правом в отношении указанного жилого помещения.

Жилое строение, расположенное на территории садового товарищества, принадлежавшее П.Н.Н., также не должно учитываться, поскольку не может быть признано пригодным для постоянного проживания в соответствии со статьей 15 ЖК РФ.

Порядок признания помещения жилым помещением и требования, которым должно отвечать жилое помещение, устанавливаются Правительством РФ в соответствии с ЖК РФ, другими федеральными законами.

Согласно пункту 12 постановления Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47 жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение). В поселениях без централизованных инженерных сетей в одно- и двухэтажных зданиях допускается отсутствие водопровода и канализированных уборных.

Строение, принадлежащее П.Н.Н., не отвечало названным требованиям, поскольку согласно предоставленным документам в нем отсутствуют газоснабжение, водопровод, отопление, канализация, регулярное электроснабжение.

**Учитывая изложенное, Уполномоченный повторно просил рассмотреть вопрос о восстановлении заявительницы и членов ее семьи на жилищном учете. Согласно полученному ответу П.Т.В. и члены ее семьи были восстановлены на жилищном учете.**

К Уполномоченному обратилась К.Т.Н. в интересах своей несовершеннолетней племянницы К.А., 2003 г.р., по жилищному вопросу.

Из заявления и предоставленных документов следовало, что девочка зарегистрирована в трехкомнатной коммунальной квартире, где на условиях договора социального найма занимает комнату площадью жилого помещения 21,8 кв. метра. По указанному адресу также зарегистрирован К.И.Б., бывший супруг матери несовершеннолетней.

В 2008 году мать девочки трагически погибла, в связи с этим опекуном ребенка назначена заявительница.

С 2003 года несовершеннолетняя вместе с матерью состояла на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий по категории «медицинские работники, одинокие матери». После смерти матери К.А. осталась очередником по категории «общие основания».

В своем обращении заявительница сообщила, что распоряжением ДЖПиЖФ девочка была снята с жилищного учета. Основанием для снятия с учета явилось то, что жилищные условия девочки изменились: в трехкомнатной квартире, где проживает несовершеннолетняя, освободились две комнаты, которые были предоставлены ей в 2009 году на условиях договора краткосрочного найма сроком на один год.

В связи с этим ДЖПиЖФ посчитал, что жилищные условия девочки изменились и она обеспечена жилым помещением по норме предоставления 18 кв. метров.

Не согласившись с данным решением, Уполномоченный направил в октябре 2013 года обращение в ДЖПиЖФ, в котором указал, что предоставление освободившихся комнат в коммунальной квартире на условиях договора краткосрочного найма нельзя признать улучшением жилищных условий несовершеннолетней, поскольку оно носит временный характер.

К тому же в Договоре краткосрочного найма жилого помещения было предусмотрено прекращение договора в случае сноса или реконструкции дома.

На основании распоряжения префектуры ЮАО от 18 февраля 2011 года квартира, в которой проживает несовершеннолетняя, признана непригодной для проживания и подлежит отселению на время проведения ремонтных работ. При таких обстоятельствах договор краткосрочного найма подлежит прекращению.

В связи с этим Уполномоченный просил ДЖПиЖФ рассмотреть вопрос об отмене распоряжения и о восстановлении несовершеннолетней К.А. на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

**Согласно полученному ответу К.А. была восстановлена на жилищном учете с даты первичной постановки.**

К Уполномоченному обратилась Л.Е.Н. в интересах несовершеннолетних внуков Л.И., 2001 г.р., Л.В., 1997 г.р.

В своем обращении заявительница указала, что еще в 2002 году распоряжением префекта СЗАО был изменен договор социального найма трехкомнатной квартиры и заключены отдельные договора: с Л.Е.Н. и ее дочерью М.М.М. заключен договор социального найма комнат площадью 15,2 кв. метра и 18,8 кв. метра, а со второй дочерью заявительницы - Л.К.Р. - договор социального найма комнаты площадью 18,8 кв. метра, в которой были также зарегистрированы дети Л.К.Р.- дочь Л.В., 1997 г.р., сын Л.И., 2001 г.р.

В 2004 году решением Хорошевского районного суда города Москвы Л.К.Р. лишена родительских прав в отношении своих детей. Опекуном детей назначена их бабушка Л.Е.Н.

В 2011 году Л.К.Р. вместе с детьми встала на учет нуждающихся в жилых помещениях.

Несовершеннолетний Л.И. страдает заболеванием, которое входит в перечень тяжелых форм хронических заболеваний, утвержденный постановлением Правительства РФ от 16 июня 2006 года № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире». На основании пункта 2 части 2 статьи 17 Закона города Москвы № 29 несовершеннолетний имел право на внеочередное улучшение жилищных условий.

По вопросу предоставления жилого помещения своему подопечному Л.Е.Н. неоднократно обращалась в управление ДЖПиЖФ в СЗАО. Однако решение данного вопроса затягивалось. В связи с этим заявительница была вынуждена обратиться к Уполномоченному.

В своем обращении Л.Е.Н. указала, что в июне 2012 года Л.И. и его сестре была выделена двухкомнатная квартира, на которую заявительница, являясь законным представителем своих внуков, дала согласие. Однако в июле 2012 года из управления ДЖПиЖФ в СЗАО заявительнице пришел ответ, в котором было указано, что поскольку только Л.И. имеет право на внеочередное предоставление жилой площади, оснований для улучшения жилищных условий ему и его сестре путем предоставления двухкомнатной квартиры не имеется. В связи с этим был выписан смотровой ордер на однокомнатную квартиру, на которую заявительница также дала согласие

Однако в связи с рождением в августе 2012 года у Л.К.Р. еще одного ребенка управлением ДЖПиЖФ в СЗАО принимается решение о предоставлении Л.И. и его сестре двухкомнатной квартиры, на которую также выписывается смотровой ордер. И на новый вариант жилого помещения заявительница дала свое согласие, но вопрос предоставления квартиры по непонятным причинам затянулся, и в 2012  году квартира предоставлена не была.

По результатам рассмотрения поступившего обращения Л.Е.Н. Уполномоченным было направлено соответствующее письмо в ДЖПиЖФ.

Однако ДЖПиЖФ отказал в положительном решении вопроса о предоставлении Л.И. жилого помещения вне очереди. Отказ был обусловлен тем, что все граждане, проживающие в квартире, являются членами одной семьи, поэтому оснований для предоставления несовершеннолетнему жилого помещения во внеочередном порядке не имеется.

Не согласившись с принятым решением, Уполномоченный в феврале 2013 года направил повторное обращение в ДЖПиЖФ.

В своем обращении Уполномоченный указал, что согласно пункту 2 части 2 статьи 17 Закона города Москвы № 29 во внеочередном порядке жилые помещения предоставляются проживающим в квартире, занятой несколькими семьями, жителям города Москвы, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, определенных в соответствии с постановлением Правительства РФ «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире».

Согласно части 1 статьи 1 Закона города Москвы № 29 в квартире, занятой несколькими семьями, граждане, считающие себя разными семьями, проживают на основании отдельных договоров социального найма, найма, безвозмездного пользования, заключенных с городом Москвой в установленном порядке, в отношении отдельных жилых помещений в квартире (комнат) или на основании права собственности на отдельные жилые помещения в квартире.

Из документов, предоставленных заявительницей, следовало, что Л.Е.Н. и ее родственники занимают комнаты в коммунальной квартире на основании отдельных договоров социального найма. Более того, на жилищном учете состоит только семья Л.И., а заявительница и ее дочь М.М.М. на жилищный учет не приняты.

Уполномоченный указал, что при таких обстоятельствах граждане, проживающие в квартире, не могут быть признаны членами одной семьи. В связи с чем просил повторно рассмотреть вопрос улучшения жилищных условий несовершеннолетнего.

Однако ДЖПиЖФ отказал в удовлетворении просьбы. В своем ответе ДЖПиЖФ упорно настаивал на том, что поскольку договоры социального найма на комнаты в квартире заключены на основании личных заявлений граждан, квартира не может считаться занятой несколькими семьями. В связи с этим законных оснований для предоставления жилой площади Л.И. не имеется.

**И только после третьего обращения Уполномоченного в сентябре 2013** **года ДЖПиЖФ принял решение о предоставлении Л.И. и его сестре отдельной двухкомнатной квартиры.**

**Таким образом, практика незаконного снятия граждан с жилищного учета продолжается. На порочность подобной практики Уполномоченный указывал в своем докладе за 2012 год. Полагаем, что результаты разрешения указанных ситуаций будут приняты во внимание и подобные ситуации в будущем будут исключены.**

**4.1.2. Вопросы предоставления жилищных субсидий**

Наряду с изложенным хотелось бы обратить внимание на вопрос предоставления субсидий гражданам для приобретения или строительства жилья, который имеет существенное значение с точки зрения ускорения улучшения жилищных условий.

В соответствии со статьей 31 Закона города Москвы № 29 жители города Москвы, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий или нуждающимися в содействии города Москвы в приобретении жилых помещений в рамках городских жилищных программ, имеют право на основании собственного заявления на предоставление субсидии в соответствии с федеральным законодательством и законодательством города Москвы.

Субсидии выделяются из бюджета города Москвы в пределах объемов финансирования, предусмотренных на эти цели законом города Москвы о бюджете города Москвы в порядке очередности, исходя из года постановки на жилищный учет с учетом даты подачи заявления.

Список граждан, подавших заявления на получение субсидий из бюджета города Москвы для приобретения или строительства жилого помещения, сформирован и ведется ДЖПиЖФ в порядке очередности, исходя из даты постановки на учет и даты подачи заявления на субсидию.

Согласно статистическим данным, предоставленным ДЖПиЖФ, картина предоставления субсидий гражданам за период 2010-2014 годов выглядит следующим образом.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Год** | **Принято** **заявлений** | **Размер средств, выделенных** **из бюджета** | **Субсидия предоставлена** |
| **всего** | **от** **многодетных семей** | **семьям** | **на сумму** |
| **всего** | **многодетным** **семьям** | **всего** | **много-детным семьям** |
| *1* | *2* | *3* | *4* | *5* | *6* | *7* | *8* |
| *шт.* | *шт.* | *млн. руб.* | *шт.* | *шт.* | *млн.руб.* | *млн.руб.* |
| 2010 | Список сформирован в 2012 году | 10 826,3 | 3386 | 324 | 10 826.3 | 2 268.0 |
| 2011 | 10 234,1 | 2728 | 554 | 10 234.1 | 3 789.2 |
| 2012 | 3457 | 1094 | 10 104,1 | 2550 | 705 | 10 104.1 | 4 797.3 |
| 2013 | 4050 | 1103 | 6 652,8 | 1496 | 542 | 6 650.5 | 3 991.9 |
| 2014 | 442 | 131 | 5 053,6 | 227 | 181 | 1 307.8 | 1 196.1 |
| Итог | 7949 | 2328 | 42 870,9 | 10387 | 2306 | 39 122,8 | 16 042,5 |
| **Ориентировочные показатели на конец 2014 года** |
| 2014 | 4641 | 1103 | 5 053,6 | 1123 | 357 | 5 053.6 | 2 500 |

Из приведенных показателей видно, что количество граждан, подавших заявления на предоставление субсидий, с каждым годом увеличивается, а размер выделяемых денежных средств из бюджета сокращается.

Вместе с тем бюджетные субсидии для приобретения или строительства жилья позволяют очередникам быстро и реально улучшить свои жилищные условия, предоставляют гражданам полную свободу выбора на рынке недвижимости, причем это касается не только места расположения жилья, но и его типа.

В связи с этим в целях сокращения в городе очереди на жильe, увеличения числа граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, которые смогут улучшить свои жилищные условия путем получения субсидий для приобретения или строительства жилья, полагаем целесообразным увеличить объем выделяемых денежных средств из бюджета города Москвы.

**4.2. О реализации жилищных прав граждан, проживающих на**

**присоединенных к городу Москве территориях**

В отчетном году к Уполномоченному поступали обращения граждан, проживающих на присоединенных с 1 июля 2012 года к городу Москве территориях (далее - присоединенные территории), в том числе c жалобами о нарушении их жилищных прав при постановке на учет в качестве нуждающихся в содействии города Москвы в приобретении жилых помещений в рамках городских жилищных программ (далее - нуждающиеся в приобретении жилых помещений).

Вопрос связан с тем, что граждане, проживающие на присоединенных территориях в жилых помещениях, в которых размер площади, приходящейся на каждого члена семьи, составляет менее учетной нормы, и не являющиеся малоимущими, при обращении в территориальные органы ДЖПиЖФ по вопросу признания их нуждающимися в приобретении жилых помещений получают отказы и рекомендации обратиться в органы местного самоуправления городских округов и поселений по месту жительства.

В свою очередь соответствующие органы местного самоуправления при обращении к ним граждан по вопросу признания их нуждающимися в приобретении жилых помещений отказывают таким гражданам в связи с тем, что в соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления ведут только жилищный учет и обеспечивают жилыми помещениями по договору социального найма малоимущих граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях. Иных полномочий для реализации жилищных прав граждан у органов местного самоуправления нет.

Так, гражданка П.Е., проживающая в поселении Филимоновское (поселок Марьино), обратилась в Управление ДЖПиЖФ в ЮЗАО с заявлением о признании ее нуждающейся в приобретении жилых помещений, в чем ей было отказано и рекомендовано обратиться в администрацию поселения Филимоновское по месту жительства.

Администрация поселения Филимоновское в городе Москве отказывает П.Е. в признании ее нуждающейся в приобретении жилых помещений в связи с тем, что поселение не участвует в жилищных программах города Москвы и в компетенцию поселения не входят полномочия по признанию жителей нуждающимися в приобретении жилых помещений и предоставлению жилых помещений указанной категории граждан.

В связи со сложившейся на сегодняшний день ситуацией полагаем необходимым отметить следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона города Москвы от 27 января 2010  года № 2 «Основы жилищной политики города Москвы» (далее - Закон № 2) право граждан на жилище обеспечивается в городе Москве способами, предусмотренными федеральным законодательством и законодательством города Москвы. Право на жилище граждан, состоящих на жилищном учете в городе Москве или во внутригородских муниципальных образованиях - городских округах и поселениях (далее - городские округа и поселения), обеспечивается в городе Москве путем предоставления им жилых помещений, находящихся соответственно в собственности города Москвы либо в собственности городских округов и поселений, в порядке и на условиях, установленных законами и иными правовыми актами города Москвы, муниципальными правовыми актами, путем содействия гражданам в приобретении или строительстве жилых помещений за счет собственных или иных средств.

Из статьи 27 Закона № 2 следует, что отдельные категории граждан, определенные законами и иными правовыми актами города Москвы, имеют право на:

1) предоставление жилых помещений жилищного фонда города Москвы по договорам социального найма, найма, безвозмездного пользования;

2) предоставление субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

3) приобретение в собственность жилых помещений жилищного фонда города Москвы с рассрочкой платежа, использованием заемных (кредитных) средств;

4) предоставление или приобретение жилых помещений жилищного фонда города Москвы по другим законным основаниям.

Кроме того, анализ статьи 31 БК РФ и пункта 1 статьи 21 Федерального закона № 184-ФЗ позволяет сделать вывод, что Правительство Москвы вправе самостоятельно определять направления расходования средств из городского бюджета и определять круг лиц, которым оказывается адресная социальная поддержка за счет средств бюджета города.

Закон № 2 определяет полномочия органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления городских округов и поселений в жилищной сфере

Так, согласно части 2 статьи 7 Закона № 2 к полномочиям Правительства Москвы в жилищной сфере города Москвы относятся, в том числе: ведение жилищного учета граждан; подготовка и реализация городских жилищных программ; определение порядка предоставления и предоставление гражданам субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; определение условий, объемов и порядка продажи жилых помещений, находящихся в собственности города Москвы.

Одновременно согласно части 3 статьи 7 Закона № 2 к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и поселений в жилищной сфере города Москвы относятся, в том числе: принятие граждан, проживающих на территориях городских округов и поселений, на учет нуждающихся в жилых помещениях в целях предоставления им жилых помещений из муниципального жилищного фонда; обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территориях городских округов и поселений и признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями из муниципального жилищного фонда; принятие муниципальных правовых актов в жилищной сфере в пределах своей компетенции.

Кроме того, согласно частям 41 и 5 статьи 20 Федерального закона от 6  октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления городских округов и поселений вправе участвовать за счет собственных средств в осуществлении отдельных государственных полномочий, не переданных им законом соответствующего субъекта РФ, в случае принятия такого решения их представительными органами, а также устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан, проживающим на территориях этих муниципальных образований.

Таким образом, из изложенного следует, что как органы местного самоуправления городских округов и поселений, так и уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы в рамках предоставленных им полномочий вправе принимать решения об улучшении жилищных условий отдельных категорий граждан, в том числе проживающих на присоединенных территориях, путем предоставления им субсидий для приобретения или строительства жилья за счет средств муниципального и городского бюджета или предоставления жилых помещений по договорам купли-продажи с рассрочкой платежа.

В связи со сложившейся ситуацией Уполномоченным в адрес Мэра Москвы было направлено обращение с просьбой поручить Правительству Москвы проработать вопрос об участии граждан, проживающих на присоединенных территориях, в городских жилищных программах.

В ответ заместителем Мэра Москвы в Правительстве Москвы Н.А.Сергуниной было сообщено, что улучшение жилищных условий жителей городских округов и поселений (за исключением улучшения жилищных условий граждан льготных категорий, реализация жилищных прав которых осуществляется за счет средств федерального бюджета) должно осуществляться исключительно по месту их жительства соответствующими органами местного самоуправления.

Между тем должностные лица Правительства Москвы, которые готовили и подписали данный ответ, не могли не знать, что на территориях городских округов и поселений никаких самостоятельных жилищных программ не существует и не планируется ввиду отсутствия соответствующих средств в их бюджетах. Это подтвердили в своих ответах на запросы Уполномоченного главы городских округов и поселений.

Единственное исключение составляет городской округ Троицк, где администрацией подготовлена к утверждению муниципальная программа «Обеспечение жильем молодых семей», но и эта единственная программа в связи с отсутствием средств в бюджете городского округа не может быть реализована без софинансирования из федерального либо московского бюджета.

Таким образом, на сегодняшний день сложилась ситуация, когда жители городских округов и поселений, имеющие законное право на участие в городских программах по улучшению жилищных условий, являясь жителями города Москвы, лишены права улучшить свои жилищные условия путем участия в городских жилищных программах и тем самым поставлены в неравное положение с другими жителями города, имеющими такую возможность.

Учитывая изложенное, а также пожелания граждан, полагаем необходимым Правительству Москвы совместно с главами округов и поселений проработать вопрос о реализации прав граждан, проживающих на присоединенных территориях, на улучшение жилищных условий путем участия их в жилищных программах города Москвы.

**4.3. Один конкретный пример о соблюдении жилищных прав инвалида**

**1 группы, имеющего жилищные льготы**

Стоит отметить, что наиболее тяжело любые обстоятельства, связанные с нарушениями прав, переживаются гражданами, имеющими особые возможности здоровья. Не секрет, что данным лицам гораздо труднее отстаивать свои права, не говоря уже о том, что дополнительные переживания, связанные с неправомерными действиями чиновников, глубоко ранят их и оставляют негативный след в душе. В связи с этим хотелось бы обратить особое внимание на права такой категории граждан на жилищные льготы.

К Уполномоченному в течение 2012-2013 годов неоднократно обращалась гражданка Ж.Г., инвалид 1 группы, по вопросу оказания содействия в защите ее жилищных прав.

Ж.Г. с сыном, 1981 г.р., и мужем проживала на основании договора социального найма в комнате площадью жилого помещения 17,8 кв.метра, жилой площадью 16,3 кв.метра в двухкомнатной квартире коммунального заселения в доме коридорной системы. Ж.Г. с сыном с 1998 года состояла на жилищном учете, с апреля 2010 года Ж.Г. на основании медицинских заключений была переведена в категорию «внеочередников». Муж Ж.Г. прибыл на указанную площадь в 2004  году, на жилищном учете не состоял, на улучшение жилищных условий не претендовал.

В целях оказания Ж.Г. содействия в реализации прав на внеочередное улучшение жилищных условий Уполномоченным в адрес ДЖПиЖФ было направлено ходатайство об ускорении решения вопроса о предоставлении семье Ж.Г. жилого помещения с учетом имеющихся у нее жилищных льгот.

Из ответа ДЖПиЖФ от 27 ноября 2012 года следует, что несмотря на то, что Ж.Г. в Управление ДЖПиЖФ в ЮЗАО представлена справка от 19 сентября 2012  года № 486, выданная государственным бюджетным учреждением здравоохранения города Москвы «ГП № 22 ДЗМ», подтверждающая льготу заявительницы согласно постановлению Правительства РФ от 16 июня 2006 года № 378, ДЖПиЖФ были направлены соответствующие запросы с целью выявить основания для внеочередного предоставления Ж.Г. жилого помещения. После предоставления указанной информации вопрос о внеочередном предоставлении семье Ж.Г. жилого помещения должен был быть рассмотрен в установленном порядке.

После повторного обращения Уполномоченного в адрес ДЖПиЖФ о предоставлении информации о решении жилищной ситуации семьи Ж.Г. в письме от 30 апреля 2013 года сообщено, что заявительница имеет право на жилищные льготы согласно постановлению Правительства РФ от 16 июня 2006 года № 378 и ей на семью из 2 человек (она и сын) с учетом площади, имеющейся на праве собственности у членов семьи, предложены к осмотру 3 варианта однокомнатных квартир на выбор.

Однако Ж.Г. сообщила, что указанные квартиры ей к осмотру не предлагались, а предлагались два варианта двухкомнатных квартир (в апреле 2012  года и в марте 2013 года), на которые она давала согласие, но Управление ДЖПиЖФ в ЮЗАО впоследствии отказывало ей в предоставлении указанных квартир ввиду отсутствия оснований для предоставления жилого помещения вне очереди.

В связи с тем, что Ж.Г. - инвалид 1 группы, имеющий право на внеочередное обеспечение жилой площадью (причем это право было подтверждено после запроса самого ДЖПиЖФ), в течении двух лет не могла реализовать его из-за действий сотрудников Управления ДЖПиЖФ в ЮЗАО, заявительница вынуждена была обратиться за защитой своих жилищных прав в Преснеский районный суд города Москвы, который своим решением от 19 апреля 2013 года обязал ДЖПиЖФ обеспечить Ж.Г. жилой площадью, отвечающей санитарным нормам в соответствии с частью 2 статьи 57 ЖК РФ, на основании медицинского заключения.

Несмотря на это, Управление ДЖПиЖФ в ЮЗАО продолжало затягивать решение жилищного вопроса Ж.Г. и вводить ее в заблуждение.

Из писем Управления ДЖПиЖФ в ЮЗАО за подписью начальника Управления Е.В.Рылатко от 5 сентября 2013 года и от 7 октября 2013 года в адрес заявителя следует, что ДЖПиЖФ в Московский городской суд подана апелляционная жалоба и работа по улучшению жилищных условий семьи Ж.Г. будет продолжена в соответствии с принятым по данной жалобе решением. Аналогичные разъяснения Ж.Г. давались и на неоднократных личных приемах сотрудниками Управления.

Подобные действия не поддаются логическому объяснению и в полной мере могут расцениваться как издевательства над беззащитным инвалидом, поскольку определением Пресненского районного суда города Москвы от 7 июня 2013 года (еще за три месяца до первого ответа) апелляционная жалоба ДЖПиЖФ на решение суда была возвращена для устранения недостатков и после этого вновь не подавалась. Таким образом, решение Пресненского районного суда города Москвы от 19 апреля 2013 года о обязании ДЖПиЖФ обеспечить жилой площадью Ж.Г. вступило в законную силу 20 мая 2013 года.

На приеме у начальника Управления ДЖПиЖФ в ЮЗАО 7 октября 2013 года Ж.Г. представила копию решения Пресненского районного суда города Москвы от 19 апреля 2013 года с отметкой о вступлении его в законную силу. Однако издевательства продолжались: ей было сказано, что представленная копия решения не имеет силы и ей необходимо представить копию решения с отметкой о вступлении его в законную силу и датой его выдачи не позже октября месяца 2013  года и только после этого ее жилищный вопрос будет рассмотрен.

Ж.Г. вынуждена была повторно обратиться в Пресненский районный суд города Москвы, в том числе и к председателю данного суда, за судебными постановлениями, где ей было разъяснено, что решение Пресненского районного суда города Москвы от 19 апреля 2013 года вступило в законную силу 20 мая 2013  года, о чем имеется соответствующая отметка в ранее выданной ей копии решения суда, дополнительного подтверждения о вступлении его в законную силу не требуется и никаких других документов судом выдано быть не может.

Гражданка Ж.Г., не надеясь на добровольное исполнение решения суда, обратилась в службу судебных приставов. 31 октября 2013 года было возбуждено исполнительное производство на основании исполнительного листа Пресненского районного суда города Москвы. Копии постановления о возбуждении исполнительного производства были направлены сторонам исполнительного производства.

Гражданка Ж.Г. снова представила копию судебного решения с отметкой о вступлении в законную силу, а также копию исполнительного листа в Управление ДЖПиЖФ в ЮЗАО.

Сотрудники Управления ДЖПиЖФ в ЮЗАО попросили Ж.Г. обратиться в службу судебных приставов с заявлением о закрытии исполнительного производства, после чего обещали предоставить квартиру.

В ноябре 2013 года Уполномоченный направил в адрес руководства ДЖПиЖФ обращение о проведении проверки действий Управления ДЖПиЖФ в ЮЗАО, выраженных в затягивании решения жилищного вопроса инвалида 1 группы Ж.Г., имеющей законное право на внеочередное получение жилья, и непринятия мер к незамедлительному исполнению решения Пресненского районного суда города Москвы от 19 апреля 2013 года.

В середине декабря 2013 года Ж.Г. пригласили на прием в Управление ДЖПиЖФ в ЮЗАО для получения смотрового талона на предлагаемую однокомнатную квартиру, на которую Ж.Г. сразу дала согласие.

На приеме в Управлении ДЖПиЖФ в ЮЗАО 27 декабря 2013 года гражданке Ж.Г. сообщили, что договор социального найма на предложенную ей квартиру будет с ней заключен только после предоставления информации от судебных приставов о закрытии исполнительного производства.

И только после телефонного разговора сотрудников Управления ДЖПиЖФ в ЮЗАО с судебным приставом-исполнителем с Ж.Г. в этот же день был оформлен договор социального найма на жилое помещение. 10 января 2014 года гражданка Ж.Г. зарегистрировалась по месту жительства по новому адресу.

Стоит еще раз отметить, что вступившие в законную силу судебные постановления являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Неисполнение судебного постановления является нарушением действующего законодательства и в случае злостного уклонения от исполнения влечет за собой уголовную ответственность.

Вся эта ситуация очень тяжело отразилась на состоянии здоровья Ж.Г., которая до настоящего времени не верит в то, что ее жилищный вопрос решен окончательно (напомним, что в предыдущих случаях ей жилье дважды предоставлялось, но оформлено так и не было). Еще раз напоминаем, что речь идет об инвалиде 1 группы.

Полагаем, что такое отношение к гражданам, относящимся к социально незащищенной категории граждан и требующим повышенного внимания со стороны государства, органов исполнительной власти города не просто недопустимо, а должно быть исключено категорически.

По состоянию на дату подписания настоящего доклада (март 2014 года) никакого служебного расследования по данному случаю ДЖПиЖФ не проведено, каких-либо мер реагирования, в том числе по привлечению к ответственности сотрудников Управления ДЖПиЖФ по ЮЗАО, действовавших от имени государства указанными способами, не принято. Начальник Управления ДЖПиЖФ по ЮЗАО Е.В.Рылатко продолжает занимать указанную должность.

Учитывая изложенное, прошу Правительство Москвы и ДЖПиЖФ на основании информации, представленной в настоящем разделе доклада, провести проверку обоснованности действий Управления ДЖПиЖФ по ЮЗАО и его руководителя при решении жилищного вопроса инвалида 1 группы гражданки Ж.Г.

**4.4. О соблюдении жилищных прав военнослужащих**

Деятельность Уполномоченного в 2013 году была продолжена по направлению урегулирования вопросов, связанных с обеспечением жильем на территории города Москвы военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей.

К сожалению, наиболее актуальной на сегодняшний день остается проблема отсутствия соответствующей инфраструктуры в Молжаниновском районе города Москвы, в котором Минобороны России для обеспечения жильем военнослужащих осуществляет жилищную застройку по адресу: ул. Синявинская, вл. 11.

Как было отмечено в докладе о деятельности Уполномоченного в 2012 году, в отношении данной жилищной застройки Уполномоченным было направлено обращение в адрес заместителя Генерального прокурора Российской Федерации - Главного военного прокурора о проведении соответствующей проверки.

Согласно ответу Главной военной прокуратуры от 30 апреля 2013 года прокуратурой внесено представление в адрес заместителя Министра обороны Российской Федерации Р.Х.Цаликова, в котором потребовано обеспечить при осуществлении строительства жилья соблюдение градостроительного, земельного и воздушного законодательства, принять дополнительные меры к оформлению и согласованию необходимых градостроительных документов.

Департамент государственного заказчика капитального строительства Минобороны России в ответе на запрос Уполномоченного сообщил о том, что с декабря 2012 года по адресу: ул. Синявинская, вл. 11 введены в эксплуатацию 9 жилых корпусов на 2 685 квартир; до конца 2013 года планируются к вводу оставшиеся 6 корпусов на 2 046 квартир; планируемый срок завершения мероприятий по оформлению земельных участков в целях обеспечения жилой застройки объектами социальной инфраструктуры - январь 2014 года.

В данном случае важным считается градостроительное развитие территории Молжаниновского района города Москвы и обеспечение строящегося жилого комплекса Минобороны России объектами инфраструктуры. В этой связи в апреле 2013 года Уполномоченный обратился к Мэру Москвы с просьбой об ускорении разработки проекта планировки Молжаниновского района в целях снятия социальной напряженности, вызванной строительством Минобороны России жилья без градостроительного проектирования, предусматривающего размещение на указанном участке объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

Однако, несмотря на информацию заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы М.Ш.Хуснуллина, поступившую к Уполномоченному в мае 2013 года, о завершении корректировки материалов проекта планировки и проведении публичных слушаний по проекту в III квартале 2013 года, по последним данным, к разработке проекта планировки Москомархитектура приступит после согласования и утверждения Градостроительной концепции развития территории Молжаниновского района (далее - Концепция). При этом ориентировочный срок завершения работ по разработке Концепции - I квартал 2014  года.

Уместным будет отметить, что по сведениям УФССП России по Москве, к основным проблемам, возникшим в 2013 году в ходе принудительного исполнения судебных актов, связанных с жилищными вопросами военнослужащих, следует, прежде всего, отнести многочисленные отказы самих военнослужащих от предложенных им жилых помещений, расположенных в указанных домах, ввиду отсутствия в данном районе развитой инфраструктуры.

Помимо того, 3 октября 2013 года в Общественной палате Российской Федерации проведен «круглый стол» на тему «Нормативно-правовые аспекты права на образование для детей военнослужащих в городе Москве», в котором принимал участие представитель Уполномоченного. На обсуждении стало известно о запланированном строительстве мусоросжигательного завода и крематория на территории Московской области в непосредственной близости от жилой застройки по ул. Синявинской. В связи с этим в адрес заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы М.Ш.Хуснуллина было направлено обращение с просьбой учесть данную информацию при планировании строительства социальных объектов в Молжаниновском районе.

В отношении исполнения судебных актов и предписания служб судебных приставов об обеспечении жильем военнослужащих надо сказать, что ситуация с исполнением судебных постановлений в 2013 году о предоставлении жилья военнослужащим в целом нельзя назвать безупречной, однако в этой сфере имеются определенные положительные изменения.

По сведениям УФССП России по Москве, фактически в течение 11 месяцев 2013 года исполнено 745 исполнительных производств, возбужденных в отношении должностных лиц Минобороны России, что является неплохим результатом по сравнению с показателями прошлого года: количество оконченных фактическим исполнением исполнительных производств за 12 месяцев 2012 года составляет 176 исполнительных производств.

По состоянию на декабрь 2013 года в УФССП России по Москве оставалось на исполнении 535 исполнительных производств, возбужденных в отношении должностных лиц Минобороны России.

Положительная тенденция в исполнении судебных постановлений, связанных с обеспечением военнослужащих жилыми помещениями в городе Москве, является результатом общих усилий как со стороны граждан и правозащитников, так и со стороны государственных органов и должностных лиц.

Помимо того, Уполномоченный выражает надежду, что вслед за утвержденными в феврале 2014 года Правилами расчета субсидий, выплачиваемых семьям военнослужащих на покупку жилья, придет окончательное решение болезненного квартирного вопроса военнослужащих.

Таким образом, в 2014 году деятельность Уполномоченного в обозначенной сфере будет продолжена, в том числе путем анализа исполнения Минобороны России обязательств, связанных с выдачей соответствующих субсидий.

Обращая внимание на ситуацию с решением жилищных вопросов военнослужащих и их семей в городе Москве, отдельно следует выделить обращение военнослужащего внутренних войск МВД России полковника К., поступившее к Уполномоченному.

К. проходит военную службу в городе Москве в редакции журнала внутренних войск МВД России «На боевом посту». В 2009 году дочери К., 2007  года рождения, установлена инвалидность. Вступившим в законную силу решением Московского гарнизонного военного суда от 28 января 2013 года постановлено признать незаконными действия главного редактора и жилищной комиссии редакции журнала «На боевом посту», связанные с отказом в признании права К. на получение жилья вне очереди.

Впоследствии решением жилищной комиссии редакции журнала «На боевом посту» К. с учетом права на дополнительную площадь жилого помещения выделена квартира в Зеленоградском административном округе города Москвы. Однако, по мнению Уполномоченного, данное решение жилищной комиссии вынесено без учета требований, установленных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области обеспечения жильем инвалидов.

Согласно действующему законодательству, предоставление жилья инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, должно осуществляться с учетом рекомендаций индивидуальной программы реабилитации инвалида, состояния его здоровья, в первую очередь оно должно быть приближенным к лечебно-профилактическим учреждениям, месту жительства родных, близких и т.п.

Анализ мероприятий медицинской реабилитации, содержащихся в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида К., указывает на необходимость постоянного специализированного медицинского наблюдения и лечения. Основным принципом оказания реабилитационных услуг в целях достижения максимального эффекта является их непрерывность. Вследствие этого существует реальная необходимость приближения места жительства ребенка-инвалида к специализированным учреждениям, в том числе и медицинским, которых в городе Зеленограде не существует.

Основываясь на нормах действующего законодательства, а также основополагающих положениях международно-правовых актов в области обеспечения прав инвалидов, Уполномоченный сообщил руководству Главного командования внутренних войск МВД России, а также Министру внутренних дел Российской Федерации В.А.Колокольцеву о том, что усматриваются нарушения жилищной комиссией редакции журнала «На боевом посту» жилищных прав семьи К., имеющей ребенка-инвалида. В этой связи Уполномоченным рекомендовано повторно рассмотреть вопрос о предоставлении семье К. жилого помещения, приближенного к специализированным учреждениям, осуществляющим мероприятия по реабилитации. К сожалению, рекомендация Уполномоченного осталась без удовлетворения.

Безусловно, выделение в городе Зеленограде квартиры общей площадью 113,8 кв. метра отвечает интересам семьи К. с точки зрения реализации права на дополнительную площадь жилого помещения, но противоречит интересам ребенка, лишенного возможности реабилитации в требуемом объеме и обреченного тем самым на дальнейшее мученическое существование, поскольку состояние ребенка оценивается как очень тяжелое.

Надеемся, что в 2014 году жилищный вопрос семьи К. будет решен с наибольшим приоритетом прав несовершеннолетнего ребенка К.

**4.5. О ситуации с протестом Прокурора города Москвы**

**на Закон города Москвы № 29**

14 июня 2006 года Думой принят Закон города Москвы № 29, который определил порядок и условия предоставления жилых помещений из жилищного фонда города Москвы и помощи города Москвы в приобретении жилых помещений в собственность жителям города Москвы, состоящим на жилищном учете и учете нуждающихся в содействии города Москвы в приобретении жилых помещений в рамках городских жилищных программ. Одновременно Законом города Москвы № 29 урегулированы отношения по осуществлению полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти города Москвы в области обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан.

23 марта 2011 года Прокурором города Москвы в адрес Председателя Думы был внесен протест на Закон города Москвы № 29 ввиду его противоречия федеральному законодательству. В протесте указывалось на то, что в силу подпункта «к» пункта 1 статьи 72 и части 5 статьи 76 Конституции РФ, части 3 статьи 3 Федерального закона № 184-ФЗ, части 6 статьи 5 ЖК РФ органы государственной власти субъектов РФ могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, только в пределах своих полномочий на основании и в соответствии с ЖК РФ, а также в соответствии с другими федеральными законами, при этом законы субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В протесте предлагалось принять исчерпывающие меры по приведению Закона города Москвы № 29 в соответствие с ЖК РФ. Протест отозван не был.

6 апреля 2011 года протест Прокурора города Москвы рассмотрен на заседании Думы и принят к сведению. Одновременно комиссии Думы по городскому хозяйству и жилищной политике совместно с комиссией Думы по законодательству было поручено подготовить и внести на рассмотрение Думы законопроект о внесении изменений в Закон города Москвы № 29.

Однако требования прокурора фактически так и остались не исполненными.

Вместе с тем статья 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ) закрепляет безусловность исполнения требований прокурора при осуществлении им полномочий по опротестованию противоречащих закону правовых актов.

Заместитель Прокурора города Москвы в ответе от 5 марта 2014 года на запрос Уполномоченного сообщил, что Прокуратурой города Москвы Председателю Думы и заместителю Мэра Москвы в Правительстве Москвы 11 февраля 2013 года были направлены информационные письма о необходимости принятия мер по ускорению разработки соответствующего законопроекта. По имеющейся у заместителя Прокурора города Москвы информации, отдельные положения Закона города Москвы № 29 являлись предметом судебного разбирательства и были приведены в соответствие с действующим законодательством.

Вот лишь несколько примеров подлежащих урегулированию положений Закона города Москвы № 29.

В статьях 37 и 38 Закона города Москвы № 29 по сравнению с положениями статьи 59 ЖК РФ значительно сужен круг лиц, наиболее нуждающихся в улучшении жилищных условий и имеющих преимущественное право на меру социальной поддержки в виде предоставления освободившейся комнаты в коммунальной квартире.

Пункт 3 статьи 28 и часть 2 статьи 38 Закона города Москвы № 29 предоставляют возможность обеспечения жителей города освободившимся жилым помещением в коммунальной квартире по договорам (например, договору найма), не предусмотренным статьей 59 ЖК РФ, до реализации права на предоставление жилого помещения лицам, наиболее нуждающихся в таких мерах социальной поддержки граждан, перечисленным в статье 59 ЖК РФ.

Часть 6 статьи 38 Закона города Москвы № 29 предоставляет возможность обеспечения жилыми помещениями в коммунальной квартире категорию граждан, не предусмотренную федеральным законодательством, в нарушение преимущественного права, гарантированного статьей 59 ЖК РФ, для наиболее нуждающихся в мерах социальной поддержки.

Часть 2 статьи 41 Закона города Москвы № 29 предоставляет возможность снятия с жилищного учета граждан, отказавшихся от заключения договора или пропустивших 30-дневный срок более чем на месяц по неуважительной причине. Однако такая возможность не предусмотрена статьей 56 ЖК РФ. Статья 55 ЖК РФ гарантирует право гражданину состоять на жилищном учете в качестве нуждающегося в жилом помещении до получения жилого помещения по договору социального найма или до выявления предусмотренных статьей 56 ЖК РФ оснований для снятия с учета.

Изложенные примеры свидетельствуют о том, что требования Прокурора города Москвы о приведении положений Закона города Москвы № 29 в соответствие с ЖК РФ и другими федеральными законами направлены не только на формальное соблюдение законодательства, но и на защиту жителей Москвы, права и законные интересы которых ущемляются положениями Закона города Москвы № 29.

Пока идет переписка между Прокуратурой города Москвы и Думой, Закон города Москвы № 29 (в том числе и те положения, которые являлись предметом протеста) продолжает применяться органами исполнительной власти города Москвы, правовая неопределенность не устранена.

Подобное положение не побуждает граждан к уважению закона и не стимулирует к его исполнению.

Изложение ситуации в настоящем докладе, надеемся, не только активизирует работу над законопроектом о внесении изменений в Закон города Москвы № 29, но и приведет к принятию Прокуратурой города Москвы более действенных мер к выполнению сформулированных в протесте требований.

В частности, результатом последних контактов Уполномоченного с Прокуратурой города Москвы стала информация о подготовке органами прокуратуры обращения в суд в целях понуждения Думы к исполнению требований, содержащихся в протесте Прокурора города Москвы от 23 марта 2011  года.

Исходя из сложившейся ситуации, считали бы целесообразной рекомендацию Правительства Москвы территориальным и функциональным органам исполнительной власти города воздержаться от применения положений Закона города Москвы № 29, противоречащих федеральному законодательству.

**5. Защита прав и законных интересов несовершеннолетних**

**5.1. О приеме детей в образовательные организации и их финансирование**

В 2013 году увеличилось количество обращений к Уполномоченному по вопросу устройства детей в образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования (далее - ДОО). Анализ поступивших обращений показал, что в основном жители Москвы жаловались на сложности при устройстве детей в группы младшего дошкольного возраста. От граждан, имеющих регистрацию по месту пребывания в городе Москве, поступали обращения о невозможности устроить своих детей в ДОО, поскольку в первую очередь в детские сады зачисляются дети граждан, имеющих регистрацию по месту жительства в городе Москве. Также к Уполномоченному поступали обращения от граждан, которые не могли зарегистрировать ребенка в электронном реестре АИС  «Зачисление в ДОУ» в связи с отсутствием у них регистрации на территории города Москвы.

К сожалению, проблема устройства детей до 3 лет в ДОО продолжает оставаться острой на протяжении нескольких лет. Согласно данным, полученным из Департамента образования города Москвы, в 2013 году дошкольным образованием в городе обеспечены 72 тыс. детей в возрасте до 3 лет, что в 2 раза больше, чем в 2010 году (35 тыс.детей). При этом 39 тыс. детей в возрасте до 3 лет получают дошкольное образование в 2019 группах полного дня (в 2012 году таких групп было 1975). Однако потребность в таких группах из года в год возрастает. И это связано не только с повышением рождаемости, но и с экономической и социальной нестабильностью в обществе, инфляцией и, как следствие, падением жизненного уровня населения. В связи с этим выход на работу родителя, осуществляющего уход за ребенком, в наше время не редкость. И не у всех молодых семей есть бабушки и дедушки, которые могут забрать ребенка из группы кратковременного пребывания и т.п.

В целях прояснения ситуации, сложившейся с зачислением детей в возрасте до 3 лет в ДОО, и принятия действенных мер по разрешению возникшей проблемы Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес заместителя Мэра Москвы Л.М.Печатникова.

В полученном ответе было указано, что в первую очередь с учетом имеющейся потребности места в ДОО предоставляются детям в возрасте от 3 до 7  лет. Для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в ДОО организованы вариативные формы дошкольного образования - центры игровой поддержки ребенка, группы кратковременного пребывания.

Действительно, Президент РФ в своем Указе от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» постановил обеспечить достижение к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет. Однако нельзя решать эту проблему за счет сокращения групп для детей от 1,5 до 3 лет. Наоборот, группы для таких детей необходимо не только сохранить, но и увеличить их количество соответственно потребностям семей.

Данный вопрос остается на контроле Уполномоченного.

Также в Москве существует проблема с зачислением детей, имеющих регистрацию по месту пребывания в городе Москве, в ДОО.

Многие дети с временной регистрацией прожили в столице всю жизнь. Их родители приехали работать в Москву, часто по приглашению работодателя. Эти люди исправно платят налоги, многие из них десятилетиями живут в столице, а устроить своих детей в детский сад не могут. Заявители в своих обращениях указывали на то, что они не могут устроить своих детей в ДОО, поскольку в первую очередь в детские сады зачисляются дети граждан, имеющих регистрацию по месту жительства в городе Москве.

В Москве порядок приема в образовательные организации осуществляется в соответствии с Порядком комплектования государственных образовательных организаций, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, системы Департамента образования города Москвы, утвержденным приказом Департамента образования города Москвы от 11 февраля 2011 года № 126 (далее - Порядок).

Положения Порядка предусматривают правила приема в ДОО детей граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории города Москвы, а также постоянно проживающих на территории иных субъектов РФ и зарегистрированных по месту пребывания на территории города Москвы.

Для граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории иных субъектов РФ и зарегистрированных по месту пребывания на территории города Москвы, в соответствии с пунктами 6.1 и 6.2 Порядка создаются временные места в подведомственных дошкольных образовательных организациях и предоставляются на срок их пребывания на территории города Москвы.

Ежегодно по состоянию на 1 января Департаментом образования города Москвы определяется показатель обеспеченности детского населения города Москвы местами в ДОО по данным мониторинга, проводимого по поручению Минобрнауки России в соответствии с планом мероприятий по реализации в 2011-2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 10 марта 2011 года № 367-р.

В зависимости от среднего показателя обеспеченности детского населения местами в ДОО ежегодно при комплектовании учреждений на новый учебный год организуется 1000 - 1500 временных мест.

Окружные управления образования определяют по районам административных округов города Москвы организации, в которых при комплектовании учреждений на новый учебный год будут организованы временные места в зависимости от размеров показателя обеспеченности детского населения местами в ДОО района и среднего показателя по городу Москве.

То есть и нормативная база, и порядок предоставления семьям, зарегистрированным по месту пребывания на территории города Москвы, временных мест в ДОО города Москвы имеются, однако данная проблема не теряет своей остроты уже несколько лет. И этому есть объяснение.

Согласно данным, полученным из Департамента образования города Москвы, на 1 ноября 2012 года в едином электронном реестре АИС «Зачисление в ДОУ» были зарегистрированы всего 13914 детей, из них москвичей - 3747. На 1 ноября 2013 года количество детей значительно возросло: всего зарегистрированы в электронном реестре 41610 детей, из них москвичей - 16521.

При этом потребность жителей города Москвы в устройстве детей старше 3 лет в ДОО практически удовлетворена, за исключением муниципальных образовательных учреждений городских округов Щербинка и Троицк. Так, в настоящее время ожидают устройства в муниципальные ДОО городского округа Щербинка 416 детей, городского округа Троицк - 17 детей.

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, Департаменту образования города Москвы необходимо рассмотреть вопрос об увеличении количества временных мест в ДОО.

Также в своих обращениях родители жаловались, что, несмотря на наличие свободных мест в ДОО, их детямместа в указанных организациях по непонятным причинам не предоставляются. При этом, как оказалось, многие из родителей действуют по старинке: идут к заведующей детского сада, узнают о наличии свободных мест и при их наличии начинают требовать устроить их ребенка в ДОО. Однако в настоящее время предоставление мест в ДОО осуществляется в соответствии с датой регистрации ребенка в электронном реестре АИС «Зачисление в ДОУ» и наличием льгот. АИС «Зачисление в ДОУ» автоматически формирует списки детей, планируемых к направлению на свободные и освобождаемые места в ДОО. Родители детей, зарегистрированных в АИС «Зачисление в ДОУ», могут самостоятельно отслеживать очередность детей на сайте ec.mosedu.ru.

Таким образом, непонимание родителями существующего порядка зачисления детей в ДОО, отличного от ранее действующего, и, по-видимому, недостаточная разъяснительная работа с родителями со стороны сотрудников Департамента образования города Москвы и привели к многочисленным обращениям граждан.

В 2013 году к Уполномоченному обращались граждане с жалобами на невозможность зарегистрировать ребенка в электронном реестре АИС «Зачисление в ДОУ» в связи с отсутствием у них регистрации на территории города Москвы. В большинстве своем это жители Московской области, которые хотели бы по тем или иным причинам устроить своих детей в ДОО города Москвы.

В соответствии со статьями 8 и 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-Ф3 «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), статьей 4 Закона города Москвы от 20 июня 2001 года № 25 «О развитии образования в городе Москве» органы государственной власти города Москвы осуществляют обеспечение государственных гарантий прав граждан, проживающих на территории города Москвы, на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования.

Таким образом, дети могут реализовать свое право на получение дошкольного образования, закрепленное статьей 43 Конституции РФ, как по месту своего жительства, так и на территории иного субъекта РФ, в том числе и города Москвы, но с соблюдением порядка комплектования ДОО, установленного субъектом РФ.

Сложившаяся непростая ситуация вызвана не только территориальным принципом зачисления детей в образовательные организации, но и системой нормативно-подушевого финансирования образовательных организаций, в соответствии с которой московская образовательная организация при зачислении ребенка, проживающего в другом регионе, не получит на него финансирование.

Безусловно, жесткое территориальное деление, существующее не только в России, но и во многих других европейских странах, создает для граждан серьезные неудобства. Особенно остро это чувствуется в граничащих друг с другом субъектах РФ. При этом проблемы возникают не только при устройстве детей в ДОО, но и при их устройстве в школы.

По мнению Уполномоченного, одним из способов решения данной проблемы является подписание соглашения между Москвой и Московской областью о возможности воспитания и обучения детей, проживающих в Подмосковье, в городе Москве и наоборот. Начиная с 2012 года Уполномоченным ведется работа по урегулированию ситуации, возникающей при зачислении детей, имеющих регистрацию по месту жительства в Московской области, в образовательные организации города Москвы, а также детей, постоянно проживающих на территории Москвы, в подмосковные школы и ДОО. Данной теме был посвящен раздел доклада Уполномоченного за 2012 год.

В 2013 году работа в этом направлении была продолжена. Ярким примером, свидетельствующим о необходимости особого регулирования данного вопроса, является ситуация, сложившаяся со школьниками ГБОУ ООШ № 740 Молжаниновского района. Это единственное образовательное учреждение в районе. В сентябре 2013 года здание школы, расположенное по адресу: г. Москва, Ленинградское шоссе, д. 95, было закрыто в связи с его аварийностью.

Родителям школьников было предложено временно обучать своих детей в ГБОУ СОШ № 854 Зеленоградского административного округа города Москвы. Данное предложение, естественно, не нашло поддержки у родителей, поскольку до школы необходимо было долго добираться на автобусе по загруженному и опасному Ленинградскому шоссе. В то время как недалеко от места жительства детей находится образовательное учреждение, но оно относится к Московской области.

Лишь после придания широкой огласке данной ситуации в средствах массовой информации, вмешательства Уполномоченного, решительных действий родителей учащихся Департаментом образования города Москвы совместно с Управлением по образованию Администрации городского округа Химки при согласовании с Правительством Московской области было организовано временное обучение учеников в МБОУ СОШ № 19 городского округа Химки Московской области. Однако положительное решение каждого конкретного случая, требующее сложных переговоров и согласований, никак не меняет ситуации в целом. Большое количество обращений от граждан, проживающих на территории Московской области и желающих устроить своих детей в ДОО города Москвы, лишний раз свидетельствует о необходимости данного соглашения.

Уполномоченный неоднократно обращался к Мэру Москвы С.С.Собянину и к заместителю Мэра Москвы Л.М.Печатникову с просьбой рассмотреть вопрос о подписании руководителями субъектов РФ - города Москвы и Московской области соответствующего соглашения.

Согласно полученным ответам, Департамент образования города Москвы готов обеспечить выделение норматива финансового обеспечения государственной услуги по предоставлению образования, предусмотренного Минобрнауки Московской области, на воспитание и обучение детей, зарегистрированных на территории города Москвы, в учреждениях Подмосковья. Данный вопрос был проработан с Правительством Московской области, однако не нашел поддержки.

В связи с этим Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам ребенка в Московской области с просьбой обратить особое внимание на ситуацию, сложившуюся с образованием несовершеннолетних, и оказать содействие в заключении соответствующего соглашения. Уполномоченный по правам ребенка в Московской области включилась в решение данной проблемы. Ситуация остается на контроле Уполномоченного.

Неоднозначная ситуация сложилась с финансированием образовательных организаций, расположенных на территориях Новомосковского и Троицкого административных округов.

Нормативы финансового обеспечения государственной услуги по предоставлению начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в государственных образовательных организациях утверждены постановлением Правительства Москвы от 22 марта 2011 года № 86-ПП «О  проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве».

Государственные образовательные организации, участвующие в реализации пилотного проекта, получают финансирование согласно утвержденным нормативам. Так, например, норматив затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ основного общего образования составляет 107 тыс. рублей, среднего общего образования - 123 тыс. рублей в год.

На сегодняшний день пилотным проектом охвачено абсолютное большинство московских школ, в связи с этим он, по сути, перестал быть пилотным. Однако ни одно из образовательных учреждений, расположенных на присоединенных территориях, до настоящего времени не включено в число участников пилотного проекта. В связи с чем их финансирование осуществляется по нормативу финансового обеспечения, утвержденному постановлением Правительства Москвы от 14 сентября 2010 года № 789-ПП «Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственной услуги по предоставлению начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в государственных образовательных учреждениях, подведомственных Департаменту образования города Москвы» и составляет 63,112 тыс.рублей в год.

Разница в финансировании значительна. При этом объем образовательных услуг, оказываемых образовательными учреждениями, одинаков. Следует также отметить, что у образовательных учреждений, расположенных на присоединенных территориях, много проблем, связанных с включением их в систему столичного образования, а почти двукратный разрыв в финансировании только усугубляет эти проблемы.

Территории Троицкого и Новомосковского административных округов были присоединены к Москве в июле 2012 года. Однако до настоящего времени не разработано никаких планов по присоединению находящихся на территориях округов школ (в настоящее время их насчитывается 45) к пилотному проекту.

Учитывая, что с момента присоединения прошел значительный период времени, необходимо в ближайшее время рассмотреть вопрос о включении образовательных организаций, расположенных на данных территориях, в число участников пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве.

**5.2. Об освоении несовершеннолетними основной образовательной**

**программы в форме семейного образования**

С 1 сентября 2013 года в силу вступили основные положения Федерального закона № 273-ФЗ.

Несмотря на длительный подготовительный этап - с декабря 2012 года, когда он был принят Государственной Думой, до сентября 2013 года - проблем, связанных с введением в действие Федерального закона № 273-ФЗ, избежать не удалось.

С октября 2013 года к Уполномоченному стали поступать как коллективные, так и индивидуальные обращения от родителей детей, осваивающих основную образовательную программу в форме семейного образования. Заявители были обеспокоены дальнейшим процессом обучения их детей по выбранной форме и получения причитающихся выплат в условиях применения норм Федерального закона № 273-ФЗ и Методических рекомендаций Департамента образования города Москвы по организации освоения обучающимися общеобразовательных программ вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в формах семейного образования и самообразования) от 13 сентября 2013 года (далее - Методические рекомендации).

Согласно Методическим рекомендациям родители (законные представители) обучающегося при выборе им освоения программ начального общего, основного общего, среднего общего образования вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в формах семейного образования и самообразования), должны были информировать об этом выборе орган местного самоуправления муниципального образования или городского округа, на территории которого они проживают.

Образовательная организация должна была осуществлять прием заявлений родителей (законных представителей) обучающегося и принимать решение:

об исключении обучающегося из контингента образовательной организации в связи с выбором получения образования в формах семейного образования и самообразования (если ранее обучающийся обучался или числился в контингенте);

о проведении промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации обучающегося, получающего образование в формах семейного образования и самообразования (при выборе обучающимся образовательной организации для прохождения аттестации).

Применяя на практике данные рекомендации, родители (законные представители) детей столкнулись со следующими проблемами.

С сентября 2013 года образовательные учреждения города Москвы прекратили выплату родителям денежных средств в размере затрат на образование детей на соответствующих этапах образования.

Также многодетные семьи лишились ежегодной компенсационной выплаты на приобретение комплекта детской одежды для посещения занятий на период обучения в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, компенсационной выплаты за неиспользованное двухразовое питание.

Родители высказали опасения, что дети, исключенные из контингента учащихся, окажутся полностью отлученными от образовательных учреждений, не смогут участвовать в олимпиадах и конкурсах, посещать кружки и секции. Открытым оставался вопрос получения методической литературы и учебников, а также проведения промежуточной аттестации учащихся.

Еще одна проблема, с которой столкнулись родители (законные представители) детей, - это отсутствие информации в органах местного самоуправления и муниципальных образованиях города Москвы. Сотрудники не могли компетентно проинформировать родителей (законных представителей) о последствиях поданного ими заявления о выборе семейной формы образования для их ребенка, какие права и обязанности оно порождает. Родители оказались в информационном вакууме.

Учитывая общественную значимость и межведомственный характер обозначенной проблемы, Уполномоченный обратился к заместителю Мэра Москвы Л.М.Печатникову с просьбой оказать содействие в налаживании образовательного процесса несовершеннолетних, осваивающих основную образовательную программу в форме семейного образования.

В своем обращении Уполномоченный указал на то, что, безусловно, действия по прекращению денежных выплат в размере затрат на образование детей на соответствующих этапах образования могут способствовать предотвращению нецелевого расходования денежных средств некоторыми нерадивыми родителями. Об этом Л.М.Печатников сообщал в своем интервью газете «Известия», опубликованном 4 октября 2013 года. Однако в этом случае без материальной поддержки остались и дети из социально незащищенных семей, в то время как действия нерадивых родителей должны выявляться и контролироваться соответствующими компетентными органами.

Также в своем обращении Уполномоченный обратил внимание на то, что из Методических рекомендаций и Текста примерной формы договора об организации и проведении промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации обучающегося, получающего общее образование в форме семейного образования или самообразования, не ясно, с какой периодичностью должна проходить промежуточная аттестация учащихся. В то время как в соответствии с действующим законодательством процесс промежуточной аттестации должен сопровождать процесс освоения образовательной программы, то есть идти по сути параллельно с самим обучением.

По мнению Уполномоченного, практика предыдущих лет, свидетельствующая о достаточно частых посещениях ребенком образовательного учреждения, помогала своевременно выявлять и принимать меры по преодолению трудностей при освоении того или иного блока знаний, а так же своевременно устанавливать родителей, ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по образованию детей, и принимать к ним соответствующие меры, установленные действующим законодательством.

Согласно полученному ответу образовательным организациям рекомендовано устанавливать форму, периодичность и порядок промежуточной аттестации обучающегося после обсуждения с его родителями.

На время обучения детей в форме семейного образования и самообразования семья может получить необходимые учебники в выбранной для прохождения промежуточной или итоговой аттестации образовательной организации. Если образовательная организация не имеет возможности обеспечить детей учебниками, родители (законные представители) могут обратиться в Городской организационно-методический центр «Школьная книга».

Также в ответе было указано, что независимо от выбранной формы получения общего образования родители (законные представители) могут записать ребенка на Портале государственных услуг города Москвы (www.pgu.mos.ru) в кружок, секцию, спортивную, художественную или музыкальную школу, учреждения дополнительного образования в различных областях.

Обучающиеся в форме семейного образования, самообразования могут принимать участие в Московской олимпиаде, Всероссийской олимпиаде школьников в городе Москве. Необходимая информация об олимпиадах школьников имеется на сайте www.olimpiada.ru.

Образовательным учреждениям города Москвы, которые выбраны для прохождения обучающимися промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации, поручено учитывать указанных детей при оформлении льготного проезда на всех видах транспорта, в том числе учитывать в составе учащихся для бесплатного посещения зоопарка, посещения с оплатой по льготным ценам музеев, парков культуры и отдыха, выставок и культурно-просветительских мероприятий в учреждениях культуры, находящихся в ведении Правительства Москвы.

Вместе с тем сообщается, что Методические рекомендации, направленные в подведомственные образовательные организации, не носят нормативного характера, а только разъясняют порядок действия школы по вопросу организации аттестации учащихся, получающих общее образование в форме семейного образования и самообразования.

Полученная информация, безусловно, помогла разрешить некоторые спорные вопросы, возникающие у родителей, выбравших для своих детей семейную форму получения образования. Однако, если бы данные разъяснения были даны в начале учебного года, можно было бы избежать родительского волнения и необдуманных решений руководителей образовательных учреждений о расторжении ранее заключенных договоров на обучение детей в форме семейного образования и переводе учащихся в одностороннем порядке на очную форму получения образования или экстернат.

Вместе с тем остался не разрешенным довольно сложный и злободневный вопрос денежных выплат.

До сентября 2013 года родителям производились выплаты денежных средств в размере затрат на образование детей на соответствующих этапах образования, ежегодная компенсационная выплата на приобретение комплекта детской одежды для посещения занятий на период обучения в образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы, компенсационная выплата за неиспользованное двухразовое питание. С сентября 2013 года, по утверждению заявителей, выплаты прекратились.

В связи с тем, что полученный ответ не содержал информацию по данному вопросу, в адрес заместителя Мэра Москвы Л.М.Печатникова было направлено дополнительное обращение, содержащее просьбу вернуться к рассмотрению вопроса семейной формы получения образования и проинформировать Уполномоченного о ситуации, связанной с денежными выплатами.

Однако и повторный ответ не содержал четких разъяснений по вопросу денежных выплат. Единственная ссылка в ответе на то, что «в связи с вступлением в силу Федерального закона № 273-ФЗ, а также признанием утратившим силу постановления Правительства Москвы от 27 сентября 2007 года № 827-ПП «Об организации деятельности государственных образовательных учреждений города Москвы, реализующих общеобразовательные программы, в различных формах получения образования», порядок получения общего образования в форме семейного образования и самообразования в текущем учебном году изменен», позволяла сделать вывод о том, что денежные средства в размере затрат на образование каждого ребенка на соответствующем этапе обучения родителям (законным представителям), осуществляющим воспитание и обучение несовершеннолетнего ребенка в семье, выплачиваться не будут.

Действительно Федеральный закон № 273-ФЗ прямо не предусматривает выплату денежных средств семьям, выбравшим получение образования в семейной форме.

Вместе с тем пункт 3 части 5 статьи 5 Федерального закона № 273-ФЗ в качестве гарантии реализации права на образование в Российской Федерации предусматривает, что в целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования.

Таким образом, учитывая, что Российская Федерация поддерживает различные формы образования и самообразования, субъекты РФ в рамках имеющихся полномочий вправе предусмотреть оказание поддержки нуждающимся семьям при выборе ими получения образования в семейной форме. Субъектом РФ может быть введена для таких семей компенсация в качестве меры социальной поддержки. Полномочия по ее предоставлению (включая основания и порядок их предоставления) органами государственной власти субъектов РФ в рамках предмета совместного ведения осуществляются самостоятельно за счет средств субъекта РФ. Данная позиция была высказана Минобрнауки России в своем письме от 15 ноября 2013 года № НТ-1139/08 «Об  организации получения образования в семейной форме».

В соответствии со статьей 263 Федерального закона № 184-ФЗ органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В связи с тем, что семейную форму получения образования выбирают в основном многодетные семьи, семьи, в которых дети имеют индивидуальные особенности, наличие которых делает затруднительным их обучение в коллективе, необходимо рассмотреть вопрос о возобновлении компенсационной выплаты семьям, выбравшим получение образования в семейной форме. При этом необходимо установить контроль над целевым использованием родителями (законными представителями) выделяемых денежных средств.

Работа по разрешению сложившейся ситуации продолжается. Ситуация остается на контроле Уполномоченного.

**5.3. О реализации права несовершеннолетних на отдых**

Летняя оздоровительная кампания 2013 года выявила ряд проблем, на которые хотелось бы обратить внимание.

В первую очередь, это обеспечение права на отдых и оздоровление детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

К Уполномоченному поступило обращение от Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае, в котором сообщалось, что в течение первой смены летней оздоровительной кампании 2013 года зарегистрированы факты заездов в детские оздоровительные лагеря Краснодарского края детей из города Москвы, имеющих медицинские противопоказания к пребыванию в данных организациях.

В частности в обращении указывалось, что при изучении медицинской документации воспитанников ряда московских организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у 45 детей было установлено наличие психических расстройств, расстройств поведения и различных соматических заболеваний, а у 44 детей имелся диагноз «умственная отсталость с нарушением поведения». В силу имеющихся заболеваний прибывшие воспитанники имели противопоказания для пребывания в загородной оздоровительной организации общего типа и нуждались в лечении и оздоровлении в условиях специализированных санаторных организаций.

В связи с этим Уполномоченный по правам ребенка в Краснодарском крае просил принять меры к недопустимости повторения в дальнейшем подобных ситуаций и оказания содействия в обеспечении прав данной категории детей на отдых и оздоровление в соответствующих условиях.

Действительно, практика отдыха детей с перечисленными заболеваниями в оздоровительных организациях общего типа не предусмотрена действующим законодательством.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об  основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» организация отдыха детей и их оздоровления проходит в детских оздоровительных лагерях, специализированных (профильных) лагерях, оздоровительных центрах, базах и комплексах, иных организациях, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления.

Мероприятия по обеспечению прав детей, в том числе находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление осуществляются органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Требованиями пункта 11.3 СанПиН 2.4.4.1204-03 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы загородных стационарных учреждений отдыха и оздоровления детей» определено, что решение о возможности отдыха ребенка в оздоровительном учреждении принимает участковый врач или педиатр образовательного учреждения.

В приложении 18 СанПиН 2.4.4.1204-03 приведен список отклонений в состоянии здоровья, с которыми не рекомендуется направлять детей в оздоровительные учреждения. К ним, в частности, относятся: эпилепсия, психические заболевания, умственная отсталость (для учреждений общего типа), психопатия, патологическое развитие личности с выраженными расстройствами поведения и социальной адаптации, то есть заболевания, которые по Международной классификации болезней относятся к классу F.

В настоящее время для детей с перечисленными заболеваниями в основном организуют санаторно-курортное лечение в санаториях или в специализированных учреждениях. Решение вопроса о направлении ребенка, состоящего на психиатрическом учете, на санаторно-курортное лечение принимается при наличии положительного заключения врача-психиатра, наблюдающего его.

При этом следует отметить, что санаторно-курортные учреждения в перечень организаций отдыха детей и их оздоровления не входят. Однако каждый ребенок, в том числе и с ограниченными возможностями здоровья, имеет право на отдых и оздоровление в оздоровительных лагерях общего типа.

Также следует принять во внимание, что воспитанники коррекционных школ-интернатов и детских домов, пережив тяжелые жизненные потрясения, испытывают серьезные трудности в социализации. Как правило, при поступлении в названные учреждения дети с учетом различных обстоятельств не проявляют в полной мере свой интеллектуальный и психофизический потенциал, что мешает составить объективное представление о развитии их личности и зачастую позволяет отнести их заболевания по кодам Международной классификации болезней к классу F.

В настоящее время применение инклюзивных программ предусматривает организацию процесса совместной учебы и отдыха для детей с различными возможностями здоровья. Накопленный опыт подтверждает, что большинство детей, имеющих в медицинской карте отметку о заболевании класса F, успешно осваивают учебные программы общеобразовательной школы и подтверждают свои знания в установленном порядке.

Сложившаяся практика позволяет компенсировать у воспитанников проблемы психосоматического развития и ставит перед педагогами задачи по реализации следующего этапа инклюзии, в том числе организации отдыха детей с не отклоненной отметкой F в детских оздоровительных лагерях. При этом имеющиеся результаты использования инклюзивных методик при организации летнего отдыха детей позволяют утверждать, что их поведение во время отдыха не нарушает установленных норм и правил. Более того, отказ в направлении данной категории детей в оздоровительные лагеря общего профиля является нарушением их права на отдых и оздоровление и препятствует их социальной адаптации.

Президентом РФ и Председателем Правительства РФ по итогам совещаний, состоявшихся соответственно 7 августа и 20 мая 2013 года, определены основные направления деятельности органов исполнительной власти по организации отдыха и оздоровления детей. В качестве приоритетных определены задачи по формированию безбарьерной среды для детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе стопроцентный охват детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отдыхом и оздоровлением.

Таким образом, направление в оздоровительные лагеря детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе с заболеваниями класса F, в последнее время приобретает всю большую актуальность.

В целях разрешения сложившейся ситуации и обеспечения права на отдых и оздоровления детей с ограниченными возможностями здоровья Уполномоченный направил обращение заместителю Председателя Правительства РФ О.Ю.Голодец с просьбой инициировать внесение соответствующих изменений в нормативные акты, регулирующие данный вопрос.

Согласно полученному ответу в настоящее время ведется работа по пересмотру санитарных норм и правил СанПиН 2.4.4.1204-03, в том числе и по вопросу организации совместного отдыха и оздоровления детей с различными возможностями здоровья.

В ответе было также отмечено, что развитие инклюзивных (интегрированных) форм летнего отдыха и оздоровления должно осуществляться постепенно на основе планирования и реализации комплекса мер, обеспечивающих соблюдение требований к организации этой деятельности, включая наличие соответствующей материальной базы, разработку адаптированных дополнительных образовательных программ, подготовку педагогических коллективов, проведения разъяснительной работы с детьми и их родителями.

Принимая во внимание изложенное, с учетом перспективы применения методов инклюзии в образовании, воспитании и социализации детей с различными возможностями здоровья, Уполномоченный направил заместителю Мэра Москвы Л.М.Печатникову свои предложения по данному вопросу.

В своем обращении Уполномоченный указал, что для обеспечения отдыха и оздоровления воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья, в том числе имеющих отметки о заболеваниях класса F, на базах действующих оздоровительных организаций необходимо разработать и реализовать комплекс мероприятий. В частности было предложено:

усилить межведомственное взаимодействие органов здравоохранения и Роспотребнадзора по вопросам организации приема в лагерь указанных категорий детей на основании оценки медицинской документации, соответствия имеющихся условий в лагере и рекомендуемых условий для конкретного контингента детей, с учетом особенности их психики, поведенческих реакций, наличия достаточного количества квалифицированного педагогического и медицинского персонала как во время трансфера детей, так и в период их отдыха;

разработать программы профессиональной подготовки и переподготовки кадров;

составить перечень санаторных учреждений для детей, реализующих методы инклюзии в оздоровительных программах и имеющих право принять на санаторное лечение в летний период детей-сирот, в том числе имеющих медицинские противопоказания для направления на отдых в лагеря общего типа. Совершенствовать их материально-техническую базу.

Согласно полученному ответу из 2113 воспитанников государственных и негосударственных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат оздоровлению в рамках Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», 1011 детей (48%) имеют противопоказания для отдыха в детских оздоровительных учреждениях общего типа и не могут реализовать свое право на отдых и оздоровление.

В связи с этим для реализации указанного права необходимо внести изменения в федеральные нормативные правовые акты, регламентирующие отдых и оздоровление детей.

Одновременно в ответе указывалось, что в рамках разработки Концепции создания собственной сети детских оздоровительных учреждений Правительством Москвы прорабатывается вопрос о возможности создания специализированного оздоровительного учреждения для организации отдыха детей с ограниченными возможностями здоровья. Однако сведений о предполагаемых сроках создания такого учреждения Правительство Москвы не сообщило. При этом стоит обратить внимание на то, что одного специализированного оздоровительного учреждения будет недостаточно, учитывая количество детей, которые имеют противопоказания для отдыха в детских оздоровительных учреждениях общего типа (1011 ребенок).

Ситуация остается на контроле Уполномоченного.

Также хотелось бы обратить внимание на организацию отдыха детей и подростков с девиантным поведением. Характер работы с данной категорий несовершеннолетних обуславливает необходимость разработки и реализации программ по их реабилитации и адаптации в обществе. Подобные программы направлены на профилактику правонарушений, наркомании, алкоголизма среди несовершеннолетних и в целом реализуется круглогодично по месту жительства, а в период школьных каникул, как правило, в военно-спортивных лагерях для детей и подростков группы социального риска.

Реализация программ реабилитации и адаптации этой категории детей и подростков возможна только при наличии опытных и высококвалифицированных педагогов, специально подготовленных для работы с данной категорией детей.

В связи с особой социальной значимостью реализации данных программ Уполномоченный обратился к заместителю Мэра Москвы Л.М.Печатникову с предложением поддержать организации, реализующие программы реабилитации и адаптации детей с девиантным поведением, например, муниципальное бюджетное учреждение спортивно-досуговый центр «Гладиатор», который с 1987 года организует для детей группы риска выездные спортивные лагеря, в которых проводятся мероприятия, направленные на привлечение несовершеннолетних к занятиям спортом, на развитие их интеллектуальных способностей, укрепление здоровья, психологическую коррекцию.

В обращении было указано, что поддержка организаций, реализующих названные программы, могла бы исключить все чаще используемую практику замены высококвалифицированных специалистов по работе с трудными подростками учащимися педагогических колледжей, не имеющими соответствующей подготовки и опыта работы с подростками группы риска.

К сожалению, предложение не нашло поддержки. В ответе на обращение Уполномоченного указано, что «проведение информационно-разъяснительной работы, направленной на профилактику правонарушений, наркомании, алкоголизма, ксенофобии среди несовершеннолетних, пропаганду здорового образа жизни, является неотъемлемой частью социально-реабилитационных программ, реализуемых в учреждениях, подведомственных ДСЗН. Кроме того, данная работа включена в деятельность детских оздоровительных лагерей. В городе сложилась практика подготовки кадров по программам «Школа вожатых», организуемая в высших учебных заведениях с участием опытных преподавателей. Подготовка студентов на базе действующих учебных заведений осуществляется по заказу конкретных оздоровительных баз, что предполагает систему анализа, контроля и ответственности».

Однако следует отметить, что не все ребята, склонные к девиантному поведению, находятся в учреждениях социальной защиты населения города Москвы. Многие из них живут в семьях, причем зачастую относящихся к социально неблагополучным. В данной ситуации необходимо учитывать интересы и этих детей, с которыми необходимо проводить круглогодичную работу, ключевым этапом которой является организация их отдыха в военно-спортивных лагерях для детей и подростков группы риска.

Подготовка вожатых для работы с такими детьми занимает значительный промежуток времени. Трудно представить студентов в возрасте от 17 до 22 лет, способных за короткое время освоить навыки общения с наиболее «трудными», агрессивными подростками, многих из которых отказываются брать в лагеря из-за их неспособности удерживаться в поведенческих рамках.

К сожалению, наметившиеся тенденции в организации отдыха ребят с девиантным поведением оставляют не востребованным уникальный опыт профилактической и реабилитационной работы с детьми группы риска и не дают ожидаемого в обществе педагогического и социального эффекта в работе с ними.

Анализ положений постановления Правительства Москвы от 15 февраля 2011 года № 29-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей города Москвы в 2011 году и последующие годы» (далее - постановление Правительства Москвы № 29-ПП) выявил необходимость внесения ряда изменений в данный нормативный акт.

Ранее действовавшее постановление Правительства Москвы от 6 апреля 2010  года № 293-ПП «О мерах по совершенствованию системы организации отдыха и оздоровления детей в городе Москве в 2010 году» (далее - постановление Правительства Москвы № 293-ПП), которым утверждалось Положение об организации отдыха и оздоровления детей в городе Москве, относило многодетные семьи к категории, по отношению к которой Департамент семейной и молодежной политики города Москвы выступал организатором отдыха детей. Это позволяло осуществлять отдых детей из многодетных семей на льготных условиях.

Постановление Правительства Москвы № 29-ПП исключило многодетные семьи из данной категории.

Как известно, многодетные семьи могут состоять как из родных детей, так и из приемных. В силу объективных и субъективных причин уровень жизни в этих семьях различный. Многие многодетные семьи признаются малообеспеченными и могут получить бесплатные путевки на отдых детей, воспользовавшись данной льготой. Но есть многодетные семьи, которые живут на грани финансового порога, определяющего «малообеспеченность» и соответственно не могут пользоваться льготами, предусмотренными для «малообеспеченных» семей.

Отсутствие данной льготы для многодетных лишает такие семьи возможности организовать полноценный отдых, что является нарушением права несовершеннолетних на отдых.

Аналогичная ситуация сложилась и с лидерами ученического самоуправления, которые в соответствии с постановлением Правительства Москвы № 293-ПП также были включены в число лиц, получающих путевки на отдых на льготных условиях.

Постановление Правительства Москвы № 29-ПП предоставляет право на получение путевки на льготной основе с частичной оплатой их стоимости родителями (законными представителями) в размере 10% стоимости путевки (проезд к месту отдыха и обратно осуществляется за счет средств родителей) в период школьных каникул детям - участникам детских коллективов различной направленности, созданных в учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти города Москвы, детям - членам детских общественных объединений, следующим на отдых в составе организованных групп, детям - воспитанникам детских досуговых клубов по месту жительства. Лидеры ученического самоуправления к названной категории не относятся.

Право ребенка на участие в принятии решений, затрагивающих его интересы, закреплено в Конвенции ООН о правах ребенка.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной указом Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761, указано, что в Российской Федерации создана правовая основа для участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, действуют детские и молодежные общественные объединения, молодежные советы, палаты, парламенты. В большинстве школ образованы и активно работают органы школьного самоуправления.

В Государственной программе города Москвы на среднесрочный период (2012-2016 гг.) «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»), утвержденной постановлением Правительства Москвы от 27 сентября 2011 года №  450-ПП, определено, что развитие социально-позитивной деятельности обучающихся будет обеспечено за счет поощрения активности каждого, поддержки детских и молодежных объединений, ученических органов самоуправления.

Учитывая изложенное, Уполномоченный считает, что необходимо вернуть и многодетным семьям, и лидерам ученического самоуправления образовательных учреждений города Москвы право на получение путевок на льготной основе.

В целях внесения соответствующих изменений в постановление Правительства Москвы № 29-ПП Уполномоченным направлено соответствующее обращение на имя заместителя Мэра Москвы Л.М.Печатникова.

Согласно полученному ответу внесение изменений в постановление Правительства Москвы № 29-ПП в части включения многодетных семей и лидеров ученического самоуправления образовательных учреждений города Москвы в перечень льготных категорий представляется нецелесообразным.

Между тем, как неоднократно указывал в своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, определения от 4 апреля 2006 года № 89-О и от 8 февраля 2007 года № 321-О-П), государство не может произвольно уменьшать обусловленный особым статусом гражданина объем ранее предоставленных ему социальных гарантий. В сложившейся ситуации мы наблюдаем прямо противоположную ситуацию. В связи с этим работа в данном направлении будет продолжена.

**5.4. О реорганизации организаций для детей-сирот и детей,**

**оставшихся без попечения родителей**

В рамках реализации в городе Москве модели профилактики социального сиротства и развития семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, одобренной 28 марта 2013 года на заседании Межведомственной рабочей группы по реализации законодательства в сфере социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и контролю за его исполнением, запланировано преобразование сети детских домов, школ-интернатов, социально-реабилитационных центров и домов ребенка в центры содействия семейному воспитанию. Данный процесс затронул коррекционные школы-интернаты и детские дома, которые также будут преобразованы в центры. Воспитанников указанных учреждений планировалось интегрировать в единый воспитательный процесс путем обучения в соответствующих образовательных учреждениях города Москвы.

В связи с происходящими в городе преобразованиями и выявленными в ходе их проблемами Уполномоченным было направлено обращение в адрес заместителя Мэра Москвы Л.М.Печатникова.

В своем обращении Уполномоченный указал, что переход любого ребенка в новую школу - это сильный эмоциональный стресс, связанный с вливанием в новый ученический коллектив и с привыканием к требованиям новых учителей. Подросток сложно вживается в новые условия, поскольку он входит в коллектив, где пространство уже освоено, роли распределены, поделены зоны компетентности, и он должен найти свое место в новом коллективе. При этом среди воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, много детей непростых, нуждающихся в определенном подходе, педагогической поддержке, однако не каждый педагог сможет найти правильный подход к таким детям, поскольку не знаком со спецификой данного контингента несовершеннолетних.

Особого внимания требуют воспитанники с ограниченными возможностями здоровья, большинство из которых имеют психические заболевания. Эти дети склонны болезненно реагировать на любые изменения, происходящие в их жизни. Резкие перемены могут вызвать у них обострение заболеваний и, как следствие, потерю мотивации к обучению, снижение успеваемости и изменение поведения в сторону его ухудшения.

В связи с этим Уполномоченным было высказано предложение проводить процесс интеграции воспитанников коррекционных школ-интернатов и детских домов в единый воспитательный процесс постепенно, особенно воспитанников среднего и старшего школьного возраста. При этом в целях предупреждения наступления негативных последствий необходимо обеспечить комплексное психолого-медико-педагогическое сопровождение детей, особенно тех из них, кто имеет психические заболевания.

Также принимая во внимание, что не во всех образовательных учреждениях родители изначально положительно относятся к тому, что с их детьми будут учиться воспитанники организаций для детей-сирот, необходимо перед переводом воспитанников в общеобразовательные учреждения города Москвы предварительно проводить соответствующую подготовительную работу как среди школьников, так и их родителей.

Следующая проблема, на которую Уполномоченный обратил внимание, - это удаленность образовательных учреждений, в которых учатся или будут учиться воспитанники коррекционных школ-интернатов и детских домов, и отсутствие в достаточном количестве автотранспорта для перевозки детей.

В качестве примера была приведена ситуация, сложившаяся в специальной (коррекционной) школе-интернате № 4 для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии. Данное учреждение, расположенное на ул. Мельникова, имеет в своем распоряжении только два автобуса, на которых возит часть своих воспитанников в специальную (коррекционную) общеобразовательную школу VIII вида № 532, расположенную на ул. Пятницкая.

В дальнейшем планировался перевод 81 воспитанника на обучение в образовательное учреждение, которое находится на ул. Большой Почтовой. Дополнительного транспорта, который мог бы возить детей, у школы-интерната нет. Проезд на общественном транспорте от интерната до образовательного учреждения будет занимать более часа. Учитывая, что воспитанники школы-интерната - это дети с отклонениями в развитии, имеющие серьезные заболевания, длительные ежедневные поездки будут серьезным испытанием для их здоровья, что в дальнейшем может привести к наступлению у них негативных психических, физических и эмоциональных последствий.

В связи с этим Уполномоченный указал на необходимость уделять больше внимания вопросу транспортной доступности образовательных учреждений, в которых планируется обучение несовершеннолетних, и обеспечить, в случае необходимости, школы-интернаты и детские дома транспортными средствами.

Также в своем письме Уполномоченный затронул вопрос интеграции в единый воспитательный процесс воспитанников ГБОУ санаторного детского дома для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, № 48, страдающих ВИЧ-инфекцией. Уполномоченный указал, что в нашем не самом толерантном обществе далеко не все дети и родители готовы принять таких одноклассников. И можно с большой вероятностью предположить, что и родители, и, как следствие, школьники буду категорически против обучения ВИЧ-инфицированных детей в общеобразовательном учреждении. И даже если удастся решить вопрос с переводом данных воспитанников в общеобразовательное учреждение, велика вероятность того, что ученики не примут их в свой социум, по сути, сделав изгоями в школе.

В связи с этим Уполномоченный предложил осуществлять перевод данной категории детей в общеобразовательное учреждение только при условии, что там им будут созданы комфортные условия для обучения.

Согласно полученному ответу рекомендации и предложения Уполномоченного были приняты во внимание и будут учтены при дальнейшем решении вопросов перевода воспитанников в образовательные организации. В целях обеспечения подвоза воспитанников в образовательные учреждения в 2013  году выделено 19 автобусов. Также в 2014 году запланировано приобретение 2 автобусов для специальной (коррекционной) школы-интерната № 4 для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии.

В ходе проводимых преобразований в общеобразовательных организациях появилась особая категория школьников - воспитанники организаций для детей-сирот, требующая повышенного внимания, специальных навыков работы и соответствующего сопровождения. Зачастую уровень образовательной подготовки таких учеников по объективным или субъективным причинам оказывается ниже чем у других школьников, недостаточное развитие социальных навыков приводит к конфликтам, недопонимаю со стороны сверстников.

Для решения вопросов психологической адаптации, оптимизации процесса межличностного взаимодействия подростков из различных социальных групп прежде всего необходимо провести серьезную профессиональную переподготовку педагогов и психологов. В связи с этим Уполномоченным было направлено соответствующее письмо в Департамент образования города Москвы.

 Согласно полученной информации в настоящее время Департаментом образования города Москвы совместно с ДСЗН прорабатывается соглашение о межведомственном взаимодействии по вопросам социальной адаптации, обучения, воспитания и реабилитации детей, находящихся в организациях для детей-сирот.

В соответствии с приказом Департамента здравоохранения города Москвы от 12 сентября 2013 года № 887 «Об оптимизации коечного фонда государственных казенных учреждений здравоохранения города Москвы специализированных домов ребенка Департамента здравоохранения города Москвы» дети, воспитывающиеся в специализированном доме ребенка № 14 для детей с органическим поражением центральной нервной системы (далее - Дом ребенка №  14) и двух его филиалах, должны были переехать в здание одного из филиалов Дома ребенка № 14, расположенное по адресу: Москва, ул. Юных Ленинцев, д. 96, корп. 2. Срок исполнения - 1 ноября 2013 года. При этом, как указано в приказе, перевод должен быть осуществлен при строгом соблюдении прав и интересов воспитанников домов ребенка.

К Уполномоченному обратился один из членов попечительского совета Дома ребенка № 14. В обращении было указано, что в здании, в которое переводятся воспитанники указанных учреждений, протекает крыша, здание требует капитального ремонта. Выездная проверка подтвердила указанную информацию. Таким образом, перед переводом воспитанников в данное здание в нем необходимо было провести ремонт. Учитывая отсутствие бюджетного финансирования, ремонт планировали провести за счет спонсорских денег. Поиск спонсоров и сами ремонтные работы заняли значительный промежуток времени. Несмотря на то, что ремонтные работы не были закончены, на конец октября были заказаны автобусы для перевозки детей.

Учитывая сложившуюся ситуацию, Уполномоченный направил обращение в адрес заместителя Мэра Москвы Л.М.Печатникова, в котором обратил внимание на изложенные обстоятельства и указал, что перевод детей в данное помещение без проведения ремонта не будет соответствовать их интересам. В связи с этим Уполномоченный предлагал продлить срок исполнения приказа Департамента здравоохранения города Москвы № 887 до окончания проведения ремонтных работ в здании, расположенном по адресу: Москва, ул. Юных Ленинцев, д. 96, корп. 2, и создания благоприятных условий для проживания в нем детей.

На совместной встрече представителей Департамента здравоохранения города Москвы, членов попечительского совета Дома ребенка № 14 и представителя Уполномоченного было принято решение о приостановлении перевода воспитанников Дома ребенка № 14 и его филиалов в указанное здание до окончания проведения там ремонтных работ.

**6. О правоприменительной практике в ходе реализации федерального**

**законодательства в городе Москве**

**6.1. О деятельности УФССП по Москве**

В докладе Уполномоченного за 2010 год уже освещались некоторые аспекты деятельности УФССП России по Москве. Прошло три года, но количество жалоб на ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей судебными приставами-исполнителями, поступающих в адрес Уполномоченного, не уменьшается.

Значительная часть данных обращений - жалобы на неисполнение судебных решений о взыскании с должников денежных средств по алиментным обязательствам на содержание несовершеннолетних детей.

По информации УФССП по Москве, в течение 9 месяцев 2013 года на исполнении находилось 50448 исполнительных производств о взыскании алиментных платежей, за аналогичный период 2012 года - 50263. Всего окончено и прекращено в отчетном периоде исполнительных производств указанной категории 10218. Остаток на 1 октября 2013 года составлял 40270 исполнительных производств.

Указанная ситуация с взысканием алиментных платежей недопустима.

Согласно статье 38 Конституции РФ забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей. В соответствии со статьей 80 СК РФ родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей. Порядок и форма предоставления содержания несовершеннолетним детям определяются родителями самостоятельно. В случае если родители не предоставляют содержание своим несовершеннолетним детям, средства на содержание несовершеннолетних детей (алименты) взыскиваются с родителей в судебном порядке.

Анализ практики исполнения судебных постановлений о взыскании алиментного содержания на несовершеннолетних детей показывает недостаточную эффективность предусмотренных действующим законодательством исполнительных действий и мер принудительного исполнения.

В условиях Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы в числе мер, направленных на сокращение бедности среди семей с детьми, предусмотрено обеспечение регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в том числе посредством создания государственного алиментного фонда.

В настоящее время на федеральном уровне прорабатываются различные механизмы функционирования алиментного фонда и источников выплат из него, в том числе на принципе возврата средств должниками.

Полагаем, что создание алиментного фонда будет способствовать поддержанию достаточного материального уровня жизни детей и повышению ответственности родителей.

В аппарат Уполномоченного продолжают поступать обращения граждан с жалобами на утрату судебными приставами-исполнителями исполнительных документов.

Так, к Уполномоченному обратилась М. с жалобой на бездействие судебных приставов по взысканию денежных средств с должника К.

Установлено, что Чертановским ОСП УФССП России по Москве 26 апреля 2010 года на основании выданного судом исполнительного листа возбуждено исполнительное производство о взыскании денежных средств с К. в пользу М. Позднее оно было передано для исполнительных действий по месту проживания должника в Царицынский ОСП УФССП России по Москве, где было утрачено, поскольку судебный пристав-исполнитель (впоследствии уволенный) не передал данное исполнительное производство по акту приема-передачи.

Таким образом, исполнительные действия о взыскании денежных средств с К. в пользу М. не производились в течение трех лет, а в адрес М. было направлено «информационное письмо» с разъяснением порядка получения дубликата исполнительного документа.

К дисциплинарной ответственности никто из должностных лиц Царицынского ОСП УФССП России по Москве не привлечен.

Еще один пример деятельности УФССП России по Москве. Несмотря на многочисленные обращения Уполномоченного в органы государственной власти и УФССП России по Москве, к сожалению, разрешить сложившуюся ситуацию не удалось.

В 2012 году к Уполномоченному поступило обращение Ш. и К., которые более 20 лет проживали в общежитии по адресу: г. Москва, 2-й Верхний Михайловский переулок, д. 5, ранее принадлежавшем ЗАО «Рубикон-С».

Ш. и К. на основании решения Симоновского районного суда города Москвы от 25 апреля 2005 года были выселены из ранее занимаемого жилого помещения с обязательством ЗАО «Рубикон-С» предоставить им взамен жилые помещения по норме общежития. Решение в части выселения было исполнено.

Исполнительные производства об обязании ЗАО «Рубикон-С» предоставить Ш. и К. жилые помещения возбуждены Даниловским ОСП УФССП России по Москве **5 мая 2006 года.**

В 2008 году указанное общежитие было передано в собственность города Москвы. При этом обязательства прежнего собственника (ЗАО «Рубикон-С») по предоставлению Ш. и К. жилых помещений по норме общежития новому собственнику (Правительству Москвы) переданы не были.

1 сентября 2011 года судебным приставом-исполнителем Даниловского ОСП УФССП России по Москве вынесено постановление об окончании исполнительного производства. Определением Симоновского районного суда города Москвы отказано в прекращении исполнительных производств.

На протяжении **семи лет** исполнительные производства не завершены, решения суда не исполнены. В настоящее время исполнительные производства переданы по месту нахождения должника.

В связи волокитой по исполнению судебных решений и отсутствием окончательного решения по исполнительному производству Ш. и К. лишены возможности быть признанными нуждающимися в содействии города Москвы в приобретении жилых помещений в рамках городских жилищных программ.

Таким образом Ш. и К. остались без единственного для них жилого помещения и, несмотря на имеющуюся регистрацию в городе Москве, фактически им негде жить.

Нельзя не обратить внимания на следующую ситуацию.

В аппарат Уполномоченного поступило обращение А. по вопросу неисполнения решения суда.

А. начал свою трудовую деятельность в ФГУП ГКНПЦ им. М.В.Хруничева (далее - ГКНПЦ) в 1974 году. А. имеет личное клеймо качества выпускаемой продукции и большой наставнический опыт, на протяжении 20 лет его фотография находилась на Доске почета работников предприятия. А. имеет правительственные и почетные профессиональные награды, с 1999 года является почетным ветераном труда ГКНПЦ.

С 1988 года А. является очередником ГКНПЦ, в 1993 году у него возникло право на первоочередное предоставление квартиры на основании Коллективного договора участия в строительстве жилых домов о выработке необходимого количества нормо-часов.

Однако в 2010 году решением жилищной комиссии предприятия А. был снят с очереди. Указанное решение жилищной комиссии признано незаконным Дорогомиловским районным судом города Москвы 16 февраля 2012 года. Суд также обязал ГКНПЦ восстановить А. в очереди на улучшение жилищных условий в соответствии с первоочередностью.

Определением Дорогомиловского районного суда города Москвы от 15  октября 2012 года по ходатайству УФССП России по Москве дополнительно разъяснена резолютивная часть указанного решения суда, в том числе обязанность ГКНПЦ по предоставлению А. квартиры в порядке очередности.

Вместе с тем ГКНПЦ не представил в суд списки движения очередников, списки получивших жилое помещение за период судебных тяжб между А. и предприятием и личное дело А., что сделало невозможным установление достоверной порядковой очередности А.

В связи с обращением Уполномоченного 15 октября 2013 года из УФССП России по Москве был получен ответ о том, что в адрес ГКНПЦ направлено требование о фактическом предоставлении семье А. жилого помещения.

Однако, как сообщил А., информация в указанном ответе не соответствовала действительности, и каких-либо мер, направленных на реальное исполнение решения суда по восстановлению в очереди заявителя, не было осуществлено.

Уполномоченным повторно было направлено обращение в УФССП России по Москве о принятии мер, необходимых для полного и правильного исполнения решения Дорогомиловского районного суда города Москвы по предоставлению жилья А., и проведении проверки по факту направления недостоверной информации в адрес Уполномоченного.

Проверка по заявлению А. также была проведена органами прокуратуры, куда Уполномоченный направил обращение в связи с сомнительностью установленной ГКНПЦ очередности получения жилья А.

На момент возникновения права на получение жилья А. являлся очередником № 31. Из списков очередников, представленных ГКНПЦ в 2013 году, следует, что А. (очередник 1988 года) имеет более поздний номер очереди, чем лица, поставленные на учет в последующие годы.

Прокуратурой города Москвы выявлены нарушения при предоставлении квартиры одному из очередников ГКНПЦ, в связи с чем генеральному директору предприятия внесено представление. По результатам его рассмотрения принято решение о предоставлении А. квартиры при наличии у предприятия жилого фонда. В рамках исполнительного производства судебным приставом-исполнителем вынесено требование об исполнении ГКНПЦ решения суда, а также разъяснено о последствиях неисполнения данного решения.

ОСП УФССП России по Москве направлено в Дорогомиловский районный суд города Москвы заявление о разъяснении способа и порядка исполнения исполнительного документа по решению суда от 16 февраля 2012 года по иску А. с дополнительной просьбой о приостановлении исполнительного производства.

Определением Дорогомиловского районного суда города Москвы отказано в удовлетворении указанного заявления в связи с тем, что содержание исполнительного листа имеет четкую и полную формулировку и содержит указание на способ и порядок его исполнения. Суд установил, что доводы ОСП УФССП России по Москве сводятся не к устранению неясности требования, содержащегося в исполнительном документе, а к выяснению позиции суда о возможности окончить исполнительное производство.

Несмотря на меры, принятые УФССП России по Москве, вопрос реализации законного права А. остался открытым, в связи с чем Уполномоченным и заявителем направлены обращения в ФССП России об определения конкретных исполнительных действий. ФССП России жалоба А. частично признана обоснованной и в настоящее время УФССП России по Москве решается вопрос о привлечении руководителя ГКНПЦ за неисполнение решения суда к уголовной ответственности по статье 315 УК РФ.

Таким образом, А. в течение многих лет не имеет возможности реализовать свое законное право на получение жилого помещения, которое подтверждено судебным решением, а ГКНПЦ всевозможными способами уклоняется от исполнения решения суда.

Обращая внимание на данную проблему, Уполномоченный полагает, что УФССП России по Москве необходимо строго соблюдать сроки исполнительных действий, исключить неисполнение судебных решений и усилить ведомственный контроль за работой судебных приставов-исполнителей.

**6.2. О нарушениях прав граждан в ходе рассмотрения сотрудниками полиции**

**сообщений о преступлениях**

В основе уголовного процесса в Российской Федерации лежат принципы уголовного судопроизводства, к которым, кроме всего прочего, относится принцип законности. Данный принцип затрагивает все стадии уголовного процесса, в том числе стадию возбуждения уголовного дела. Должностные лица, осуществляющие уголовное судопроизводство, обязаны придерживаться принципа законности, в связи с чем все их действия и решения в рамках уголовного процесса должны полностью соответствовать закону.

Еще в конце 2012 года внимание Уполномоченного привлекла ситуация с неоднократной отменой в установленном порядке незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных должностными лицами ОМВД по Таганскому району города Москвы по результатам рассмотрения сообщения о преступлении С., жалоба которого поступила к Уполномоченному.

Суть обращения С. заключалась в том, что сотрудниками полиции по результатам рассмотрения его сообщения о преступлении принимаются незаконные процессуальные решения. При этом неоднократность принятия незаконных решений по заявлению С. выражалась в вынесении 4 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, отмененных прокуратурой в связи с жалобами заявителя.

В результате обращений Уполномоченного к руководству ГУ МВД России по Москве неоднократно проводились проверки, в ходе которых был установлен факт нарушения законодательства, допущенный сотрудниками УВД по ЦАО ГУ МВД России по Москве и ОМВД по Таганскому району города Москвы. Один из сотрудников полиции, принимавший незаконные решения по материалу проверки сообщения С., привлечен к дисциплинарной ответственности. Однако, как оказалось, применение к сотруднику мер дисциплинарного характера не возымело надлежащего эффекта. По состоянию на ноябрь 2013 года число отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению С. достигло 9. При этом с заявлением о совершенном преступлении С. обратился в органы внутренних дел города Москвы в январе 2012 года. Таким образом, на протяжении почти двух лет С. не может добиться от сотрудников полиции соблюдения законности - обязательного принципа в уголовном судопроизводстве.

Еще один случай попал в поле зрения Уполномоченного. В июне 2013 года с жалобой к Уполномоченному обратился А. Из обращения следовало, что в ноябре 2011 года А. подано заявление в ОМВД по району Марьинский парк города Москвы по факту хищения у него автомобиля. По результатам проведения проверки обстоятельств, указанных в заявлении А., вынесено 9 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, каждое из которых было отменено Люблинской межрайонной прокуратурой города Москвы.

Кратко изложив ситуацию, Уполномоченный направил жалобу А. для рассмотрения в Прокуратуру города Москвы и ГУ МВД России по Москве. В итоге по результатам дополнительной проверки 23 июля 2013 года было возбуждено уголовное дело, а виновные сотрудники привлечены к дисциплинарной ответственности. Получается, что для возбуждения уголовного дела ОМВД по району Марьинский парк города Москвы понадобилось вынести 9 незаконных процессуальных решений, значительный срок, выходящий за рамки процессуального законодательства (более чем 1,5 года), и наказание.

Не иначе как запоздалым устранение нарушений закона в случае с А. назвать нельзя. Очевидно, что такое длительное устранение нарушений может привести к неустранимым вредным последствиям: следы преступления могут попросту исчезнуть, а важные для расследования обстоятельства не сохраниться в памяти очевидцев. Не трудно предположить, каким будет финал предварительного расследования.

Согласно статистике ГУ МВД России по Москве в 2011 году количество сообщений о преступлениях, по результатам которых неоднократно (от 3 до 7 раз) вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, составляло:

56 - по преступлениям, предварительное расследование которых осуществляется в форме предварительного следствия;

12 - по преступлениям, предварительное расследование которых осуществляется в форме дознания.

В 2012 году аналогичные показатели составляли 74 и 22, в период до ноября 2013 года - 46 и 338 сообщений соответственно.

В 2013 году имеется также 1 сообщение о преступлении, по результатам рассмотрения которого неоднократно (от 7 до 10 раз) вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Данное сообщение о преступлении, предварительное расследование которого осуществляется в форме дознания.

Следующая статистика ГУ МВД России по Москве относится к количеству возбужденных уголовных дел после неоднократной (от 3 до 7 раз) отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

**В 2011 году** - **45** сообщений по преступлениям, предварительное расследование которых осуществляется в форме предварительного следствия, **и 1** сообщение по преступлениям, предварительное расследование которых осуществляется в форме дознания**; в 2012 году** - **62** **и 14 и в** период до ноября **2013 года - 40** **и 12** соответственно.

В целом, если учитывать данные ГУ МВД России по Москве, на лицо тревожная тенденция к увеличению случаев неоднократного (от 3 до 7 раз) вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, которые раз за разом отменяются органами прокуратуры.

По результатам изучения указанных статистических данных в январе 2014 года в адрес руководителя ГУ МВД России по Москве Уполномоченным направлено обращение о коллегиальном обсуждении обозначенной проблемы с руководителями окружных и районных подразделений ОМВД в целях контроля за деятельностью соответствующих органов, должностные лица которых допускают наибольшее количество случаев нарушения законности. В ответ на данное обращение ГУ МВД России по Москве сообщено о вынесении соответствующего вопроса на рассмотрение коллегии в марте 2014 года. В этой связи Уполномоченный выражает надежду, что меры, принятые на коллегии ГУ МВД России по Москве, позволят значительно сократить в городе Москве случи неоднократного принятия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

**6.3. О правоприменении пункта 4 статьи 292 ГК РФ**

Пункт 4 статьи 292 ГК РФ предусматривает возможность отчуждения жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, исключительно с согласия органа опеки и попечительства.

Изложенная формулировка вызывала многочисленные возражения со стороны экспертов и части депутатов Государственной Думы еще на стадии обсуждения проекта соответствующих изменений в 2004 году.

Объективно новая редакция части 4 статьи 292 ГК РФ исходит из презумпции добросовестности собственника отчуждаемого жилого помещения и уверенности в осведомленности органов опеки и попечительства обо всех случаях возможного нарушения прав детей.

Действительность опровергла позитивные ожидания. В массовом порядке стали заключаться сделки по отчуждению жилых помещений, в результате которых несовершеннолетние лишались единственного жилья. Органы опеки и попечительства не всегда оказывались осведомленными о ситуации в семье и возможности отчуждения жилого помещения в ущерб интересам несовершеннолетних, в связи с чем государственная защита, гарантированная частью 1 статьи 38 и частью 1 статьи  45 Конституции РФ, оказалась неэффективной.

Конституционный Суд Российской Федерации 8 июня 2010 года принял постановление № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292  ГК  РФ в связи с жалобой гражданки В.В.Чадаевой», которым признал пункт 4 статьи 292 ГК РФ в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 38 (часть 2), 40 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой содержащееся в нем регулирование - по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, - не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, при том, однако, что такая сделка - вопреки установленным законом обязанностям родителей - нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего.

В соответствии с пунктом 1 статьи 80 Федерального конституционного закона от 24 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае признания Конституционным Судом Российской Федерации нормативного акта не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично, либо если из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, Правительство Российской Федерации не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносит в Государственную Думу законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части.Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке.

По поручению Правительства РФ Минобрнауки России был разработан и направлен на согласование в соответствующие министерства проект федерального закона «О внесении изменений в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Однако законопроект так и не был внесен в Государственную Думу.

3 апреля 2012 года в Государственную Думу Президентом РФ был внесен проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указанный законопроект был разработан без учета постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 13-П. Положения законопроекта не изменяли порядка отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения.

Необходимые изменения в пункт 4 статьи 292 ГК РФ не внесены до настоящего времени, хотя прошло более трех с половиной лет с момента принятия Конституционным Судом Российской Федерации постановления № 13-П.

Неоднократные обращения Уполномоченного, в том числе к Председателю Правительства РФ, Полномочному представителю Правительства РФ в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, в Минобрнауки России, к ожидаемым результатам не привели.

В ответ на запросы Уполномоченного в Государственную Думу предлагалось по вопросам подготовки и внесения законопроекта «О внесении изменений в статью 292 Гражданского кодекса Российской Федерации» обращаться в Правительство РФ.

Вместе с тем в настоящее время в работе Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству находится проект федерального закона № 260515-6 «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы А.Г.Сидякиным, В.В.Парахиным.

В официальном отзыве Правительства РФ и заключении Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству на указанный проект федерального закона речь идет о том, что предлагаемый законопроектом порядок допускает не всегда оправданное вмешательство со стороны органов опеки и попечительства в реализацию имущественных прав и законных интересов собственников, а также в осуществление прав и обязанностей родителей по отношению к детям, в связи с чем подлежит доработке.

Законопроект до настоящего времени не доработан.

В городе Москве в ходе отчуждения жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние члены семьи собственника жилого помещения, применяется пункт 4 статьи 292 ГК РФ без учета постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 13-П. Государственная защита несовершеннолетних, фактически лишенных родительского попечения на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения либо формально находящихся на попечении родителей, при том, однако, что сделка вопреки установленным обязанностям родителей нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего, в случае, если органам опеки и попечительства об этом не известно, не осуществляется. Согласие органов опеки и попечительства не испрашивается, добросовестность родителей (иных лиц), отчуждающих жилое помещение, не проверяется, дальнейшее место жительства несовершеннолетних не отслеживается.

Вместе с тем в практике районных судов города Москвы имеются примеры, когда при принятии решений учитывалось постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 13-П.

Так, решением Зюзинского районного суда города Москвы от 26 октября 2010  года заключенный между З. и Г. договор купли-продажи квартиры признан недействительным, квартира возвращена в собственность З., в свою очередь с З. в пользу Г. взыскана уплаченная по сделке денежная сумма. В описательной части решения суд сослался в том числе на положения постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 13-П и в обоснование выводов указал, что З. совершил сделку, нарушающую права и охраняемые законом интересы несовершеннолетних детей, не исполнив обязанности родителя, перечисленные в статье 65 СК РФ, не согласовал с органами опеки и попечительства вопрос об отчуждении жилого помещения, в котором зарегистрированы несовершеннолетние по месту жительства, с матерью детей - вопрос об изменении места их жительства и жилищных условий, в договоре не определил жилищные права детей после отчуждения жилого помещения, которое для них является единственным местом жительства.

Решением Пресненского районного суда города Москвы от 17 декабря 2013 года заключенный между С.Д. и С.А. договор дарения квартиры признан недействительным, квартира возвращена в собственность С.Д. В описательной части решения суд аналогично сослался в том числе на положения постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 13-П, в обоснование выводов указал, что согласие органа опеки и попечительства на совершение оспариваемой сделки отсутствовало, кроме того, несмотря на регистрацию несовершеннолетних детей по месту жительства в квартире на момент совершения сделки, в договоре дарения дети не указаны в качестве лиц, зарегистрированных в квартире, ссылок на сохранение за ними права пользования квартирой договор не содержит, жилое помещение является для детей единственным местом жительства.

Однако судебное разбирательство не должно являться первой и фактически единственной стадией обеспечения государственной защиты для несовершеннолетних, фактически лишенных родительского попечения на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения либо формально находящихся на попечении родителей, при том, однако, что сделка вопреки установленным обязанностям родителей нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего. Тем более это актуально ввиду невысокой правовой грамотности населения и необходимости нести дополнительные затраты за юридические услуги, а также ввиду достаточно высокой государственной пошлины, подлежащей оплате при обращении в суд о признания сделки недействительной.

Следует отметить одновременно, что в ходе анализа принятых судами города Москвы решений на основании пункта 4 статьи 292 ГК РФ выявлена достаточно пассивная позиция органов опеки и попечительства, выраженная в ряде случаев лишь в предоставлении письменного заключения без явки представителя в судебное заседание, а в ряде случаев в непредоставлении письменного заключения при неявке представителя в судебное заседание.

Эффективная государственная защита для названной категории несовершеннолетних должна быть определена законом и осуществляться со стадии подготовки к сделке по отчуждению жилого помещения.

Выражая крайнюю озабоченность, Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой содействовать выполнению Правительством РФ обязанности, предусмотренной пунктом 1 статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», путем организации проверки и внесения акта прокурорского реагирования в соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Поддержка изложенной позиции Правительством Москвы и Думой в виде направления соответствующих писем в Правительство РФ была бы крайне актуальна.

**Заключение**

Настоящий доклад является четвертым по счету с момента создания в городе Москве института Уполномоченного. В докладе приведено много конкретных обстоятельств и ситуаций, наполненных реальной жизнью и проблемами, которые наиболее часто фигурировали в обращениях граждан.

Возможно, покажется символичным, но некоторые проблемы, поднятые Уполномоченным в начале деятельности, нашли свое решение именно в прошлом году или начале 2014 года.

В течение трех лет на контроле Уполномоченного оставалась проблема по обеспечению жилыми помещениями бывших беженцев, вынужденно покинувших Азербайджанскую ССР в результате межнациональных конфликтов в 1988-1990 годах и проживающих в общежитиях города Москвы более 20 лет, в том числе по адресам: ул.Плещеева, д.15 Б, ул.Шолохова, д.2 и ул.Нижняя Первомайская, д.62. В настоящее время с данными гражданами заключены договоры социального найма, и они, наконец, после двадцатилетнего проживания в Москве стали полноправными жителями города. Это стало возможным после издания Правительством Москвы 19 декабря 2012 года постановления № 743-ПП «О порядке оформления прав на жилые помещения, использовавшиеся в качестве общежитий, переданных в собственность города Москвы», установившему, что право на оформление договора социального найма имеют граждане Российской Федерации, вселенные в помещения, использовавшиеся в качестве общежитий, до передачи их в собственность города Москвы, в том числе не зарегистрированные по месту жительства, но фактически в них проживающие и не имеющие на праве пользования или собственности иных жилых помещений, при наличии документа, послужившего основанием вселения, а также после вынесения Замоскворецким районным судом города Москвы в конце 2013 года нескольких решений об удовлетворении исковых требований Измайловского районного прокурора города Москвы в интересах семей бывших беженцев к ДЖПиЖФ и УФМС России по Москве о признании права пользования жилым помещением, заключении договора социального найма и регистрации по месту жительства и неоднократных обращений Уполномоченного к Мэру Москвы. Обращения от данной категории лиц в адрес Уполномоченного в настоящее время отсутствуют.

К сожалению, в Московском регионе до настоящего времени остается актуальной проблема выселения в судебном порядке добросовестных приобретателей, которая находится на контроле Уполномоченного с 2010 года. Учитывая масштабы и общественный резонанс данной проблемы, Уполномоченным подготовлен специальный доклад, посвященный защите прав добросовестных приобретателей, который также будет представлен в Думу. В качестве одного из выводов данного доклада сформулировано предложение Думе принять в рамках своих полномочий специальное обращение к Правительству Москвы о перечне конкретных мер по разрешению проблемы изъятия жилья у добросовестных приобретателей.

Традиционно многочисленными остаются обращения граждан по вопросам, связанным с обслуживанием жилого фонда, взаимодействия с управляющими кампаниями, жилищной инспекцией и городскими структурами. Подобная картина наблюдается и в других субъектах РФ.

В связи с этим Координационным советом уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в 2013 году принято решение о подготовке к июню 2014 года общего доклада о положении с защитой прав человека в жилищной сфере, координатором при подготовке которого назначен Уполномоченный. Разумеется в сводном докладе найдет свое отражение и ситуация в городе Москве.

В июле 2011 года было принято решение о присоединении к Москве новых территорий, которые получили условное наименование «новая Москва». Однако до настоящего момента во многих вопросах имеет место неравенство социальных прав жителей присоединенных территорий по сравнению с жителями «старой Москвы».

В настоящем докладе описаны две подобные ситуации. В разделе 5.1 рассмотрены вопросы финансирования образовательных организаций, расположенных на территориях Новомосковского и Троицкого административных округов, а в разделе 4.2 - ситуация с возможностью участия жителей «новой Москвы» в городских жилищных программах.

И в том, и в другом случаях жители «новой Москвы» поставлены в неравные условия по сравнению с остальными жителями города. Так, норматив финансирования на одного школьника в «новой Москве» почти вдвое ниже действующего на остальной территории города. Жители «новой Москвы лишены права участия в городских жилищных программах при том, что ни одно муниципальное образование «новой Москвы» собственных жилищных программ ввиду отсутствия финансовых средств не имеет.

Выходом из сложившейся ситуации являлась бы разработка специальной городской программы по распространению на жителей «новой Москвы» общегородских социальных стандартов.

В Конституции РФ не только закреплены права и свободы человека и гражданина, но и определено, что их защита является обязанностью государства. Таким образом, государство обязано различными правовыми средствами обеспечивать защиту конституционных прав и свобод, осуществлять их регулирование.

У немецкого философа И.Канта есть высказывание о том, что «величайшая проблема человеческого рода, разрешить которую его вынуждает природа, - достижение всеобщего правового гражданского общества», а известным болгарским деятелем литературы В.Георгиевым очень точно подмечено, что «никто не нарушает прав человека, кроме человека».

Учитывая, что основной целью Уполномоченного и его докладов являются сигналы власти и обществу о необходимости устранения выявленных проблем и нарушений прав граждан, хотелось бы надеяться на конструктивное сотрудничество с исполнительной и законодательной властью города, объединение усилий для согласованного участия в выработке и реализации решений, направленных на соблюдение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории города Москвы.

**Уполномоченный по правам человека**

**в городе Москве А.И.Музыкантский**

**Приложение**

**Защита прав москвичей в условиях массовой миграции**

В 2013 году по заказу Уполномоченного было выполнено социологическое исследование по теме «Защита прав москвичей в условиях массовой миграции».

Исполнителем исследования по государственному контракту на выполнение научно-исследовательских работ для государственных нужд города Москвы являлось РОО «Центр миграционных исследований».

Ниже следует краткое изложение основных тезисов исследования.

Полный текст исследования «Защита прав москвичей в условиях массовой миграции» будет размещен на сайте Уполномоченного (www.mos.ombudsman.ru).

Проблема миграции существовала всегда, но особую остроту приобрела во второй половине ХХ века. Миграция охватила миллионы людей на всех континентах. Многие ученые считают, что современные масштабы миграции приведут к тому, что уже к середине ХХI века демографический и этнический состав многих стран коренным образом изменится.

Не избежала влияния масштабных миграционных процессов ни Российская Федерация, ни ее столица.

Москва - наиболее притягательный для мигрантов мегаполис Российской Федерации, единственный из ее крупных городов, чье население продолжает быстро расти. Население столицы увеличивалось в среднем на 1 млн. человек за десятилетие в течение более чем 100 последних лет.

Согласно переписям населения (жителей Москвы, имеющих постоянную регистрацию) за период 1989-2010 годов в целом население Москвы прибавилось на 2,5 млн. человек. При этом естественная убыль населения за счет превышения смертности над рождаемостью достигла почти 1 млн. человек (976 тыс. человек). Миграционный прирост за это время составил 3,5 млн. человек. Он не только полностью возместил естественные потери населения, но и обеспечил его значительный прирост. В 2011-2012 годах естественная убыль населения в Москве прекратилась. По данным демографов, наблюдался даже некоторый естественный прирост - 29,9 тыс. человек за 2 года, но это кратковременное улучшение.

Постоянное население Москвы пополняется в основном за счет притока мигрантов из регионов России, которые в 2012 году дали 90% мигрантов, прибывших в Москву. Лишь 10% мигрантов приехали из зарубежных стран, причем половина из них имела гражданство России.

Но не эта миграция является предметом беспокойства москвичей. Самым массовым и проблемным потоком является временная трудовая миграция. Трудовые мигранты заняли прочное место на рынке труда столицы. Наивысших значений законная трудовая миграция в Москву достигла в 2008 году, составив 623 тыс. человек. В 2012 году под воздействием экономического кризиса и антикризисных мер Правительства РФ, направленных на защиту интересов собственных граждан, численность иностранных работников в столице сократилась до 259 тыс. человек. К этому надо прибавить в несколько раз большее число иностранцев, работающих в Москве незаконно. Именно с ними связано большинство конфликтных ситуаций и претензий москвичей.

В последние годы трудовая миграция становится все более культурно далекой для столицы. В ее структуре все сильнее выражено преобладание мигрантов из Средней Азии, среди которых все больше лиц, не имеющих профессиональной подготовки и плохо или совсем не владеющих русским языком. Только официально в 2013 году на миграционный учет поставлены 1,5 млн. граждан из стран ближнего и дальнего зарубежья. Эта цифра сопоставима с населением крупных российских регионов. По неофициальным данным, число приезжих в столице исчисляется миллионами человек. Это провоцирует тревожное настроение у жителей города, осложняет социальную обстановку в Москве.

Москвичи все чаще видят в миграции угрозу не только своим рабочим местам, но и своей безопасности. Преступления, в которых замешаны мигранты, становятся резонансными, превращаются в источник конфликтов, активизируют деятельность националистических группировок.

Как сообщил руководитель ГСУ СК России по Москве В.В.Яковенко в интервью «Российской газете» 11 февраля 2014 года, «в Москве в прошлом году произошел резкий рост преступлений, совершенных мигрантами. По данным ГУ МВД России по Москве, в 2013 году в столице иностранцами совершено свыше десяти тысяч преступлений. На их долю приходится из числа раскрытых преступлений каждое пятое убийство, почти каждое второе изнасилование, каждый третий грабеж и 40 % всех разбоев».

Возрастающая напряженность миграционной ситуации в городе побудила инициировать проект, где бы последствия массового притока мигрантов анализировались с позиции жителей столицы, нарушения их прав, а не под углом защиты прав мигрантов, как это бывает обычно. Проект нацелен на то, чтобы выяснить, насколько тяжел миграционный пресс для жителей столицы, а также разработать рекомендации по улучшению социальной обстановки в городе в связи с притоком мигрантов. При этом внимание акцентируется на трудовой миграции иностранных граждан.

*Предметом указанного выше исследования* явились проблемы обеспечения правовых гарантий для жителей столицы, связанные с такими миграционными рисками, как право доступа на рынок труда, право на здоровую и безопасную жизнь.

*Цель проекта* заключалась, во-первых, в исследовании проблем правовой защиты жителей Москвы, обусловленных масштабным притоком мигрантов; во-вторых, в разработке рекомендаций по улучшению социальной обстановки в городе.

*Метод работы* - социологические исследования, основанные на опросах жителей Москвы и иностранных мигрантов. Общий объем выборки - 800 человек (600 москвичей и 200 трудовых мигрантов). Использована репрезентативная выборка, базирующаяся на данных переписи населения 2010 года по городу Москве и данных ФМС (по мигрантам), проведены экспертные интервью.

Всего опрошено 602 жителя Москвы. Все они прожили в городе не менее 5 лет. Структура выборки идентична общей структуре населения: 46% - мужчины и 54% - женщины; 42% - лица с высшим образованием, 32% - со средне специальным; 16,8% - лица в возрасте 25 лет и моложе, 28,9% - в возрасте 26-40, 32,9% - в возрасте 41-60 и 21,4% старше 60 лет; две трети респондентов оценивают свое благосостояние как среднее.

Уже после сдачи исполнителем результатов исследования в Москве произошли массовые беспорядки в Бирюлево в связи с бездействием органов власти в отношении нелегальных мигрантов, что не могло не отразиться на изменении миграционной политики в городе и в стране.

Общее число легально прибывших в Москву на срок 1 год и более в 2012 году согласно данным Росстата составило 205,5 тыс. человек. Данные УФМС России по Москве сильно отличаются от данных Росстата. Так, столичным ведомством в 2012 году были поставлены на миграционный учет 960,7 тыс. граждан Российской Федерации, из которых 257,9 тысячи (26,8%) зарегистрированы по месту жительства, остальные 702,8 тысяч - по месту пребывания. В том же году в Москве поставлены на учет и состояли ранее на учете 1763,4 тыс. иностранных граждан, то есть едва ли не вдвое больше, чем российских. Только около 10% из них зарегистрировались по месту жительства, остальные - по месту пребывания. Незначительная часть иностранных граждан получила более высокие миграционные статусы: разрешение на временное проживание, вид на жительство и гражданство Российской Федерации (23,2 тыс. человек). **Низкий охват мигрантов долговременными статусами свидетельствует о труднодоступности соответствующих статусов и сложной правоприменительной практике.**

Почти половина вновь зарегистрированных иностранцев (47%) приехали с частными целями (в гости, на лечение и как туристы); 3,5% - на учебу; 12% - с деловыми и служебными целями. Более трети прибывших (36,3%, или 492 тыс. человек) - трудовые мигранты.

В том же году выдано 180,3 тыс. разрешений на работу, что составляет чуть более трети по отношению к тем, кто продекларировал работу в качестве своей цели приезда в Москву. Наряду с разрешениями на работу было оформлено 154,5 тыс. патентов[[1]](#footnote-1). Таким образом, максимум 334 тыс. человек оформили легальную трудовую деятельность. Остальная часть - это незаконные трудовые мигранты, составившие среди прибывших в 2012 году не менее 160 тыс. человек. Это гораздо меньше, чем в предыдущие годы. Вместе с тем общее число незаконных мигрантов значительно больше, чем следует из данных за 2012 год, так как к ним необходимо прибавить число накопившихся в Москве незаконных мигрантов из числа ранее прибывших. Оценка на основе обследований определяет число незаконных мигрантов в Москве около 600-800 тыс. человек.

Основной поток мигрантов в Москву, как и в Россию, идет из стран СНГ (68% в 2012 году, по данным ФМС). Лидирует поток мигрантов из Узбекистана (17,5% всех прибывших, поставленных на миграционный учет), далее следуют потоки из Таджикистана и Киргизии (12,5% и 11,5% соответственно). Эти 3 страны дали 41,5% суммарного потока мигрантов.

При регистрации мигрантов по месту жительства и тем более при предоставлении более высоких статусов предпочтение отдается прибывшим из Украины: они составляют 8,5% всех прибывших, но 29% от всех зарегистрированных по месту жительства и третью часть получивших разрешение на временное пребывание, вид на жительство и гражданство. В противоположность этому на граждан Узбекистана, Таджикистана и Киргизии, составляющих более 40% миграционного потока, пришлось только 12% принятых в гражданство Российской Федерации и 10% выданных видов на жительство. Несмотря на очевидный приоритет по отношению к гражданам Украины, процент получивших вид на жительство и гражданство в общем потоке из Украины совсем незначителен - 2,8%. В еще менее приоритетном положении находятся граждане Белоруссии. Они составили 7,7% получивших вид на жительство и 4,5% - гражданство. *Исходя из позиции привлечения в город как можно больше похожих по ментальности и культуре мигрантов, было бы целесообразно* *расширить предоставление долговременных статусов гражданам Украины и Белоруссии, предоставив им определенные преференции.*

Несмотря на значительную дифференциацию миграционного потока по странам исхода общественное мнение видит только 2 источника - Среднюю Азию и Кавказ, которым приписывается в совокупности 90% мигрантов. Столь четкая фокусировка москвичей на двух группах мигрантов тем самым однозначно идентифицирует их как наиболее проблемные. При этом страны Закавказья и российские республики Северного Кавказа чаще всего не разделяются. В сознании большинства москвичей эта территория представляется как Кавказ.

**Самая проблемная группа, вызывающая наибольшее раздражение москвичей, - мигранты из Северного Кавказа - российские граждане.** Более половины респондентов (57%) прямо заявили о неприязненном отношении к приезжим из этих республик России. Северо-кавказцы собрали в полтора раза больше отрицательных оценок, чем мигранты из Средней Азии и Закавказья, и они же получили меньше всего положительных оценок.

**Миграционная обстановка в Москве сильно накалена** и чревата общественными возмущениями. Об этом свидетельствуют следующие данные опросов.

В ответах москвичей на вопрос «Чего Вы больше всего боитесь?» мигранты следуют на втором месте (28% ответов) после бандитов и хулиганов (57%). Почти половина респондентов (46,5%) были свидетелями нетерпимости к мигрантам со стороны горожан. Столько же (45%) не видят ничего положительного в приезде мигрантов, еще четверть «скорее не видят» против 18% положительных оценок. У 60% москвичей мигранты вызывают раздражение и только 21% ответил, что нет, не вызывают. Москвичи в подавляющем большинстве согласны принимать из стран СНГ преимущественно русских (68% ответов), тогда как на прием всех мигрантов независимо от национальности и страны происхождения согласны всего 8% респондентов. Симптоматично и количество ответов на симметричные вопросы о положительных и отрицательных эффектах присутствия мигрантов: получено 255 положительных и 1213 отрицательных ответов.

Какие отрицательные моменты жизненных условий москвичи связывают с массовой миграцией? Это повышение преступности (половина респондентов), конкуренция за рабочие места (39%), демпинг зарплат (33%), распространение антисанитарии и болезней (28%). Говоря обобщенно, речь идет об ухудшении социальной среды в городе.

Среди положительных эффектов миграции респонденты отмечают замещение местных на непривлекательных работах и отдают должное мигрантам в плане обеспечения чистоты и благоустройства города. Но по отношению к общему числу опрошенных те, кто замечает полезный вклад мигрантов, составляет 10% или немногим более.

*В целом сформировавшийся у москвичей стереотипный образ мигранта крайне непривлекателен - неряшливый прохиндей из Средней Азии или агрессивный кавказец, теснящий москвичей на рынке труда, привносящий в город криминал и болезни.*

Представления москвичей о занятиях мигрантов в целом довольно адекватны, но все же сильно скошены в сторону тех видов работ, с которыми жители столицы непосредственно сталкиваются или могут их наблюдать. Именно этим можно объяснить чрезвычайно преувеличенную оценку занятости мигрантов в сфере ЖКХ, ее отметили почти 3/4 респондентов, в 1,7 раза больше, чем в строительстве. В действительности же в строительстве занято около 40% мигрантов, тогда как в ЖКХ около 10%. «Невидимые» сферы деятельности мигрантов, напротив, недооценены. Например, производство, услуги, работа в домашних хозяйствах.

Одной из серьезных претензий, предъявляемых мигрантам, является конкуренция мигрантов с москвичами за рабочие места. Почти 40% опрошенных москвичей считают, что мигранты «занимают рабочие места, нужные нашему населению». Несмотря на широкую распространенность этого представления, как данные официальной статистики по безработице и числу свободных вакансий в Москве, так и ответы респондентов на вопросы о случаях реальной конкуренции с мигрантами показывают, что представления о миграционном допинге на рынке труда сильно преувеличены. Так, лишь 7% опрошенных москвичей столкнулись с ситуацией, когда их не взяли на работу, а взяли мигранта.

Невысокую конкуренцию с мигрантами за рабочие места подтверждали и московские работодатели при проведении в августе 2013 года фокус-группы, хотя они говорили не только об отсутствии требуемых работников среди москвичей на ту зарплату, которую они реально могут им предложить, но и нежелании москвичей работать так, как это требуют работодатели (с меньшим количеством выходных, переработками, с более строгой дисциплиной труда и т.д.). Следовательно, благодаря наплыву дешевого мигрантского труда происходит не только демпинг зарплаты, но и возрастают требования работодателей к напряженности труда.

Эксперимент по устройству на место дворника в Москве, поставленный студентом-практикантом Центра миграционных исследований, показал реальную возможность такого трудоустройства: случайным образом были отобраны 18 организаций, выставивших вакансии дворника (на сайтах www.trud.com и www.trudvsem.ru). Практикант обзвонил их по поводу своего трудоустройства, сообщив при этом, что имеет российское гражданство. В половине организаций ему было предложено подъехать с документами для оформления (в процесс разговора он озвучил, что имеет российское гражданство, и это не послужило мотивом для отказа в работе). Вторая половина организаций уже закрыла вакансии, найдя работников.

**Реальная картина на рынке труда,** когда в Общероссийском банке вакансий для Москвы содержится почти 150 тыс. свободных вакансий при 23,8 тыс. зарегистрированных безработных, **свидетельствует о недостаточной информированности москвичей.** Это ведет не только к формированию искаженных представлений у москвичей, но и рождает у них чувство собственной ущемленности, обратной стороной которой является враждебность к мигрантам.

Статистика Департамента труда и занятости населения Москвы, демонстрирующая реально невысокое число безработных москвичей и в то же время значительную численность свободных вакансий, нигде широко не озвучивается - ее можно почерпнуть, только зайдя на сайт самого Департамента. С другой стороны, москвичи, вероятно, столкнувшись с отказом в приеме на неквалифицированную работу около дома, даже и не пытаются обращаться в службу занятости, пользоваться официальным банком вакансий, а остаются один на один со своими представлениями о «понаехавших», помешавших им устроиться на работу. Возможно, **позитивную роль могла бы сыграть еженедельная публикация таких сведений в муниципальной прессе или озвучивание по городскому ТВ каналу, с указанием конкретных вакансий, зарплат, требований к квалификации, контактных данных. Это прежде всего способствовало бы более полному удовлетворению потребностей москвичей в работе и, наряду с этим, более толерантному отношению к мигрантам.**

Несмотря на распространенные представления о нежелательности и даже вреде мигрантов, их труд москвичами явно востребован. Каждый третий опрошенный москвич использовал труд мигрантов у себя в домохозяйстве в последние три года. Широкое распространение занятости мигрантов в качестве работников в домохозяйствах москвичей подтверждается и в ходе опроса самих мигрантов: 30% из них заявили, что работают по найму у частных лиц. Чаще всего москвичи нанимают мигрантов для строительства и ремонта дач и квартир, работы на дачных участках.

Демпинг оплаты труда мигрантами постепенно расширяет возможности москвичей по найму помощников в разных сферах - больше половины опрошенных назвали в качестве главного преимущества найма мигрантов то, что «их труд дешевле, чем труд москвичей». В то же время этот же фактор называется в числе отрицательных последствий миграции - 33% респондентов поддержали утверждение, что мигранты «понижают уровень зарплаты, соглашаясь на самую низкую». **Налицо явное противоречие между личными интересами каждого москвича и взглядами москвичей как социальной общности.**

При этом активный и **расширяющийся наем мигрантов физическими лицами чаще всего не сопровождается официальным оформлением**: 83% опрошенных москвичей имели лишь устную договоренность о работе с нанятым в домохозяйство мигрантом. Немногим лучше и ситуация с наймом мигрантов юридическими лицами - **две трети опрошенных мигрантов, занятых в организациях, не имели официального договора со своим работодателем**. Такая ситуация оборачивается проблемами для каждой из сторон. Страдают и москвичи, которые не имеют юридических гарантий соблюдения договоренности со стороны работника-мигранта и, кроме того, могут быть подвергнуты крупным штрафам за незаконный наем. Страдают и мигранты, так как они не застрахованы от недоплат и обмана со стороны работодателя, а неофициальное оформление не позволяет международным мигрантам продлить свое легальное пребывание в Москве. К тому же и в том, и в другом случае не платятся налоги. Именно в силу изложенного борьба с нелегальной миграцией должна вестись не только на уровне мигрантов, но и на уровне работодателей россиян как юридических, так и физических лиц. Возможно, **могла бы помочь реклама необходимости оформления официальных отношений, издание специальных памяток, регламентирующих порядок действий (особенно для работодателей - физических лиц, которые часто вообще не знают, как заключать договор с домашним работником), создание консультационных пунктов помощи именно москвичам в официальном оформлении мигрантов.**

Среди проблем, с которыми сталкиваются москвичи при найме международных мигрантов, существенную долю занимают проблемы с русским языком - почти 40% нанимавших мигрантов москвичей испытывали сложности в связи с плохим знанием русского языка их работниками. Внимание, которое уделяется русскому языку в последнее время, введение тестирования для отдельных категорий работников не принесли пока заметных положительных результатов. Видимо, **требуются усилия по широкому внедрению изучения русского языка на родине международных мигрантов до их выезда. Москва, например, могла бы специально осуществлять программы помощи учебниками, подготовкой и повышением квалификации учителей русского языка в странах Средней Азии, тем более что понимание данной проблемы явно растет и в самих странах СНГ**[[2]](#footnote-2).

Сдаваемое мигрантам жилье служит серьезным подспорьем для москвичей. Около 5% опрошенных москвичей когда-либо сдавали жилье в аренду мигрантам. Немного выше эта доля среди тех москвичей, кто испытывает материальные трудности (7% тех, кто отнес себя к группе «живем трудно, приходится на всем экономить»).

Арендодатели в подавляющем большинстве игнорируют требование закона, сдавая жилье без регистрации квартиросъемщиков: 97% опрошенных москвичей заявили, что никогда не регистрировали у себя ни внутренних, ни внешних мигрантов; только 0,7% арендодателей когда-либо регистрировали мигрантов в сдаваемом жилье. Как при таком расхождении официальных требований и реальной ситуации будет реализовываться принимаемый сейчас закон об ужесточении требований к регистрации (так называемый «закон о резиновых квартирах»), неясно. Как показывает опрос, **москвичи ни юридически, ни информационно к исполнению такого закона не готовы,** и город столкнется с большим количеством судебных дел в этой сфере.

Проживание мигрантов бок о бок с москвичами стало широко распространенным явлением. 2/3 москвичей сказали, что в их подъездах есть квартиры, заселенные мигрантами. Совместная аренда жилья - один из самых распространенных способов поселения мигрантов, так поступает каждый пятый из них. При этом в одной комнате не более чем впятером живут 80% опрошенных мигрантов. Квартиру же таким сообществом снимают в 2 раза реже (40%), в половине случаев в квартире проживали от 6 до 10 мигрантов, каждый десятый проживал еще более стесненно - до 15 человек в квартире.

В то же время в городе нет приемлемых по условиям проживания недорогих общежитий ни семейного типа, ни для мигрантов-одиночек (причем не только для иностранцев, но и для внутренних российских мигрантов). На сегодня единственной альтернативой «резиновым квартирам», снимаемым совместно большим числом мигрантов, остаются здания заброшенных фабрик и заводов, подвалы жилых домов, расселенные пятиэтажки, вагончики. Так живут 40% мигрантов. Чтобы создать действительно приемлемую альтернативу, **Москве необходимо строить доходные дома (как это уже делает Санкт-Петербург) с недорогими койко-местами (в районе 6-8 тыс. рублей в месяц - столько в среднем готовы платить сейчас мигранты за жилье) или семейными комнатами. Работодатели, оплачивающие своим работникам такое жилье, должны получать преференции при получении разрешений на наем мигрантов, иначе у них не будет заинтересованности в таких проектах. Строить такие дома необходимо точечно, тщательно выбирая место их расположения, чтобы не возникало «мигрантских поселений», вызывающих недовольство местных жителей и благоприятствующих возникновению криминального бизнеса.**

**Как видим, опасение москвичей по поводу перенаселенных квартир, сверхинтенсивной эксплуатации жилплощади, беспокойства, создаваемого мигрантами, имеют основания.**

Проблема расходов московского бюджета на оказание **медицинской помощи** международным мигрантам, особенно в связи с родами - одна из самых острых и объективно существующих на сегодняшний момент. По статистике, предоставленной Департаментом здравоохранения города Москвы, общая сумма расходов на лечение граждан, не застрахованных в системе обязательного медицинского страхования (ОМС), в стационарах и учреждениях родовспоможения составила в 2012 году более 1,8 млрд. рублей.

В 2010 году были внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, в результате которых были отменены взносы работодателей за работающих у них иностранцев в ФОМС. Соответственно с этого момента подавляющее большинство иностранных трудовых мигрантов не может рассчитывать в Москве на бесплатную медицинскую помощь (за исключением первой помощи и скорой помощи при состояниях, представляющих непосредственную угрозу жизни, в том числе помощь при родовспоможении). Полисы ОМС сохранились только для мигрантов, имеющих разрешение на временное пребывание или вид на жительство в России. С другой стороны, до сего момента так и не произошло законодательной замены полисов ОМС на полисы добровольного медицинского страхования (ДМС) для всех иностранных работников (полисы ДМС в обязательном порядке работодатели покупают только высококвалифицированным специалистам и легально работающим мигрантам из визовых стран). Большинство иностранцев предпочитает лечиться платно, чаще всего в «карман врачу»: только 13% мигрантов, опрошенных в рамках данного проекта, обладали полисом ДМС.

На настоящий момент вопрос обязательности полиса ДМС для каждого трудового мигранта обсуждается в виде законодательной инициативы. При этом не было ни широкого обсуждения стоимости, спектра и условий требуемых полисов, ни готовности мигрантов или их работодателей к их покупке. Не проводилось почти никаких специальных исследований в этой сфере. Судя по всему, **вопрос внедрения полисов ДМС в миграционную сферу** не будет решен мгновенно принятием закона, он **потребует долгой и основательной информационной подготовки мигрантов и их работодателей, а главное, должна возникнуть реальная заинтересованность и тех, и других в таком полисе (например, преференции работодателям в привлечении иностранных работников при условии покупки им полисов ДМС на весь срок контракта).**

Одна из крупных статей расхода московского бюджета на здравоохранение мигрантов (почти 30%) - расходы на родовспоможение иностранным мигранткам. Несмотря на неоднократно озвученные утверждения о «медицинском туризме», о растущем потоке рожениц и т.д.[[3]](#footnote-3), доля иностранных родов в Москве остается неизменной на протяжении 3 последних лет и составляет около 7% от общего числа родов в Москве. Например, в 2012 году в Москве приняли роды у 9334 иностранок (общее число родов в столице в 2012 году - 128779). Это значимая величина. Тем не менее вопрос с оплатой родов и обследованием беременных остается открытым. Посредством добровольного медицинского страхования для всех мигрантов его решить невозможно - ведение беременности и оплата родов многократно увеличивают цену полиса, делая ее недоступной для подавляющего большинства мигрантов. Видимо, **надо применять гибкие подходы, чтобы получить хотя бы часть средств от мигранта (к примеру, в случае покупки полиса для беременных самой мигранткой город добавлял бы какие-то средства из бюджета, но уже не в полном объеме).**

Более острый вопрос, связанный с беременностью и родами мигранток, - это вопрос количества новорожденных, оставленных ими в родильных домах. По информации Департамента здравоохранения города Москвы, в родильных домах оставлены: в 2011 году - 330 детей; в 2012 году - 308 детей; за 6 месяцев 2013 года - 136 детей. Из них **оставлены иностранными гражданами (преимущественно из стран СНГ): в 2011 году - 95 детей; в 2012 - 85 детей; за 6 месяцев 2013 года - 47 детей.** Доля детей иностранных граждан среди оставленных родителями в родильных домах колеблется от 28% до 35%, т.е. в пять раз выше, чем доля иностранных родов. Среди тех, кто в основном оставляет новорожденных детей, преобладают гражданки Киргизии (около 40% от всех иностранцев, оставивших детей).

Найти решение этой проблемы очень непросто. По свидетельству главных врачей роддомов, **существенную помощь в профилактике отказов от детей могут оказать различные фонды или НКО, которые бы начинали работу с роженицами (не только с иностранными, но и с российскими) прямо в роддомах. По наблюдениям медперсонала, предоставление мамам с детьми небольшой материальной помощи на первых порах или элементарной «крыши над головой» помогает резко снизить случаи отказов и сохраняет детям семью, предотвращает дальнейшие расходы из бюджета. Необходимо привлекать и посольства стран СНГ к решению этих вопросов, тем более что иностранным новорожденным, оставленным родителями, первые полгода даже не оформляется российское гражданство именно в расчете на то, что найдутся их родственники или просто соотечественники, желающие забрать их на родину. Роль посольств или диаспор в поиске таких решений крайне важна. Но этот механизм используется крайне слабо.**

Кроме того, нынешняя статистика, получаемая в домах ребенка, собирается по инициативе самих главных врачей. **Необходимо создать единую базу данных по Москве, позволяющую увидеть проблему в комплексе, - сколько иностранных детей оставлено, сколько забрали на родину, сколько в московские семьи и т.д.** Необходимо также исследовать мотивацию отказа от детей рожениц - мигранток из разных стран. Неполная информация только затрудняет решение самой проблемы.

Опрос москвичей, имеющих детей до 18 лет, выявил довольно широкую распространенность в Москве школ, в которых есть ученики-мигранты. С проблемой совместного обучения своих детей с детьми мигрантов сталкивалось 35% москвичей. В детских садах проблема менее остра, она коснулась 18% москвичей. В школе чаще всего учатся дети мигрантов из Азербайджана, Армении и Грузии (22,6%) и Северного Кавказа (11%). В детских садах выделяются те же группы детей с той лишь разницей, что дети из стран Закавказья здесь идут на первом месте (12% упоминаний), а дети из Средней Азии идут на втором (8%). **Школ, в которых были бы классы, где дети мигрантов составляют большинство, в проекте не выявлено.**

Около трети опрошенных мигрантов (37%) сообщили о наличии у них несовершеннолетних детей, подавляющее большинство имели 1-2 детей. Только один из 5 мигрантов, имеющих детей, проживал в Москве со своими детьми, большинство оставили их на родине. Лишь один из опрошенных мигрантов проживал в Москве совместно с 3 детьми. Следовательно, мнение о том, что мигранты привозят с собой много детей в Москву, - не имеет оснований. **В среднем на 10 мигрантов, работающих в Москве, приходилось 1,3 ребенка.** Если распространить эти пропорции на всех мигрантов, легально работающих в Москве, численность детей мигрантов составит немногим более 30 тыс. человек. По данным Центра социологических исследований при Минобрнауки России, московские школы в 2006/2007 учебном году посещали 23,9 тыс. детей иностранных граждан[[4]](#footnote-4).

У трети семей мигрантов, имеющих в своем составе детей дошкольного возраста, дети посещают детские дошкольные учреждения. Около 3/4 детей школьного возраста посещали школу. Мигранты-иностранцы, чьи дети посещают школы, в своих оценках отношения к их детям в школах разделились почти поровну: одна часть считает отношение нормальным, другая - не очень хорошим.

Основные проблемы, возникающие в школах в связи с совместным обучением детей москвичей с детьми мигрантов, следующие.

* С доступом в московские школы детей-мигрантов сложилась парадоксальная ситуация. Правила приема в школу требуют предъявления пакета документов[[5]](#footnote-5), в том числе документа, удостоверяющего личность родителя, и свидетельства о рождении ребенка. Устоявшейся практикой стала проверка у родителя наличия как минимум трехмесячной московской регистрации. Отсутствие регистрации может служить основанием в отказе в приеме ребенка в школу. В то же время, существует установка на обучение всех детей, находящихся на территории России, независимо от наличия регистрации у родителей, согласно Конституции РФ и Конвенции о правах ребенка ООН, которую ратифицировала Россия. Таким образом, работники образования дезориентированы.
* Снижение качества обучения в школах из-за плохого знания детьми-мигрантами русского языка. Поэтому москвичи стараются не отдавать ребенка в школу, где обучаются такие дети. Необходима специальная работа по интеграции таких детей, повышению у них уровня знания русского языка. Проблема снижения качества обучения в московских школах в случае низкого уровня знаний русского языка детьми-мигрантами может разрешаться путем тестирования знаний детей при приеме в школу и зачислением их в класс, подходящий по уровню знаний, а не по возрасту. Тестирование актуально для детей младше 15 лет, для более старших лучше использовать вечернюю школу или экстернат. Подобная практика уже применяется в школах русского языка, находящихся сейчас в неопределенном юридическом статусе и под угрозой расформирования. Их уникальный опыт может быть успешно применен и не должен быть утрачен. Повышение уровня владения русским языком будет способствовать не только лучшей успеваемости детей мигрантов, но и повышению знаний детей москвичей.
* Наиболее проблемную группу детей-мигрантов представляют дети из республик Северного Кавказа (Дагестана, Чечни) в силу иной ментальности. Мальчики из этих республик быстро взрослеют, их жизненный опыт богаче. Они часто лидируют в классе, им свойственно высокомерное отношение к девочкам. В классах, где учатся несколько таких детей, подчас возникает нездоровая атмосфера, когда эти дети начинают терроризировать остальных. Отмечены случаи, когда их родители прибегают к угрозам администрации, в том числе физически. Школы стараются избегать приема детей из Северного Кавказа вследствие незащищенности администраций школ, беспомощных перед угрозами расправы, исходящих от родителей. Конфликтным ситуациям, провоцируемым детьми-мигрантами (например, устойчивой ориентации части мальчиков-мигрантов на свое гендерное превосходство) может быть противопоставлено усиление воспитательной работы и специальная работа с учителями в виде тренингов, семинаров, обучающих воспитательным методикам, позволяющим эффективнее противостоять таким сложностям. Это необходимо усилить материальным стимулированием учителей, системностью такого обучения. Для учителей и администрации школ необходимо развивать системы обмена опытом (спецсеминары для завучей, тренинги для социальных работников, волонтеров, сотрудников НПО). Влияние низкого уровня жизни семей мигрантов, вызывающее агрессивную или депрессивную защитную реакцию части детей-мигрантов, может быть нивелировано возрождением обязательного ношения школьной формы.
* Нередки проявления ксенофобии среди учителей, уровень которой, судя по заявлениям экспертов, не является критическим. Скорее это проблема общественного сознания, проблема общества, которому, конечно, принадлежат и сами учителя. Бороться с этим необходимо с помощью усиления ответственности за оскорбления по национальному признаку воздействием через общественное мнение. Например, можно создать Кодекс поведения учителя, рекомендуемый к соблюдению.
* Система оплаты труда учителей, предусматривающая надбавки за дополнительный труд, не содержит поощрений за дополнительные усилия учителя при работе с детьми-мигрантами. В результате учителя оказываются в проигрыше по заработной плате, несмотря на большие трудности преподавания, чем в классах без детей-мигрантов. Поэтому они стараются избегать приема в свой класс детей мигрантов. Этот недостаток оплаты труда учителей должен быть по возможности быстро устранен, что будет способствовать созданию бесконфликтной обстановки в школе.
* Для поддержания управляемости в классе необходимо усиление интенсивности адаптационной работы, включая ее финансирование и учет соответствующих расходов при распределении бюджетных средств на программы адаптации детей-мигрантов, в том числе через систему государственных грантов, направленную на работу с детьми-мигрантами, поддержку работы общественных объединений, НПО и различных детских организаций.
* Важным вопросом является наличие возможностей для повышения квалификации школьных сотрудников. При всем обилии проблем имеющихся в школах, где обучаются дети мигрантов, для обмена опытом по решению таких проблем существуют только спецсеминары для завучей, где время от времени поднимается тема детей-мигрантов. Минобрнауки России специально не занимается этой проблемой и даже не имеет статистики (во всяком случае, официальной, в публичном доступе) о количестве детей-мигрантов в московских школах, их половозрастном распределении, распределении по странам.

Проблема школьного образования в условиях возрастающего контингента детей-мигрантов имеет огромное значение для создания социально стабильной обстановки в городе. Ей уделяется явно недостаточное внимание.

**Преступность среди мигрантов** - это одна из самых острых тем, всегда поднимающаяся при обсуждении миграционных рисков для москвичей. Сложилось мнение об очень высокой преступности международных мигрантов.

Как москвичи, так и мигранты не чувствуют себя в Москве в полной безопасности. Только один из 5 жителей столицы абсолютно спокоен, полагая, что ему в Москве «ничто не угрожает». Но ровно такая же часть москвичей постоянно чувствует опасность и страх. Ответы мигрантов более оптимистичны. Спокойно себя чувствуют в Москве 38,5% опрошенных мигрантов, что значительно превосходит группу тех, кто испытывает опасность и страх (14,5%). Если москвичи больше всего боятся бандитов и мигрантов, то мигранты - полиции (43,5%) и скинхедов (22%), а иногда и просто москвичей (13%)[[6]](#footnote-6)6.

Хотя взаимоотношения мигрантов с москвичами можно назвать натянутыми, но открытую агрессию против мигрантов в виде нападений скинхедов и других радикальных группировок, более 2/3 москвичей не одобряют.

Тем не менее, данные о преступности мигрантов создают тревожную картину (см. рис.). За последние 4 года, согласно данным ГУ МВД России по Москве, уровень преступности иностранцев и лиц без гражданства составляет 5-7% от общего числа зарегистрированных преступлений (по России - 3-4%). В раскрытых преступлениях «вклад» мигрантов гораздо выше и составляет 15-16%.

**Доля преступлений, совершенных иностранцами и лицами без гражданства (ЛБГ) в 2010-2013 г, в общем числе выявленных (зарегистрированных) и совершенных в Москве преступлений (в процентах)**



Источник: данные ГУ МВД России по Москве

По данным УФСИН России по Москве на 24 мая 2013 года в ФКУ СИЗО УФСИН России по Москве содержались 9803 человека, из них - 3064 иностранных гражданина, что составляет почти 1/3. В основном это граждане стран СНГ - 2873 человека (29%), в том числе Таджикистана (7,3%), Узбекистана (6,2%). При этом перелимит в следственных изоляторах в 2013 году составил 23,7 %.

Несмотря на то, что уровень преступности иностранных граждан в Москве не слишком высок, у москвичей есть весомые основания опасаться мигрантов. Мигранты лидируют среди преступников, осужденных за грабежи (48%), разбои (34%), кражи (32%), изнасилования (57%), существенен «вклад» мигрантов в незаконный оборот наркотиков (26%).

В 2012 году в Москве совершено 2979 преступлений в отношении иностранцев ближнего зарубежья и 455 - дальнего зарубежья. Уровень данной преступности в последние годы быстро снижался: в отношении приезжих из ближнего зарубежья он упал на 1/4, дальнего зарубежья - почти на 40% за 2010-2012 годы.

Как показало исследование, **коррупция стала составной частью миграционного процесса** и сопровождает не только его нелегальную, но и легальную сферы. Затраты несут и работодатели, и мигранты. О коррупционных схемах найма мигрантов подробно рассказали работодатели на беседе в фокус-группе.

Широко распространена коррупция в сфере регистрации, где камнем преткновения является проблема поиска адреса. Мигрантам приходится покупать регистрацию у посредников, так как москвичи-арендодатели и работодатели часто отказываются регистрировать мигранта. При обследовании каждый шестой мигрант сказал, что покупал регистрацию.

Следующая сфера коррупции - разрешение на работу. Из 84 человек, у которых при опросе не было разрешения на работу, 16 человек (19%) сказали, что это «слишком дорого». Документы, необходимые мигрантам, оформляются широкой сетью посредников. Их зазывающие объявления с указанием контактных данных широко распространились на асфальте московских улиц и площадей, но для полиции они невидимы.

По данным УФМС по Москве, за 9 месяцев 2013 года по статье 18.15 КоАП РФ за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан сотрудниками ФМС составлено 12544 протокола (в 2012 году - 15893), сумма наложенных штрафов по ним составила свыше 879 млн. рублей (в 2012 году - свыше 1016 млн. рублей).

Однако, учитывая, что санкция статьи 18.15 КоАП РФ предусматривает наложение на работодателя штрафа до 1 млн. рублей за использование труда каждого нелегального мигранта, эти суммы штрафов представляются смехотворно маленькими и рождают серьезные подозрения в наличие коррупционного сговора между работодателями и службами ФМС.

Проведенное исследование лишний раз убеждает в необходимости выработки простых и прозрачных правил оформления мигрантов. Именно это главное средство предотвращения как коррупции, так и незаконной миграции.

***Выводы и рекомендации***

Результаты проекта подтвердили актуальность выбранной темы. Исследование конкретно показало, а некоторые события, случившиеся в период выполнения проекта, наглядно обнажили почти предельно накаленную миграционную обстановку в Москве, высокую степень раздражения населения, вызванного присутствием большого количества мигрантов как внутренних, так и внешних. УФМС России по Москве в 2012 году были поставлены на миграционный учет 960,7 тыс. граждан Российской Федерации и состояли на учете 1763,4 тыс. иностранных граждан. В ответах москвичей на вопрос «Чего Вы больше всего боитесь?» мигранты следуют на втором месте (28% ответов) после бандитов и хулиганов (57%). Москвичи фиксируют преимущественно отрицательные эффекты миграции.

Москвичи связывают с миграцией высокую преступность в городе (половина респондентов), вытеснение местного населения с рынка труда (39%), демпинг зарплат (33%).

Как показало исследование, говорить о сложившихся анклавах компактного проживания мигрантов в Москве пока рано, но тенденция к разделению Москвы на мигрантские районы уже проявляется. При опросе москвичи в этом отношении выделили Кузьминки, Выхино, Люблино, Гольяново и район Черкизовского рынка.

Как показало исследование, коррупция стала составной частью миграционного процесса и сопровождает не только его нелегальную, но и легальную части. О коррупционных схемах найма мигрантов подробно рассказали работодатели в рамках беседы в фокус-группе. Каждый шестой из опрошенных мигрантов покупал регистрацию, 1/4 купили разрешение на работу.

В основе значительной части претензий москвичей организационные недоработки со стороны городских властей, муниципалитетов и работодателей.

Например, москвичам очень не нравится, что вечером, возвращаясь с работы, у входа в метро они встречают сосредоточение гастарбайтеров. Очевидно, рабочие ждут транспорт, который отвезет их к месту ночлега. Очевидно также, что эта и подобные ей ситуации легко разрешимы. Сбор гастарбайтеров можно организовать не в столь оживленной точке, как вход в метро. При одном условии - если ситуацию держать под контролем, в частности под контролем муниципальных властей.

В чем-то похожей была ситуация в Капотне, где в одном общежитии в непосредственном соседстве проживали семьи москвичей и мигранты. Естественно, москвичи были недовольны и поддержали погромщиков. Ясно, что такое поселение мигрантов недопустимо.

Серьезнейший фактор, провоцирующий протест москвичей против иностранных работников - незаконная миграция. В основе этого протеста коррупционность полиции и многих из чиновников, причастных к регулированию миграции. То, что нелегальную миграцию необходимо пресекать, не вызывает сомнений, но силовыми методами кардинально решить эту проблему едва ли возможно. Мигрантский рынок труда как менее структурированный по определению не может быть более упорядочен, чем национальный рынок труда в целом. Незаконная миграция - неизбежный спутник слабо отрегулированного рынка труда и наличия коррупционных ниш в миграционном законодательстве. Следует иметь в виду, что в некоторых размерах незаконная миграция сохраняется всегда, о чем свидетельствует опыт развитых стран.

Наиболее проблемные группы мигрантов, вызывающие наибольшее раздражение москвичей, - мигранты из республик Северного Кавказа - российские граждане. Далее следуют мигранты из стран Средней Азии (Таджикистан, Узбекистан, Киргизия) и стран Закавказья.

Для стабилизации миграционной обстановки в столице можно рекомендовать следующее.

* Необходимо усовершенствовать правила регистрации так, чтобы они были доступны каждому мигранту (внутреннему и внешнему) и не могли служить полем для правонарушений и коррупции. Особенного внимания требует решение проблемы поиска адреса регистрации, что поможет решить проблему «резиновых квартир».
* Усовершенствовать также правила выдачи квот и разрешений на наем международных мигрантов работодателям и разрешений на работу мигрантам.
* Расширить практику применения патента как простого и доступного разрешительного документа на работу. Разрешить работу по патенту у юридических лиц (что де-факто уже широко практикуется).
* Улучшить информированность населения о миграционной ситуации путем:

- еженедельной публикации в массовых рекламных изданиях и передачи по городскому каналу ТВ перечня вакансий с указанием зарплаты, требований квалификации, контактных данных;

- создания на телевидении специальной регулярной передачи (например, «Добрососедство»), где были бы встречи с мигрантами и москвичи могли бы больше узнать об их полезном труде, а также об имеющихся примерах урегулирования конфликтных ситуаций между местным населением и мигрантами.

* Решить в неотложном порядке проблему дешевого жилья. Можно рекомендовать строительство доходных домов (как это уже делает Санкт-Петербург) с недорогими койко-местами (в районе 6-8 тыс. рублей в месяц) или семейными комнатами. Работодатели, оплачивающие своим работникам такое жилье, должны получать преференции при получении разрешений на наем мигрантов, иначе у них не будет заинтересованности в таких проектах. Строить такие дома необходимо точечно, тщательно выбирая место их расположения, чтобы не возникало «мигрантских поселений», вызывающих недовольство местных жителей и благоприятствующих возникновению криминального бизнеса. Однако неверно его представлять как жилье для мигрантов. Во-первых, мировая практика показывает, что изоляция мигрантов - прямой путь к геттоизации и подпольному бизнесу. Во-вторых, при изолированном от принимающего социума поселении невозможно обеспечить интеграцию мигрантов. В-третьих, в дешевом жилье очень нуждаются и москвичи, хотя бы на короткое время (например, разводящиеся, спасающиеся от семейных скандалов, студенты и т.п.). «Городки» или гостиницы для мигрантов могут стать дополнительным источником конфликтов между москвичами и мигрантами.
* Предпринять усилия по широкому внедрению изучения русского языка на родине мигрантов до их выезда. Москва, например, могла бы специально осуществлять программы помощи учебниками, подготовкой и повышением квалификации учителей русского языка в странах Средней Азии, тем более что понимание данной проблемы явно растет и в самих странах СНГ.
* Ускорить разработку и введение системы медицинских страховых полисов для международных мигрантов.
* Наладить контакты в целях профилактики отказов от детей, рожденных мигрантами, с различными фондами или НКО, которые бы начинали работу с роженицами прямо в роддомах. По наблюдениям медперсонала, предоставление мамам с детьми небольшой материальной помощи на первых порах или элементарной «крыши над головой» помогает резко снизить случаи отказов, сохраняет детям семью и предотвращает дальнейшие расходы из бюджета. Необходимо привлекать также посольства стран СНГ к решению этих вопросов, тем более что иностранным новорожденным, оставленным родителями, первые полгода даже не оформляется российское гражданство, именно в расчете на то, что найдутся их родственники или просто соотечественники, желающие забрать их на родину.
* Упорядочить правила приема детей-мигрантов в школы, ликвидировать противоречия в законодательных документах.
* Разработать систему стимулирования учителей, работающих в классах, где учатся дети мигрантов, посредством введения соответствующей надбавки к зарплате.
* Разработать программу тренингов и обучающих семинаров для учителей, работающих с детьми-мигрантами.
* Разработать Кодекс поведения учителя с акцентом на работу в классах, где учатся дети мигрантов.
* Создать базы данных по родам мигранток и рожденным ими детям; по детям мигрантов, обучающихся в школах и посещающих детские сады.

Полный текст исследования будет опубликован в установленном порядке, а также размещен на сайте Уполномоченного.

1. Поскольку по патенту, продлевая его, можно работать целый год (затем необходимо оформить новый патент), но можно и часть года, остается неясным, сколько физических лиц прибегало к патенту. Кроме того, по патенту могли работать и прибывшие ранее, а не только в 2012 году. [↑](#footnote-ref-1)
2. «Депутат парламента Киргизии Дамира Ниязалиева выразила недовольство низким качеством преподавания русского языка в школах республики. Об этом она заявила на заседании парламентского Комитета по социальной политике. "В нашей стране население уже 70 лет учит русский язык. Почему в последние годы школьники все хуже говорят на русском языке? В школах русский язык преподается очень плохо, и наши граждане вынуждены посещать языковые курсы. Минобразования должно уделить больше внимания этой проблеме", - подчеркнула она». ИА Regnum, 26 ноября 2013 года. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., например, «Россия превращается в роддом для гастарбайтеров» (Комсомольская правда, 14 августа 2012 года); «Волна беременных мигранток из бывшего Союза захлестнула Москву» (Вести-Москва, 15 декабря 2013 года); «Москва стала "меккой медицинского туризма"» (Российская газета, 4 июля 2013 года). [↑](#footnote-ref-3)
4. Арефьев А.Л. Тенденции экспорта российского образования. М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2010. - 240 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Приказ Департамента образования города Москвы от 16 марта 2010 года № 681 «О правилах приема детей в первый класс государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы, реализующих основные общеобразовательные программы [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.educom.ru/ru/documents/regulirovanie/ob\_obr/dogm681.pdf . - Загл. с экрана.. [↑](#footnote-ref-5)
6. 6 Треть мигрантов считает, что москвичи относятся к ним не очень хорошо. [↑](#footnote-ref-6)