

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА:
ПРАКТИКА РЕГИОНОВ**

Сборник материалов межрегиональной
научно-практической конференции
(г. Калуга, 3 июня 2021 года)

Калуга, 2021

УДК 67.4
ББК 342.7
А43

А43 Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов / Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции (г. Калуга, 3 июня 2021 года) / под ред. Ю.И. Зельникова. – Калуга: ИП Стрельцов И.А. (Изд-во «Эйдос»). 2021 – 141 с.

В сборник вошли доклады и материалы, представленные на межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов», прошедшей в Калуге 3 июня 2021 года. В выступлениях участников освещаются вопросы жилищных прав отдельных льготных категорий граждан, соблюдения прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на ЧАЭС, проблемы защиты и реализации трудовых прав граждан в период пандемии, меры государственной поддержки молодым семьям, проблемы социальной поддержки осужденных, обобщается успешный опыт использования судебной защиты прав граждан в деятельности региональных уполномоченных, практика проведения заседаний экспертных советов при уполномоченных.

Для руководителей федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, руководителей профильных учреждений, специалистов, сотрудников библиотек, центров правовой информации, студентов, правозащитников, а также для всех заинтересованных лиц.

© Уполномоченный по правам человека
в Калужской области, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ..... 7

МАТЕРИАЛЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО – ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Зельников Юрий Иванович,
*Уполномоченный по правам человека
в Калужской области..... 9*

ПРИВЕТСТВИЯ

Князев Игорь Федорович,
*Главный федеральный инспектор по Калужской области ап-
парата полномочного представителя Президента РФ
в Центральном федеральном округе..... 11*

Башкатова Карина Сергеевна,
*заместитель Губернатора Калужской области –
руководитель администрации
Губернатора Калужской области..... 12*

Бабурин Виктор Сергеевич,
*первый заместитель Председателя Законодательного
Собрания Калужской области..... 13*

Чечельницкий Илья Валентинович,
*первый заместитель руководителя рабочего аппарата Упол-
номоченного по правам человека
в Российской Федерации..... 15*

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

Зельников Юрий Иванович,
*Уполномоченный по правам человека в Калужской области
Защита прав граждан, имеющих право на получение жилого
помещения по договору социального найма вне очереди, и
детей-сирот на получение жилья..... 17*

Коновалов Павел Вячеславович, <i>министр труда и социальной защиты Калужской области</i> Молодежь на рынке труда Калужской области: отдельные вопросы защиты трудовых прав.....	25
Панин Александр Григорьевич, <i>Уполномоченный по правам человека в Белгородской области</i> Практика сотрудничества Уполномоченного по правам чело- века в Белгородской области с органами власти в разрешении накопившихся социальных проблем.....	29
Тулупов Вячеслав Сергеевич, <i>Уполномоченный по правам человека в Брянской области</i> Соблюдение прав граждан, подвергшихся воздействию ради- ации вследствие аварии на ЧАЭС.....	35
Романова Людмила Валерьевна, <i>Уполномоченный по правам человека</i> <i>во Владимирской области</i> Меры государственной поддержки молодым семьям.....	40
Шмелева Светлана Анатольевна, <i>Уполномоченный по правам человека в Ивановской области</i> На страже прав человека: 10-летний рубеж развития институ- та Уполномоченного по правам человека в Ивановской области.....	43
Фирсов Владимир Владимирович, <i>Уполномоченный по правам человека в Курской области</i> Соблюдение прав жителей домов, ранее принадлежавших государственным и муниципальным учреждениям (предпри- ятиям), использовавшихся в качестве общежитий и передан- ных при их приватизации в муниципальную собственность, на безопасные условия проживания.....	51
Тихонова Ираида Юрьевна, <i>Уполномоченный по правам человека в Липецкой области</i> Корректировка правоприменения некоторых вопросов зако- нодательства Российской Федерации как итог совместной ра- боты Уполномоченного по правам человека в Липецкой об-	

ласти и Уполномоченного по правам человека в РФ по обращению граждан.....	58
<i>Потяева Татьяна Александровна,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в г.Москве</i> О некоторых вопросах соблюдения прав москвичей в период режима повышенной готовности в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.....	64
<i>Семенова Екатерина Юрьевна,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в Московской области</i> Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина в Московской области.....	83
<i>Буцай Павел Юрьевич,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в г.Севастополе</i> Особенности участия Уполномоченного по правам человека в городе Севастополе в судебных процессах.....	91
<i>Репин Владимир Васильевич,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области</i> Использование судебной формы защиты прав граждан в деятельности регионального уполномоченного по правам человека.....	95
<i>Егорова Надежда Александровна,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в Тверской области</i> О практике проведения заседаний Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Тверской области.....	104
<i>Ларина Татьяна Владимировна,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в Тульской области</i> Проблемы социальной поддержки осужденных.....	113
<i>Бабуркин Сергей Александрович,</i> <i>Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, доктор политических наук, профессор</i> Право на труд: проблемы реализации и защиты в период пандемии COVID-19.....	118

МАТЕРИАЛЫ ЗАОЧНЫХ УЧАСТНИКОВ

Капустин Александр Михайлович,

Уполномоченный по правам человека

в Смоленской области, кандидат юридических наук

Рост долговой нагрузки граждан как фактор, ограничивающий возможность реализации прав..... 126

РЕЗОЛЮЦИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ..... 133

Список участников межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов»..... 137

ПРЕДИСЛОВИЕ

Третьего июня 2021 года в Калуге состоялась межрегиональная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов», организованная Уполномоченным по правам человека в Калужской области при поддержке Губернатора Калужской области и Правительства Калужской области.

Выбор темы конференции был обусловлен необходимостью формирования информационной среды для изучения региональных практик правозащитной деятельности, совершенствования форм и способов защиты прав граждан.

Целью конференции стало обсуждение вопросов реализации прав жителей регионов ЦФО, обмен успешным региональным опытом по реализации и защите прав граждан, формулирование предложений, направленных на соблюдение и защиту прав граждан.

В работе конференции приняли участие уполномоченные по правам человека субъектов Центрального федерального округа и специалисты их аппаратов, сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в г. Севастополе, главный федеральный инспектор по Калужской области, руководство и представители органов власти Калужской области, территориальных структур федеральных органов власти, адвокатуры, общественных организаций, доверенные лица Уполномоченного по правам человека в Калужской области.

В рамках конференции обсуждались отдельные проблемы реализации жилищных и трудовых прав граждан, в том числе с учетом новых реалий – в период пандемии новой коронавирусной инфекции; меры государственной поддержки молодым семьям; проблемы социальной поддержки осужденных и практика соблюдения прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на ЧАЭС. Уполномоченные обменялись опытом использования судебной формы защиты прав граждан, поделились практикой проведения заседаний экспертных советов при уполномоченных.

Перед участниками стояли задачи расширения сотрудничества региональных омбудсманов, государственных и общественных структур в вопросах обеспечения различных прав граждан, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию системы их защиты.

Предложения участников конференции внесены в итоговую Резолюцию.

Данный сборник составлен на основе текстов докладов, статей очных и заочных участников, с учетом расшифровки стенограмм выступлений и наиболее интересных дискуссий.

МАТЕРИАЛЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО – ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО



**Зельников Юрий Иванович,
*Уполномоченный по правам человека в Калужской области***

– Позвольте поприветствовать вас на гостеприимной Калужской земле и объявить о начале работы традиционной межрегиональной научно-практической конференции омбудсманов Центрального федерального округа!

Тема нашей сегодняшней встречи – «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов». Мы надеемся в ходе конференции и выступлений обменяться информацией и накопленным успешным опытом, пополнить багаж знаний, умений и навыков в такой непростой и специфичной сфере деятельности, как государственная правозащита.

Ваши оценки и предложения, запросы и потребности лягут в основу Резолюции конференции, проект которой вам роздан.

По итогам конференции будет издан сборник материалов.

Среди участников нашей конференции (а их порядка 60 человек!):

- уполномоченные по правам человека регионов Центрального федерального округа и г. Севастополя. Всего на конференции представлено 16 субъектов РФ.

- представители аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

- первый заместитель руководителя рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Чечельницкий Илья Валентинович;

- начальник отдела по взаимодействию с региональными уполномоченными и с институтами гражданского общества рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Харитонов Сергей Иванович;

- главный федеральный инспектор по Калужской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Князев Игорь Федорович;

- Заместитель Губернатора Калужской области – руководитель администрации Губернатора Калужской области Башкатова Карина Сергеевна;

- первый заместитель Председателя Законодательного Собрания Калужской области Бабурин Виктор Сергеевич;

- министр труда и социальной защиты Калужской области Коновалов Павел Вячеславович;

- заместитель прокурора Калужской области Орлов Владимир Николаевич;

- начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Калужской области Кравченко Александр Григорьевич;

- руководитель Государственной инспекции труда в Калужской области Полонский Дмитрий Сергеевич;

- Президент Адвокатской палаты Калужской области Лезин Юрий Валентинович;

- представители Управления Роспотребнадзора по Калужской области, иных территориальных структур федеральных органов власти.

- Уполномоченный по правам человека в Калужской области, его доверенные лица и сотрудники аппарата;

- наши партнеры – представители коммерческих и некоммерческих организаций.

В связи с насыщенной программой и ограниченным временем предлагаю приступить к работе конференции.

ПРИВЕТСТВИЯ



**Князев Игорь Федорович,
Главный федеральный инспектор по Калужской области
аппарата полномочного представителя
Президента РФ в Центральном федеральном округе**

Огласил приветствие Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Игоря Щеголева:

***Организаторам, участникам и гостям
межрегиональной научно-практической
конференции «Актуальные вопросы
реализации и защиты прав человека и
гражданина: практика регионов»***

– Приветствую организаторов, участников и гостей межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов».

Деятельность уполномоченных по правам человека способствует успешному формированию правового государства и институтов гражданского общества, помогает людям в трудных жизненных ситуациях найти поддержку и понимание, получить юридическую помощь.

Высокому уровню правозащитной деятельности способствует ваше стремление как профессионалов регулярно встречаться, обсуждать проблемные вопросы и делиться ценным опытом.

Важно, что появилась возможность проводить очные встречи, восполнять дефицит личного общения, возникший за последний год.

Желаю вам интересного общения, содержательных дискуссий, плодотворной работы и всего самого наилучшего!

*Полномочный представитель Президента
Российской Федерации в Центральном
федеральном округе И. Щеголев*

3 июня 2021 г., г. Калуга



**Башкатова Карина Сергеевна,
Заместитель Губернатора Калужской области – руководитель
администрации Губернатора Калужской области**

– Пандемия новой коронавирусной инфекции проверила на стойкость не только экономические и политические силы страны, но и механизмы реализации и защиты основных прав и свобод человека.

Несмотря на особую значимость вводимых мер, реакция людей порой была неоднозначной, спорной и вызывала недоумение.

Институт Уполномоченного по правам человека в этот период стал особенно востребован, в том числе и в Калужской области.

Практика показала, соблюдение прав человека в период пандемии требует повышенной роли правозащитных институтов, как государственных, так и негосударственных, их взаимодействия с оперативными штабами. Требуется координация действий правозащитных структур для обмена информацией, доведения ее до общественности.

Каждый из нас в той или иной мере призван защищать права и свободы человека и гражданина. Наша работа должна согласовываться с этим приоритетом.

Безусловно, это требует не только глубоких профессиональных знаний, но и терпения, открытости к диалогу, умения аргументированно отстаивать свою позицию, быть решительным, а нередко принципиальным.

Институт Уполномоченного по правам человека в Калужской области за 18 лет работы доказал свою необходимость. Можно с уверенностью сказать, он состоялся и стал надежным связующим звеном между населением и властью.

Тема сегодняшней конференции как никогда актуальна, у всех регионов своя специфика, но проблемы зачастую у нас общие, в том числе в отношении соблюдения прав человека. Обмен опытом, эффективными практиками позволит найти наиболее эффективные решения.

Желаю всем участникам конференции конструктивного общения и здоровья. Благодарю за внимание.



Бабурин Виктор Сергеевич,
*первый заместитель Председателя Законодательного Собрания
Калужской области*

– Позвольте поприветствовать вас от имени депутатов Законодательного Собрания Калужской области!

Институт Уполномоченного по правам человека на сегодняшний день играет довольно существенную роль в вопросах защиты

прав и интересов граждан, выступает каналом обратной связи между властью и обществом.

В этом отношении у нас, депутатов, с вами общие цели и задачи. Мы также отстаиваем интересы своих избирателей, обращаем внимание исполнительной власти на проблемы, наиболее волнующие людей.

В Калужской области Уполномоченный по правам человека трудится уже почти два десятилетия. За это время институт в полной мере доказал свою эффективность и востребованность людьми. Десять лет назад в регионе создан институт Уполномоченного по правам ребенка. Эффективно работает Уполномоченный по защите прав предпринимателей.

Вы оказываете огромную помощь людям в решении их проблем, ведете большую работу по правовому просвещению граждан.

Необходимо отметить, что между Законодательным Собранием и региональными уполномоченными налажено постоянное и эффективное взаимодействие. Уполномоченные не только назначаются на должность Законодательным Собранием, но и обладают правом законодательной инициативы.

В рамках различных рабочих групп мы решаем вопросы совершенствования регионального законодательства. Совместные встречи, участие в работе конференций, круглых столов помогает нам обмениваться мнениями по наиболее актуальным вопросам.

Поддержку со стороны депутатов получило предложение Юрия Ивановича Зельникова о проведении в муниципальных районах области совместных приемов граждан. В ходе таких встреч удастся решить ряд вопросов. Считаю, что такую практику работы следует продолжать с привлечением представителей местных органов власти и депутатов всех уровней.

В отношении защиты прав граждан позиция Законодательного Собрания проста и понятна. Власть может защитить права человека, в первую очередь поддержав его в особо трудные минуты, когда он нуждается в помощи.

Именно поэтому и региональный бюджет, и существенная часть областного законодательства носят ярко выраженный социальный характер.

Мы приняли ряд решений в части назначения ежемесячных выплат на детей от трех до семи лет включительно, увеличили размер социальных выплат приемным семьям. Приняты законы о предоставлении государственной социальной помощи нуждающимся гражданам на основании социального контракта, о ежегодной выплате для

возмещения части процентной ставки по кредитному договору, в том числе ипотечному кредиту многодетным семьям. Депутатами также проиндексированы денежные выплаты молодым специалистам сельскохозяйственного производства, студентам, являющимся детьми-сиротами.

Областным парламентом приняты законы с целью поддержания в период пандемии бизнеса и граждан.

Еще раз подчеркну, что у нас выстроилось конструктивное взаимодействие с региональным Уполномоченным по правам человека. Уверен, что именно такой подход, направленный на решение конкретных проблем жителей региона, мы сохраним и в дальнейшем. От всей души желаю вам продуктивной работы, интересного общения и успехов в профессиональной деятельности.



**Чечельницкий Илья Валентинович,
первый заместитель руководителя рабочего аппарата
Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Огласил приветствие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Николаевны Москальковой:

***Участникам межрегиональной
научно-практической конференции
«Актуальные вопросы реализации и
защиты прав человека и граждани-
на: практика регионов»***

Приветствую участников межрегиональной научно-практической конференция «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов»!

Развитие конструктивного, эффективного взаимодействия, обмен опытом между институтами уполномоченных по правам человека – одна из приоритетных задач в деле укрепления государственной правозащиты.

Институтом уполномоченных по правам человека в Российской Федерации накоплен уникальный опыт по защите прав человека в период борьбы с распространением COVID-19.

Успех совместного взаимодействия, слаженной работы по организации горячих линий по вопросам новой коронавирусной инфекции, защиты прав граждан в это непростое время был отмечен руководством государства. Особенным был и вклад уполномоченных по правам человека в наблюдение за соблюдением избирательных прав во время Всероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Принципиальное значение для укрепления института государственной правозащиты имеет и принятый в прошлом году Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в Российской Федерации», который наделил региональных омбудсменов новыми правами и гарантиями, создал равные законодательные возможности для повышения результативности деятельности региональных уполномоченных.

Неслучайно сегодняшний представительный форум проходит на Калужской земле, где благодаря высокопрофессиональной работе Уполномоченного по правам человека в Калужской области Ю.И. Зельникова сложилась эффективная система защиты прав и свобод человека и гражданина.

Желаю всем участникам конференции конструктивного диалога и новых интересных предложений по развитию эффективных практик государственной правозащиты.

Т.Н. Москалькова

**ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА
ПОЛУЧЕНИЕ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ПО ДОГОВОРУ
СОЦИАЛЬНОГО НАЙМА ВНЕ ОЧЕРЕДИ,
И ДЕТЕЙ-СИРОТ НА ПОЛУЧЕНИЕ ЖИЛЬЯ**



**Зельников Юрий Иванович,
*Уполномоченный по правам человека в Калужской области***

Проблема обеспечения граждан социальным жильем по-прежнему является одной из наиболее актуальных социальных проблем. Особенно болезненна она для тех, кто по Жилищному кодексу РФ имеет право на получение жилья **вне очереди**.

Согласно ч. 2 ст. 57 ЖК РФ вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются: 1) гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат; 2) гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в Перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утв. приказом Минздрава России от 29.11.2012 № 987н.

На 1 января 2021 года в МО «Город Калуга» на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, с правом на внеочередное предоставление жилья состоят 357 семей. В МО «Город Обнинск» – 11 граждан.

В Калужской области, как и в абсолютном числе других субъектов РФ, нарушения прав граждан на незамедлительное (внеочередное)

получение жилья со стороны органов местного самоуправления, к сожалению, носят системный характер.

Системность нарушений прав граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма вне очереди послужила причиной появления в 2012 году специального доклада Уполномоченного «О соблюдении органами местного самоуправления Калужской области прав граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма вне очереди». С текстом специального доклада можно ознакомиться на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Калужской области (www.ombudsman.kaluga.ru, раздел сайта «Библиотека» – «Доклады Уполномоченного по правам человека в Калужской области» – «Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Калужской области»).

Проблема жилищного обеспечения внеочередников была поднята Уполномоченным по правам человека в Калужской области 16 августа 2012 года в ходе встречи региональных уполномоченных по правам человека с Президентом России Владимиром Путиным.

Уполномоченный отметил, что «очереди для внеочередников по-прежнему продолжают существовать». «Почему? – задал он вопрос. – Это российский парадокс. Не надо нырять в глубину омуты – ответ лежит на поверхности. Проблема – в финансировании. Мандаты по обеспечению жильем внеочередников лежат на муниципалитетах».

– Вы наверняка знаете, у нас, к сожалению, не всегда принимаются законы, обеспеченные финансированием, – в ответ на это сказал Владимир Путин. – В последние 7 – 10 лет, слава богу, таких законов практически нет. Но в 90-е годы мы принимали их очень-очень много. Для того чтобы решить проблему, нужно удешевлять строительство и повышать денежные доходы граждан, улучшать систему кредитования (льготного и не льготного). Но сделать это можно только, естественно, на основе эффективного развития экономики. Я думаю, что у нас с вами (когда говорю «у нас с вами», имею в виду не только здесь присутствующих – вообще всех граждан страны) есть уникальный исторический шанс кардинальным образом поменять ситуацию с точки зрения обеспечения граждан России жильем в ближайшие лет 10 хотя бы. Я вас уверяю, если покопаться в муниципальных (если не муниципальных, то региональных) бюджетах, мы точно совершенно найдем там возможности решения, если не целиком и полностью в один удар, то постепенного и эффективного решения этих проблем.

К сожалению, проблема жилищного обеспечения внеочередников остается актуальной и на сегодняшний день.

Как правило, гражданам не удастся реализовать имеющееся у них право в досудебном порядке.

Вопрос обеспечения жильем граждан, жилые помещения которых признаны непригодным для проживания, медленно, но решается в рамках реализации региональных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. Вопрос обеспечения жильем граждан, страдающих заболеваниями, дающими право на внеочередное получение жилья, приходится решать исключительно в судебном порядке.

Уполномоченным оказывается необходимая помощь гражданам по обращению в суд. При содействии Уполномоченного многие граждане в судебном порядке добиваются получения жилья. Защита прав граждан на получение жилья вне очереди является одной из успешных практик в деятельности Уполномоченного.

Органы местного самоуправления отказывают гражданам в предоставлении жилья вне очереди, ссылаются на отсутствие строительства муниципального жилья социального использования и денежных средств на эти цели, отсутствие свободных жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования, средств на покупку жилья, наличие иных граждан, имеющих право на получение жилья вне очереди, отказывают гражданам в незамедлительном предоставлении жилья. Указывают, что жилье будет предоставлено согласно списку внеочередников.

Несвоевременное удовлетворение жилищных потребностей внеочередников, образование среди них «особой» очереди должны быть квалифицированы как грубое нарушение жилищных прав этих граждан.

Также следует отметить, что суды первоначально также отказывали в удовлетворении исков в предоставлении жилья внеочередникам, указывая, что, несмотря на то что истец имеет право на получение жилого помещения вне очереди, суд при разрешении данного спора учитывает наличие списка очередников, имеющих право на внеочередное улучшение жилищных условий. Поскольку правовыми актами не установлен определенный срок, в течение которого жилье должно быть предоставлено истцу, то суд приходит к выводу о том, что предоставление жилья должно производиться с установленной очередностью и без нарушения прав лиц, состоящих в очереди на улучшение жилищных условий перед ней.

В дальнейшем, в том числе и благодаря активной позиции калужского Уполномоченного, которую он отстаивал при рассмотрении

дел в суде, в том числе и в **Верховном Суде РФ**, удалось переломить отрицательную судебную практику по вопросу обеспечения жильем внеочередников. Уполномоченному удалось добиться пересмотра двух дел в Верховном Суде РФ по вопросу обеспечения жильем внеочередников, на основе которых в дальнейшем была сформирована положительная судебная практика.

Позиция ВС РФ по вопросу обеспечения жильем внеочередников заключается в следующем:

- в ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации указаны категории граждан, которым жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди.

Предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает включения гражданина в какую-либо очередь.

Жилищным кодексом Российской Федерации право граждан на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. Поэтому указанное право должно быть реализовано вне зависимости от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, и времени принятия их на учет («Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года»);

- ч. 2 ст. 57 ЖК РФ не ставит право на внеочередное предоставление жилья в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, имеющих право на получение жилой площади вне очереди, от обеспечения жильем других очередников, от времени постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, от включения в список граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди (список внеочередников), тем более от времени включения в список внеочередников. Нет в ней и указаний на предоставление жилья в порядке очередности лиц равной категории. Отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилье должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жилье указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права – права на получение жилого помещения вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников) («Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 года»). Данная позиция была

выработана ВС РФ по делу, юридическое сопровождение по которому осуществлялось аппаратом Уполномоченного;

- предоставление жилых помещений малоимущим гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, является полномочием органа местного самоуправления. Возможность внеочередного предоставления жилья не зависит от бюджетной обеспеченности муниципального образования (определение ВС РФ от 10.10.2017 № 21-КГ17-19);

- отсутствие у органа местного самоуправления по тем или иным причинам жилых помещений, необходимых для предоставления гражданам, состоящим на учете нуждающихся в предоставлении жилых помещений, не может служить основанием для отказа указанным гражданам в реализации их прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом (определение Верховного Суда РФ от 14.01.2014 N 56-КГ13-10).

В то же время необходимо понимать, что муниципальные образования из-за ограниченных возможностей местных бюджетов не смогут самостоятельно решить проблему жилищного обеспечения внеочередников. В этой связи необходима выработка новых подходов к решению жилищной проблемы внеочередников, привлечению и консолидации финансовых ресурсов на местном, областном и федеральном уровне в соответствии с полномочиями. Необходимо рассмотреть вопрос о решении проблемы жилищного обеспечения внеочередников программно-целевым методом, привлечение средств федерального, регионального, местных бюджетов для строительства социального жилья на условиях софинансирования, государственная финансовая поддержка муниципальных образований. Например, посредством разработки программ, которые предусматривали бы предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий по организации строительства муниципального жилищного фонда социального использования, обеспечению жильем граждан, имеющих право на получение муниципального жилья по договору социального найма вне очереди.

Органам местного самоуправления также необходимо не оставаться в стороне от решения названной проблемы. В этих целях осуществлять строительство муниципального жилья социального использования или покупку жилья в целях его дальнейшего предоставления по договорам социального найма. Для этих целей ежегодно в

бюджетах муниципальных образований предусматривать необходимые денежные средства. Полагаю, что стимулировать органы местного самоуправления на это может внесение изменений в законодательство, предусматривающих обязанность органов местного самоуправления ежегодно предусматривать в бюджете средства на строительство муниципального жилья социального использования.

Еще одной из успешных практик в деятельности Уполномоченного является **защита прав детей-сирот** на получение жилых помещений специализированного жилищного фонда.

В Калужской области численность детей-сирот, которым необходимо предоставить жилье, год от года возрастает: 2017 год – 1 316 человек, 2018 год – 1 516 человек, 2019 год – 1 606 человек, 2020 год – 1 710. В список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Калужской области, включены 2 360 человек, из них имеют основания на получение 1 744 человека старше 18 лет.

Нарушения прав детей-сирот на предоставление благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда заключается в том, что орган государственной власти Калужской области, ответственный за обеспечение жильем детей-сирот, ссылаясь на отсутствие в специализированном жилищном фонде свободных жилых помещений, на то, что жилое помещение специализированного жилищного фонда будет предоставлено сироте по мере формирования (строительства или закупки жилых помещений) специализированного жилищного фонда Калужской области, с учетом даты включения сироты в список детей-сирот, имеющих основания для предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Калужской области, на наличие в списке других сирот, имеющих основания для предоставления жилого помещения специализированного фонда Калужской области, и включенных в указанный список раньше, отказывает детям-сиротам, имеющим право на предоставление жилья, в его предоставлении.

Но отказывая в предоставлении жилья, не учитывается следующее.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (далее – Список).

При этом ФЗ от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не устанавливает очередность внутри Списка в качестве условия предоставления жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения соответствующей категории граждан.

Указание в законе на то, что формирование списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, само по себе не означает, что предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений должно осуществляться в соответствии с какой-либо очередностью.

В данном случае установление порядка предоставления жилых помещений предполагает установление процедурных правил по формированию Списка – определение перечня документов, которые должны быть представлены, органа, в который должны быть представлены соответствующие документы, и т.п.

По своей сути формирование субъектом Российской Федерации Списка означает констатацию уполномоченным на то органом наличия предусмотренных федеральным законом оснований для реализации указанной категорией лиц права на предоставление жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения.

При этом отсутствие надлежащего финансирования на цели обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отсутствие свободных жилых помещений специализированного жилищного фонда также не может служить основанием для отказа в обеспечении указанной категории граждан жильем по договору найма специализированного жилого помещения.

Законодательством право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия других лиц, имеющих право на предоставление жилого помещения в специализированном жилищном фонде.

Указанная позиция подтверждается судебной практикой ВС РФ (определения Верховного Суда РФ от 22.04.2014 № 7-КГ14-2,

12.08.2014 № 86-КГПР14-7, 24.04.2018 № 67-КГ18-8, Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, № 1 (2014), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.12.2014).

Используя данную аргументацию в суде, Уполномоченному неоднократно удавалось защитить право сирот на получение положенного по закону жилого помещения.

В Калужской области финансирование мероприятий по приобретению жилья для детей-сирот из областного бюджета ежегодно увеличивается, но возникают проблемы с приобретением жилья.

Основной проблемой приобретения жилья для детей-сирот является отказ физических и юридических лиц от участия в электронных аукционах по причинам:

- высокой стоимости жилья в Калужской области. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), стоимость одного квадратного метра жилья на первичном рынке составляла 51 995 рублей (без учета отделки), стоимость же одного квадратного метра общей площади жилья, утвержденная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в соответствии с которой осуществляется софинансирование субъектов Российской Федерации, составляет 41 846 рублей;

- отсутствия у продавцов электронной цифровой подписи и нежелания внесения на специальные счета денежных средств для обеспечения заявки и гарантийных обязательств в размере от одного до пяти процентов цены контракта, которые возвращаются продавцу после исполнения гарантийного срока, то есть через два или три года.

На сегодняшний день возможности большинства регионов страны явно недостаточны для того, что закрыть вопрос обеспечения жильем детей-сирот раз и навсегда. Но органы власти должны приложить все усилия, искать новые, нестандартные подходы для того, чтобы не допускать сбоев в обеспечении детей-сирот жильем и приобретать для них квартиры в срок.

МОЛОДЕЖЬ НА РЫНКЕ ТРУДА КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ



Коновалов Павел Вячеславович,
министр труда и социальной защиты Калужской области

Молодежь, несовершеннолетние стали исторически первой уязвимой возрастной группой в сфере труда. В этом году в своем послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «... в каждом национальном проекте предусмотреть специальный раздел, направленный на поддержку молодых людей, молодежи».

Традиционно молодежь принято разделять на три возрастные группы:

1. Подростковая группа, несовершеннолетние (молодежь от 14 до 18 лет) – учащиеся средних школ и профессиональных училищ, которые не вовлечены в постоянную трудовую деятельность.

2. Молодежь в возрасте от 18 до 24 лет – студенты и молодые люди, завершающие или завершившие профессиональную подготовку. Это самая уязвимая группа на рынке труда, так как они не имеют достаточного профессионального и социального опыта и в силу этого менее конкурентоспособны по сравнению с другими кандидатами.

3. Возрастная группа работников в возрасте 25–30 лет – молодые люди, которые, как правило, делают (или уже сделали) профессиональный выбор, имеют определенную квалификацию, некоторый жизненный и профессиональный опыт.

Несовершеннолетние – те, кто получает свой уникальный первый опыт трудоустройства, работы в свободное от учебы время, и происходит это в большинстве случаев при содействии органов службы занятости населения. Наши современные кадровые центры, а в Калуге – молодежная биржа труда, оказывают подросткам не только услугу по поиску работы и трудоустройству, они помогают составить резюме, подсказывают, как себя вести на собеседовании, по сути, становятся первыми помощниками в профессиональном трудовом ориентировании, и, возможно, теми, кто помогает будущим профессионалам найти свою профессию всей жизни.

В последнее время мы отмечаем сокращение занятости несовершеннолетних на региональном рынке труда. Если до 2020 года количество трудоустроенных несовершеннолетних росло (с 3976 в 2017 до 4254 человека в 2019 году), то в 2020 году всего было трудоустроено 1497 человек, в текущем периоде 2021-го – 664 ребенка. При этом на предприятиях без государственного участия трудоустраивается чуть больше 6%, в производственную сферу – не более 1 % от общего количества трудоустроенных. Это крайне мало, тем более что основной вклад в экономику региона делают предприятия перерабатывающего сектора промышленности.

На практике количество обратившихся несовершеннолетних всегда больше числа трудоустроенных. Как так получается? Что это – «ловушка сверхзащищенности», когда работодатель не желает трудоустраивать несовершеннолетнего ввиду возможности его последующего увольнения и необходимости предоставления разнообразных гарантий? В итоге мы имеем трудовое законодательство, защищающее несовершеннолетних от негативных физических и нравственных аспектов трудовой деятельности, но препятствующее практической заинтересованности в трудоустройстве со стороны работодателей производственной сферы экономики.

В отличие от несовершеннолетних молодежь в возрасте от 18 до 24 лет практически никак не дифференцирована в трудовом праве. Основной вопрос – уязвимость на рынке труда, так как это студенты и те, кто завершает или только завершил профессиональную подготовку. В понимании закона о занятости населения это те, кто относится к группе испытывающих трудности в поиске работы. На решение задачи подбора варианта и последующего трудоустройства работает служба занятости населения региона. Особое внимание уделяется выпускникам, которые, конечно, должны быть трудоустроены по специ-

альности. Им оказывается весь спектр услуг от составления резюме до выбора первого рабочего места и прохождения стажировки.

Группа в возрастном диапазоне 25–30 лет – те, кто знает, чего хочет, часто уже имеет собственную семью и предъявляет высокие требования к предлагаемой работе. Здесь задача регионального регулятора рынка труда с учетом имеющегося опыта молодого соискателя, с использованием возможностей федерального портала «Работа в России» – помочь в трудоустройстве так, чтобы навыки соискателя максимально эффективно применить в региональной экономике.

Проблемы молодежи старших возрастных групп общие:

- отсутствие у молодого специалиста практического опыта работы по специальности (и связанная с этим его слабая конкурентоспособность на рынке труда);
- отсутствие навыков собственного трудоустройства;
- низкая профессиональная ориентация молодежи (неопределенность в выборе профессии и дальнейшей области профессиональной деятельности);
- несоответствие получаемых в учебных заведениях знаний потребностям реальных рабочих мест;
- слабая мотивация на стабильную перспективно ориентированную трудовую деятельность;
- дисбаланс спроса и предложения на региональном рынке труда на различные группы специалистов.

Основные подходы, способствующие повышению занятости молодежи старших возрастных групп включают:

- развитие профориентации в школах и профессиональных учебных заведениях, непрерывное образование;
- создание системы прогнозирования рынка труда и согласования перспективных планов приема учебных заведений;
- организация и развитие молодежных бирж труда, региональных кадровых центров. Отмечу, что такие кадровые центры созданы во всех вузах нашего региона, активно работают в среднем профессиональном образовании;
- организация практики студентов старших курсов на предприятиях, в том числе в рамках целевой подготовки;
- поддержка и развитие молодежного предпринимательства.

Эти подходы в качестве регионального оператора рынка труда реализует служба занятости населения Калужской области. Молодым гражданам в возрасте от 14 до 30 лет предоставляется свой спектр государственных услуг в сфере занятости населения – это подбор

подходящей работы; профессиональная ориентация, социальная адаптация и психологическая поддержка; направление на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование; содействие самозанятости.

В 2020 году в целях поиска подходящей работы таких граждан было зарегистрировано 9,0 тысяч (почти 30% от общего числа обратившихся). Трудоустроено было свыше 4,3 тысячи человек (почти 50%). Услугу по профориентации получили 4,5 тысячи граждан. В процессе поиска работы молодежи были оказаны услуги по социальной адаптации (92 человека), по психологической поддержке (80 человек). Профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование по востребованным профессиям прошел 151 гражданин (профессии: водителя автомобиля, электросварщика ручной сварки, оператора ПЭВМ и другие).

Информирование молодежи о возможности трудоустройства осуществляется центрами занятости населения Калужской области на ярмарках вакансий и учебных рабочих мест (далее – ярмарка). В 2020 году проведены 16 специализированных ярмарок, четыре ярмарки для студентов профессиональных образовательных учреждений. В них приняли участие 66 работодателей, предоставивших 683 вакансии. Почти 20% посетивших ярмарку достигли предварительной договоренности о трудоустройстве.

С целью оказания помощи молодежи в профессиональном самоопределении в 2020 году активно внедрялись формы профориентационной работы в онлайн-формате. На федеральном портале «Работа в России» прошло профориентационное тестирование. Калужская область присоединилась к проекту «Profstories». На онлайн-площадке собраны профориентационные продукты, мероприятия для школьников и студентов, а также профессиональные истории сотрудников российских компаний. Проведен молодежный кадровый форум «Старт в карьере». Участие в нем помогло студентам сформировать собственную профессиональную траекторию.

Выводы:

- в связи с большой правовой нагрузкой, дополнительной ответственностью в сфере трудовых отношений работодатели не спешат трудоустраивать несовершеннолетних работников. Привлечь к трудоустройству несовершеннолетних большее количество производственных предприятий – важная задача развития рынка труда Калужской области;

- молодежь в возрасте старше 18 лет уязвима на рынке труда, при этом практически никак не дифференцирована в трудовом законодательстве и законодательстве о занятости. Только проведение активной политики занятости молодежи с использованием всех государственных, социально-партнерских механизмов сможет снизить напряженность, повысить стабильность трудовых отношений молодых работников;

- социально-партнерские институты, например, наставничество, социальная поддержка молодых специалистов в рамках корпоративных отношений, хорошо зарекомендовали себя на практике и заслуживают более широкого применения.

ПРАКТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РАЗРЕШЕНИИ НАКОПИВШИХСЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ



Панин Александр Григорьевич,
Уполномоченный по правам человека в Белгородской области

1. Одна из наиболее актуальных проблем в сфере соблюдения прав граждан на жилище – предоставление жилых помещений социально уязвимой категории граждан. Необходимо отметить, что со вступлением в силу Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» утратили преимущественное право на получение жилых помещений

многодетные семьи, семьи при рождении близнецов, одинокие матери, инвалиды и др. категории граждан, а большинство семей не могут самостоятельно улучшить свои жилищные условия.

Для получения жилого помещения по договору социального найма гражданин должен быть принят на квартирный учет как нуждающийся в улучшении жилищных условий и не имеющий возможности в силу материального состояния приобрести жилье на рынке (ч. 2 ст. 49 ЖК). Признание гражданина малоимущим осуществляется органом местного самоуправления. При оценке материального состояния лица для принятия на квартирный учет вначале определяется, какова рыночная стоимость квартиры, которую может получить семья исходя из действующих в конкретном муниципальном образовании норм предоставления жилых помещений. Затем вычислить, за какое время семья в состоянии накопить эти средства. Если в результате получится, что текущие доходы и материальная имущественная база таковы, что за определенный срок (он устанавливается субъектом Федерации) семья не сможет ни накопить, ни взять в кредит сумму, достаточную для приобретения жилья, то такая семья будет признана малоимущей и как нуждающаяся в жилье принята на учет.

Критерии нуждаемости в жилье для принятия на квартирный учет и предоставления жилых помещений по договорам социального найма определены в ст. 51 ЖК РФ. Гражданам, принятым на квартирный учет, жилые помещения предоставляются в порядке очередности исходя из времени принятия на учет, за исключением случаев предоставления жилья вне очереди (ст. 57 ЖК РФ). Срок ожидания квартир зависит от наличия свободных жилых помещений, которые могут быть предоставлены по договорам социального найма. При этом нужно иметь в виду, что на квартирном учете до настоящего времени находятся граждане, принятые на этот учет по ЖК РСФСР, когда не требовалось такого условия, как признание малоимущим. На учет принимались все нуждающиеся в жилье. Этим гражданам гарантировано право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма.

По данным Росстата, в 2019 году на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях состояло более 2,267 млн семей. Однако лишь 4,7% из данного количества семей получили жилые помещения.

Мало того, что граждане льготных категорий продолжают долгое время стоять в жилищных очередях, довольно болезненно они реагируют на исключение по тем или иным причинам из списков на приобретение жилых помещений. Полагаю, что сложившаяся ситуа-

ция не в полной мере отвечает принципам справедливости, гуманности и правовой определенности.

Подобное отношение к малоимущим, инвалидам со стороны органов власти, а если конкретно – «органов местного самоуправления», недопустимо, тем более что в соответствии со ст. 40 Конституции РФ государство несет обязательства перед этими категориями граждан. Такие жалобы и обращения граждан отражают напряжение и безысходность настроений среди отдельных категорий населения.

Следует признать, что Жилищным кодексом РФ фактически исключена возможность бесплатного предоставления малоимущим гражданам жилья из федерального и регионального источников.

Такое положение представляется несправедливым и недальновидным на фоне стоящей перед государством демографической задачи и подлежит безотлагательному пересмотру.

Для обеспечения жилищных прав малоимущих граждан представляется необходимым:

- государственная поддержка муниципальных образований;
- создание маневренного жилищного фонда;
- строительство жилья и предоставление его в социальную аренду для малообеспеченных категорий граждан.

В Белгородской области по инициативе главы региона Вячеслава Гладкова запускается проект «по строительству жилья для малообеспеченных белгородцев с возможностью социальной аренды». Такие семьи, по словам Гладкова, не имеют возможности взять ипотеку или накопить денег на покупку собственного жилья. Из-за того, что средств у семьи хватает только на самое необходимое, перспективы для улучшения жилищных условий у них отсутствуют.

В настоящее время одной из форм приобретения жилья является ипотека. При этом, по мнению экспертов, только 34% семей Белгородской области могут пользоваться ипотекой и справляться с обязательствами по ней. Но даже в эти 34% не входят те, кто действительно нуждается в жилье. В основном это те, кто уже решил жилищный вопрос. А кто нуждается – это оставшиеся 66%. Многодетные семьи в большинстве случаев не могут справиться с ипотекой и не могут войти ни в одну льготную программу.

В качестве примера следует привести несколько случаев.

Аппарат Уполномоченного рассматривал полную отчаяния жалобу многодетной матери Т., которая одна воспитывает троих несовершеннолетних детей, по вопросу возникновения задолженности по ипотечному кредиту. Как следовало из обращения, ввиду жизненных

обстоятельств (развод с супругом и его фактический отказ от уплаты кредита) возникла задолженность по ипотечному займу. Судом было вынесено решение об удовлетворении иска ПАО «Сбербанк России» и обращения взыскания на жилое помещение. Все попытки заявительницы найти компромиссное решение в этой проблеме должного результата не принесли, т.е. она фактически утратила единственное жилье. Однако благодаря оперативному взаимодействию органов исполнительной власти региона и Уполномоченного по правам человека удалось найти выход в данной ситуации и привлечь средства из внебюджетного фонда. Семья осталась проживать в данном жилом помещении.

В следующем примере также рассмотрим близкую по содержанию проблему, однако семье не удалось сохранить право на жилое помещение и необходимо будет его освободить.

Заявительница приобрела квартиру при помощи ипотечного займа. Общая стоимость квартиры составила 3 600 000 рублей. Однако в силу трудных жизненных обстоятельств у нее образовалась задолженность по кредитному договору. Несмотря на попытки со стороны заемщика найти компромисс, банком было подано исковое заявление, и в настоящее время имеется вступившее в законную силу судебное решение, на основании которого Карпенко Т.Ю. вместе с малолетними детьми подлежит выселению из квартиры. Кроме того, заявительница потеряла свои вложенные средства (первоначальный взнос – 1 260 000 рублей и выплаченные за четыре года ежемесячные платежи – 1 296 000 рублей). Указанное обращение находится на личном контроле регионального Уполномоченного. В настоящее время аппаратом Уполномоченного по правам человека совместно с органами местного самоуправления прорабатываются возможные варианты по разрешению ситуации.

2. В настоящее время в разных регионах России, в том числе и в Белгородской области, существует острая проблема нехватки педагогических и медицинских кадров. Одним из факторов, влияющим на кадры, является сложная демографическая ситуация, которая сложилась в конце прошлого века. Немногочисленное поколение 90-х подросло. Люди получили образование, однако не все пошли работать по специальности. При этом количество «старых» учителей и врачей постепенно сокращается. Правительство пытается решить проблему, однако добиться конкретных результатов пока не получается.

В этой связи полагаю целесообразным обратить особое внимание на распределение специалистов, которые обучались по договорам

о целевом направлении. В целях решения затронутой проблемы необходимо использовать 100 процентов бюджетных мест по целевому обучению.

Кроме того, требуется разработать долгосрочную программу, в которой закрепляются обязательства муниципалитетов обеспечить жилыми помещениями молодых специалистов педагогических и медицинских кадров, а в случае отсутствия жилищного фонда производить оплату найма жилого помещения, которые осуществляют трудовую деятельность по целевому договору.

В целях решения кадровой проблемы глава региона Белгородской области Вячеслав Гладков предложил обеспечить жильем медиков, которые готовы занять вакантные места в белгородских больницах и поликлиниках. В 2021 году незаполненными остаются 160 вакансий. Руководитель области принял решение приобрести для врачей региона 160 квартир. Из областного бюджета покроют 70% затрат на покупку жилья, еще 30% должен будет оплатить муниципалитет, в котором наблюдается нехватка медиков. В 2022 году охват жилыми помещениями планируется увеличить. Свои квартиры от государства получают 240 медиков.

3. Предупреждение совершения противоправных деяний и исправление лиц, их совершивших, является в той или иной мере направлением деятельности многих органов государственной власти Российской Федерации. В частности, на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) возложена функция по осуществлению задач пенитенциарного законодательства, которыми выступают урегулирование отбывания и исполнения уголовных наказаний, установление комплекса средств, направленных на исправление лиц, содержащихся в местах социальной изоляции, обеспечение их правового статуса, оказание содействия таким лицам в их социальной адаптации после освобождения.

В силу ст. 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. Осужденные привлекаются к труду в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений, на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-

исполнительной системы и в организациях иных организационно-правовых форм, расположенных на территориях исправительных учреждений и (или) вне их, при условии обеспечения надлежащей охраны и изоляции осужденных.

Вопросы трудоустройства осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, приобретают особую актуальность, поскольку в данном контексте привлечение осужденных к труду направлено не только на его исправление, привитие ему социальных ценностей, но позволяет последнему осуществлять выплаты по искам потерпевших.

Так, в соответствии со ст. 52 Конституции РФ права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Вместе с тем, по информации УФССП России по Белгородской области, за 12 месяцев 2020 года в структурных подразделениях управления находилось 2 439 исполнительных производств о возмещении морального вреда и ущерба, причиненного преступлением, на общую сумму 973 187 тыс. руб., из них фактическим исполнением окончено 133 исполнительных производства на сумму 11 113 тыс. руб.

Результаты посещения исправительных учреждений показывают, что в 2020 году в них активно проводится работа по привлечению осужденных к труду. На 1 января 2021 года численность лиц, привлеченных к труду, составляла 2 028 человек, или 58 % от общего числа осужденных. Следует также отметить, что количество лиц, имеющих исполнительные листы, составляет 1 020 человек, из них трудоустроен 831 осужденный (81,5 %).

Опыт пенитенциарной системы показывает, что безделье действует на осужденного разлагающе, способствует совершению правонарушений и преступлений, возникновению межличностных и групповых конфликтных ситуаций, что, в свою очередь, может приводить к массовым беспорядкам. Трудовая же деятельность заключенных выступает в качестве важного средства воспитания, поддержания порядка и дисциплины в местах лишения свободы. В современных условиях труд позволяет исправительному учреждению нормально функционировать, а осужденным — обеспечивать собственные потребности, помогать материально своим семьям, родственникам, престарелым родителям, своевременно погашать имеющиеся иски, а самое главное, накапливать необходимые материальные средства для устройства после отбытия срока наказания.

Дискуссия

Семенова:

- Госпрограмма – стройка социального жилья – как законодательно обеспечивается в Белгородской области? Думаю, всем коллегам это интересно, потому что ни один регион не строит.

А.Г. Панин:

- Это заявление – о строительстве социального жилья, было сделано три недели назад. Сейчас департамент строительства разрабатывает эту программу, и я буду вас всех обеспечивать этими материалами.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН, ПОДВЕРГШИХСЯ ВОЗДЕЙСТВИЮ РАДИАЦИИ ВСЛЕДСТВИЕ АВАРИИ НА ЧАЭС



**Тулупов Вячеслав Сергеевич,
*Уполномоченный по правам человека в Брянской области***

Крупнейшая ядерная техногенная катастрофа в мире – авария на Чернобыльской АЭС – произошла в ночь с 25 на 26 апреля 1986 года. Два взрыва на энергоблоке Чернобыльской АЭС и последующий пожар привели к беспрецедентному выбросу из ядерного реактора около 200 различных радионуклидов с периодами полураспада от нескольких часов до сотен тысяч лет. Была загрязнена территория площадью 160 тысяч квадратных километров. Пострадали северная часть Украины, запад России и Белоруссия.

В 2021 году исполнилось 35 лет с момента крупнейшей в мире радиационной катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Территория и население Брянской области являются наиболее пострадавшими от радиационного воздействия в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Преодоление последствий чернобыльской катастрофы заключается в принятии мер по снижению негативных медицинских, социальных и психологических последствий аварии, улучшению качества жизни граждан, проживающих на пострадавших территориях, экологической и экономической реабилитации радиоактивно загрязненных территорий и возвращение их к нормальным условиям жизнедеятельности.

Учитывая актуальность вопроса радиационного мониторинга и экологического оздоровления загрязненных территорий, данный вопрос в 2020 году был вынесен на рассмотрение Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Брянской области, по материалам которого подготовлен специальный доклад Уполномоченного, содержащий ряд рекомендаций в адрес всех заинтересованных органов и служб.

На сегодняшний день в Брянской области к радиоактивно загрязненным отнесены территории 749 населенных пунктов, расположенных в границах всех четырех зон загрязнения: отчуждения, отселения, с правом на отселение и льготным социально-экономическим статусом.

К территориям зоны отчуждения в Российской Федерации относятся четыре населенных пункта Красногорского района Брянской области, население которых (186 человек) было эвакуировано в 1986 году.

На территориях зоны отселения, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 Ки/км², а также на территориях этой зоны, где среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения от радиоактивных выпадений может превысить 5 мЗв (0,5 бэра), население подлежит обязательному отселению.

Между тем в Красногорском районе Брянской области расположены населенные пункты, обязательное отселение жителей которых не было завершено (по состоянию на 01.01.2020 – с. Заборье).

На участках территории зоны, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет менее 40 Ки/км² и среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения не превышает 5 мЗв (0,5 бэра), граждане самостоятельно принимают решение о дальнейшем проживании или переселении на другое место жительства на основании предоставляемой им органами местной администрации объектив-

ной информации о радиационной обстановке, дозах облучения и возможных их последствиях для здоровья.

В границах зоны отселения расположены 26 населенных пункта Брянской области.

191 населенный пункт, расположенный в Гордеевском, Злынковском, Климовском, Клинцовском, Красногорском, Новозыбковском районах Брянской области, отнесен к зоне проживания с правом на отселение.

Зона проживания с льготным социально-экономическим статусом охватывает территории 528 населенных пунктов области. В данной зоне, помимо осуществления комплекса контрмер, включающего медицинские мероприятия по радиационной и радиоэкологической защите, предусматривается создание хозяйственно-экологической структуры, обеспечивающей улучшение качества жизни населения выше среднего уровня и компенсирующей отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой.

По официальным данным, на радиоактивно загрязненных территориях Брянской области по состоянию на 01.01.2020 проживает 306 300 человек (25,7% от общей численности жителей региона, в том числе: в зоне отселения – 7,5 тыс. человек, в зоне проживания с правом на отселение – 152 тыс. человек, в зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом – 146,8 тыс. человек).

Дозиметрические исследования населения, в частности, на территориях зоны отселения, фактически не содержат исчерпывающих данных о накопленных дозах внешнего облучения жителями соответствующих территорий. В связи с чем система выборочного дозиметрического контроля нуждается в корректировке в целях получения объективных данных, позволяющих на необходимом уровне принимать гарантированные государством меры по обеспечению экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия, а также охраны здоровья граждан, оказавшихся в зоне радиационного риска.

Согласно выводам региональной комплексной рабочей группы по проведению комплексных обследований населенных пунктов, пострадавших вследствие чернобыльской аварии, радиационное загрязнение в регионе является одной из основных причин высоких показателей заболеваемости и смертности от онкологических заболеваний.

По оценкам департамента здравоохранения области, проведение диспансеризации граждан, включенных в Национальный радиационно-эпидемиологический регистр, требует расширенного спектра клинических и лабораторно-инструментальных исследований с учетом имею-

щихся у них последствий радиационного воздействия. В ином случае это может привести к риску развития запущенных форм заболеваний.

Решением данного вопроса может являться расширение объема специализированных медицинских обследований граждан, подвергшихся радиационному воздействию, а также обеспечение финансирования этих исследований в рамках ОМС в целях объективной оценки состояния здоровья населения и влияния радиационного фактора на возникновение и развитие заболеваний.

Преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, помимо осуществления комплекса контрмер, включающего медицинские мероприятия по радиационной и радиэкологической защите, предусматривает в том числе создание на пострадавших территориях хозяйственно-экологической структуры, обеспечивающей улучшение качества жизни населения выше среднего уровня и компенсирующей отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой.

Вместе с тем уровень социально-экономического развития и инвестиционного потенциала радиоактивно загрязненных территорий является неудовлетворительным, как и крайне низкие показатели уровня жизни местного населения.

Следует признать недостаточным информирование населения радиоактивно загрязненных территорий об условиях безопасного проживания и результатах радиационного мониторинга, порядке получения консультативной социально-психологической поддержки.

Итоги многолетнего радиологического обследования показывают необходимость проведения защитных реабилитационных мероприятий, направленных на производство нормативно чистой продукции, в том числе кормов и продукции животноводства, отвечающих требованиям санитарно-гигиенических нормативов, и доведение плодородия почв до антирадиационных барьеров.

Вместе с тем в настоящий момент программ, направленных на реабилитацию земель сельхозназначения и возврат изъятых земель в хозяйственный оборот, так же как и программ по реабилитации земель лесного фонда, подвергшихся радиоактивному загрязнению, на территории региона не реализуется.

Радиоактивное загрязнение земель является источником облучения местного населения, потребляющего в пищу продукцию растениеводства и животноводства загрязненных территорий, использующего древесину для своих нужд.

Отсутствие финансирования мероприятий по реабилитации сельскохозяйственных земель и лесных угодий приводит к нарушению конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

По прошествии практически 35-летнего периода с момента аварии на Чернобыльской АЭС сохраняется комплекс проблем по защите населения и реабилитации загрязненных территорий Брянской области, среди которых необходимо выделить следующие:

- 749 населенных пунктов региона, в которых проживает свыше 300 тыс. человек, отнесены к зонам радиоактивного загрязнения;
- в 116 населенных пунктах Брянской области расчетные значения средних годовых эффективных доз облучения населения превышают 1 мЗв;
- уровень социально-экономического развития и реабилитации пострадавших территорий является неудовлетворительным;
- около 17 тыс. га сельскохозяйственных земель остаются выведенными из хозяйственного пользования;
- на части загрязненной территории не удается гарантированно обеспечить производство сельскохозяйственной продукции, соответствующей радиационно-гигиеническим нормативам;
- сохраняется долгосрочное радиоактивное загрязнение лесных территорий и продукции лесного хозяйства.

Основной задачей отдаленного периода после аварии на Чернобыльской АЭС становится изменение юридического статуса зон радиоактивного загрязнения населенных пунктов, в которых радиационная обстановка нормализовалась и в соответствии с действующей нормативной правовой базой не представляет опасности для жизнедеятельности населения, т. е. обеспечивается возможность постоянного проживания населения, полномасштабного использования им ареала обитания, ведения хозяйственной деятельности без специальных реабилитационных мероприятий.

При этом следует учитывать, что авария на Чернобыльской АЭС представляет собой комплекс не только радиологических, но и социально-экономических проблем, которые в настоящее время доминируют при решении вопросов вывода населенных пунктов из зон радиоактивного загрязнения, поскольку бедность, а не радиация является основной проблемой жителей радиоактивно загрязненных территорий.

Снижение уровня социальной напряженности на радиоактивно загрязненных территориях должно быть обеспечено комплексом информационных мероприятий по вопросам преодоления последствий

радиационных аварий и формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения, обеспечения свободного доступа к информации и повышения радиологической грамотности населения.

Ликвидация последствий чернобыльской аварии, как и прежде, требует решения фундаментальных задач по изучению поведения радионуклидов в аграрных экосистемах, развития и внедрения систем радиационного контроля продукции и мониторинга радиационной обстановки, обоснования и разработки принципиально новых приемов и способов реабилитации загрязненных территорий, обеспечивающих устойчивое развитие территорий и безопасное проживание населения.

Сложность поставленной задачи обуславливает необходимость межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта и органов местного самоуправления, а также концентрацию усилий и ресурсов (федерального бюджета, регионального и местного бюджетов) на приоритетных направлениях работ по реабилитации радиоактивно загрязненных территорий и обеспечению условий безопасного проживания.

МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЫМ СЕМЬЯМ



Романова Людмила Валерьевна,
Уполномоченный по правам человека во Владимирской области

Поддержка молодых семей в улучшении жилищных условий является важнейшим направлением жилищной политики России.

Проблема приобретения собственного жилья – наиболее острая для абсолютного числа молодых семей. Как правило, молодые семьи не могут получить доступ на рынок жилья без государственной поддержки.

Меры помощи молодым семьям в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» являются приоритетным национальным проектом, благодаря которому молодые семьи могут получать социальные выплаты на улучшение жилищных условий. Социальная выплата может быть использована для оплаты договора купли-продажи жилья или договора строительного подряда при возведении индивидуального дома, для уплаты паевого взноса ЖСК, первоначального взноса по жилищному кредиту, а также для погашения основного долга и процентов по такому кредиту. Кроме того, выплаты могут быть направлены на покупку жилья у близких родственников - участников программы.

Впервые программа субсидирования появилась в 2008 году. По критериям, действующим в 2019 году, для участия в программе молодая семья должна быть признана нуждающейся в улучшении жилищных условий и иметь доходы, позволяющие взять кредит или оплатить среднюю стоимость жилья, превышающую размер социальной выплаты.

Одним из основных условий участия молодой семьи в программе является возраст супругов, который не должен превышать 35 лет. Такие ограничения предусмотрены и региональными нормативными правовыми актами. Однако данное условие негативно сказывается на реализации государственной программы и на получении помощи от государства молодыми семьями.

По данным Росстата, в настоящих реалиях возраст вступления в брак увеличился. Сейчас почти треть мужчин вступают в брак после 35 лет. У девушек наиболее популярный возраст вступления в брак находится в диапазоне 24–34 года. По данным Счетной палаты РФ (2018 г.), данная программа не решает стратегических целей по поддержке и улучшению демографической ситуации участвующих в программе семей, поскольку из 219 тыс. участвующих в программе семей реальную помощь получают 14 тыс. в год. В результате только 6–7% участников получают субсидию.

В среднем по России в течение трех последних лет объем финансирования из федерального бюджета уменьшен почти на 20%, а целевые показатели – на 40%.

Так, например, во Владимирской области количество участников программы на 2020 год составляло 1 403, а выплаты предоставлены только 197 участникам программы (14%). Потребность Владимирской области в средствах федерального бюджета в период 2018–2020 годов удовлетворялась не более чем на 10%.

Недостаточное финансирование из федерального бюджета мероприятий региональных программ по обеспечению доступным и комфортным жильем молодых семей способствует увеличению количества семей, которые не смогли реализовать свое право на жилище, в том числе по причине достижения предельного возраста.

К Уполномоченному по правам человека во Владимирской области ежегодно поступают обращения от молодых семей по вопросам получения социальных выплат на улучшение своих жилищных условий.

Самый болезненный вопрос – это ограничение по возрасту. Кто-то не может зарегистрировать брак, потому что одному из супругов больше 35 лет, и при вступлении в брак их семья не сможет быть участником программы. Некоторые, чтобы вступить в программу и пройти возрастной ценз, вынуждены фиктивно расторгать брак, что тоже неблагоприятно сказывается на психологическом климате семьи. Однако и после вступления в программу пары годами ждут очереди, но, не получив мер поддержки при достижении предельного возраста, исключаются из нее.

Возрастное ограничение и постоянное уменьшение финансирования препятствуют решению главной задачи – улучшению жилищных условий, и как следствие – равному доступу к реализации права на жилище.

Для положительного решения вопросов оказания государственной поддержки молодым семьям в улучшении жилищных условий полагаем необходимым увеличить возрастной ценз для участников программы не менее чем на пять лет и использовать возрастной критерий для участников программы по одному из супругов (самому младшему), а также увеличить регионам объем финансирования программы из федерального бюджета.

НА СТРАЖЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: 10-ЛЕТНИЙ РУБЕЖ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ



**Шмелева Светлана Анатольевна,
*Уполномоченный по правам человека в Ивановской области***

Разрешите поблагодарить организаторов проведения конференции, руководство органов власти Калужской области за вынесение в повестку нашего заседания жизненно важных вопросов по защите прав и свобод граждан. Сегодня нам предоставлена возможность совместного поиска задач, требующих тесного взаимодействия и согласованных подходов в развитии правозащитных правовых механизмов, изучения и обобщения проактивных практик, накопленных в регионах.

В своем докладе я остановлюсь на ивановском опыте правозащитной деятельности, накопленном за 10-летний рубеж развития института Уполномоченного по правам человека в Ивановской области.

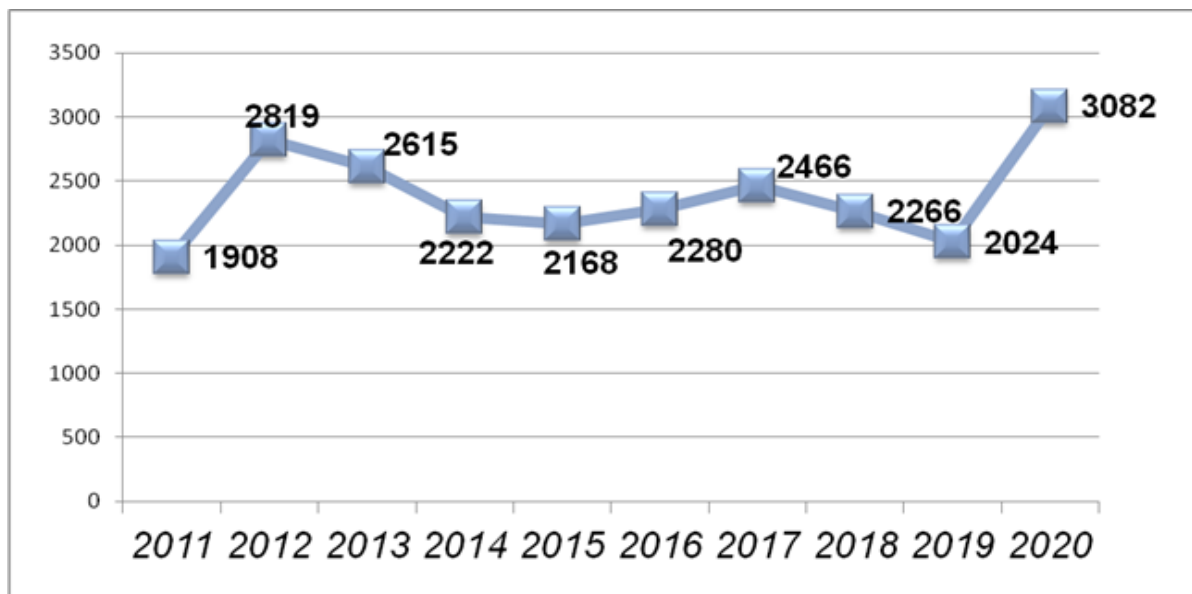
История развития института Уполномоченного по правам человека в регионе ведет свой отсчет с 1998 года, когда была образована комиссия по правам человека при Губернаторе под председательством профессора Ивановского государственного университета Э.С. Тенчова.

В 2008 году в Уставе Ивановской области появилась 17-я статья «Уполномоченные органы (должности) по правам человека», которая устанавливает, что «в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека

и гражданина законами Ивановской области учреждаются органы (должности) по правам человека».

В декабре 2010 года был принят Закон Ивановской области № 140-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Ивановской области». А 27 января 2011-го был назначен первый Уполномоченный по правам человека в Ивановской области.

За 10 лет в адрес Уполномоченного поступило 23 850 обращений в письменной и устной форме.



Из общего количества выделяются обращения по нарушениям социально-экономических прав, в частности, следующих категорий:

- право на жилище, в том числе соблюдение прав в сфере жилищно-коммунального хозяйства – 2 063 (8,6 %);
- право на социальное и пенсионное обеспечение – 903 (3,8%);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь – 662 (2,8%);
- право на труд – 641 (2,7%).

Особое внимание уделяется восстановлению прав граждан, нарушенных должностными лицами правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы. Среди данной категории наибольшее количество обращений поступило от лиц, содержащихся в местах лишения свободы, и их родственников – 2 963, что составляет 12,4% от общего количества за десятилетний период. Значительное место в почте Уполномоченного занимают жалобы на нарушение уголовно-процессуального законодательства, допущенные в ходе расследования уголовных дел органами предварительного расследова-

ния. За всю историю существования регионального института Уполномоченного поступило 923 таких обращения, что составило 3,8% от общего количества.

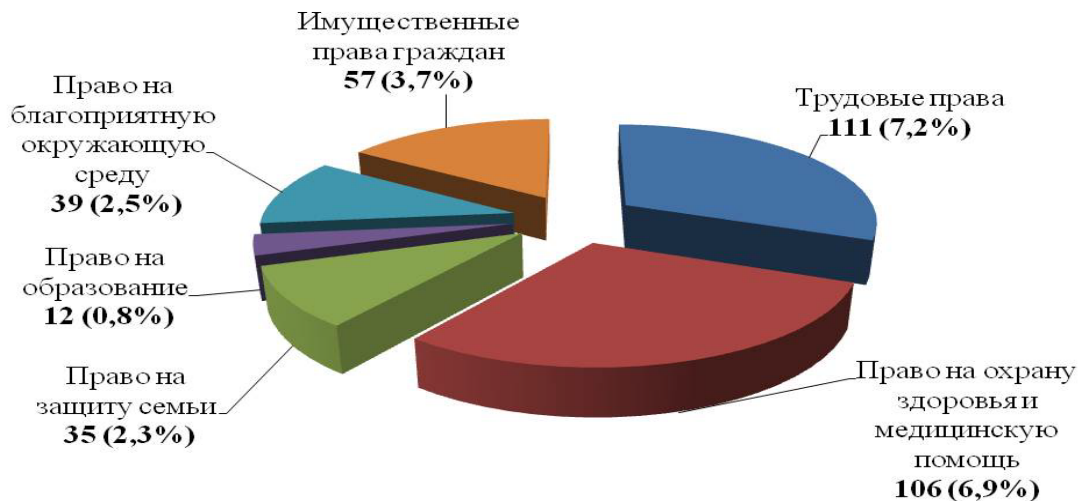
За 2020 год в адрес службы УПЧ поступило 3 082 обращения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, включая 392 обращения, принятых УПЧ в ходе личного приема по самым труднорешаемым вопросам.

В представленных ниже материалах можно отследить цифровые показатели работы. С каждым годом количество положительных решений вопросов увеличивается.

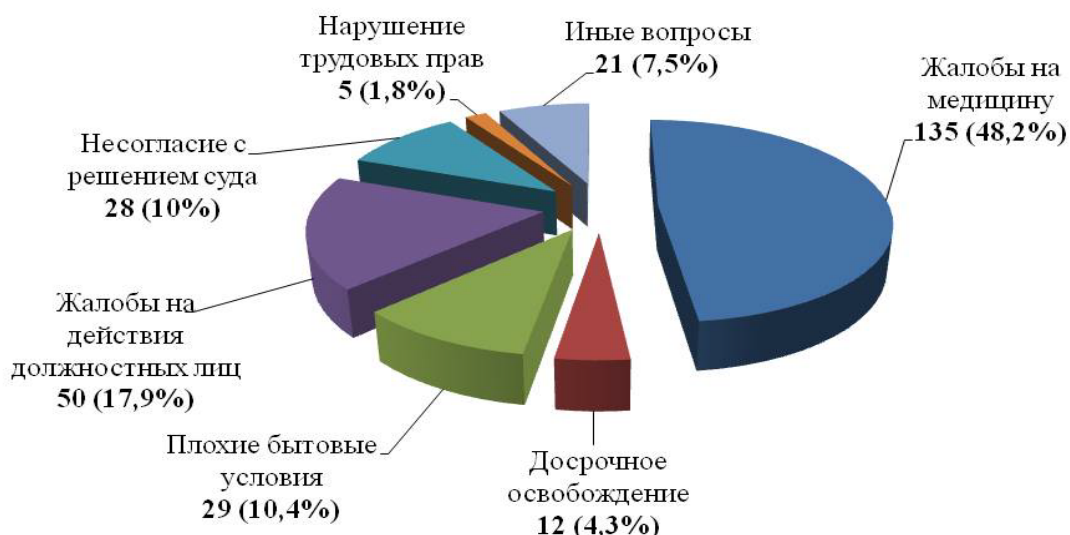
Формы обращений	2019	2020
I. Письменная форма		
1. Индивидуальные письменные обращения	397	399
2. Коллективные письменные обращения/ количество подписавшихся	32/1181	32/1052
3. Обращения через интернет-приемную, электронную почту	52	99
Всего в письменной форме	481	530
II. Устная форма		
1. Личный прием Уполномоченного по правам человека	388	392
2. Прием сотрудниками аппарата Уполномоченного	165	306
3. Личные приемы общественных помощников	130	308
Всего на личных приемах	683	1006
4. Консультации по телефону сотрудниками аппарата	780	1033
5. Обращения через социальные сети Уполномоченного («Фейсбук», «Одноклассники», «Твиттер», «Инстаграм»)	80	98
6. Обращения на горячие линии (COVID-19, "Выборы-2020")	-	415
Всего в устной форме	1543	2552
Общее количество обращений	2024	3082

*Количество обращений, поступивших через социальные сети
Уполномоченного
в 2020 году*

Защита социально-экономических прав



Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы



В ежедневном режиме институт Уполномоченного по правам человека служит своеобразным связующим звеном между властью и обществом, разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов, выравнивает «баланс сил» государства и общества в области защиты прав и свобод.

Свое развитие, «новое дыхание» институт региональных уполномоченных по правам человека получил уже в связи с принятием в марте прошлого года Федерального закона № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», которым установлены основные характеристики статуса уполномоченного, единые принципы организации деятельности региональных уполномоченных, определены общие начала их взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества, расширены и закреплены функции регионального омбудсмана.

В соответствии с данным Законом у нас появилась возможность плотно взаимодействовать и с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти без ограничения их подчиненности (184-ФЗ ограничивал компетенцию теми министерствами и службами, которые подчиняются Правительству Российской Федерации).

С учетом положений 48-ФЗ в практику вошло рассмотрение жалоб граждан на решения и действия государственных и муниципальных органов, а также их должностных лиц, если эти решения обжаловались не только в административном, но и в судебном порядке. В связи с этим нами изучается и нарабатывается опыт коллег по обращениям в суд с ходатайством об ознакомлении с материалами гражданского или административного дела, решение по которым вступило в законную силу.

Ежегодно мы расширяем круг партнеров по правовому просвещению населения. Представительные и исполнительные органы власти, Адвокатская палата Ивановской области, экспертный совет при УПЧ, областная нотариальная палата, Общественная палата Ивановской области, общественные помощники УПЧ, областная ОНК, коллективы средств массовой информации. В настоящее время активно развиваем сотрудничество с правозащитными НКО. На сегодняшний день много полезного материала черпаем именно из этих источников, в том числе и через социальные сети.

Сегодня в практику работы прочно вошло всестороннее рассмотрение жалоб граждан через организацию выездных дней правых знаний в муниципальных образованиях с привлечением надзорных

органов, представителей гражданского общества, экспертов из НКО, осуществляющих правозащитную деятельность.

Время, связанное с распространением новой коронавирусной инфекции, оголило насущные проблемы в области защиты прав человека, заставило искать новые подходы в решении насущных проблем. В 2020 году мы столкнулись со своеобразным вызовом для всего человечества. Однозначно, пострадало качество жизни людей и нашего региона. Обращения и жалобы поступали 24 часа в сутки, ежедневно. Какие вопросы интересовали заявителей:

- защита права на сохранение жизни; качество предоставления медицинских услуг;
- ослабление материальной обеспеченности населения;
- низкие заработные платы;
- сложности с ведением бизнеса;
- споры о допустимости в ограничениях прав и свобод на территории области;
- меры социальной поддержки слаботзащищенных категорий населения;
- жалобы на бездействие сотрудников правоохранительной системы;
- запрет на посещение культурных мероприятий;
- пострадала и сфера бизнеса;
- различные формы финансового мошенничества;
- оказание адресной помощи лицам без определенного места жительства.

Последние два года резко увеличилось поступление жалоб от ивановцев, пострадавших от действий финансовых мошенников. Анализ поступающих обращений позволяет сделать вывод о финансовой безграмотности населения. Регулярно обращаются граждане с жалобами по вопросу урегулирования проблем после заключения кредитных договоров с микрофинансовыми организациями на невыгодных для себя условиях. В почте УПЧ имеет место поступление коллективных жалоб от обманутых вкладчиков кредитных потребительских кооперативов (КПК). В 2020 году в Ивановской области от КПК пострадало более 550 человек, сумма ущерба составила более 220 млн рублей. Большая часть пострадавших – люди пожилого возраста, которые доверчиво вложили в КПК свои последние сбережения, так называемые «похоронные» деньги. Все пайщики Ивановской области признаны потерпевшими по уголовным делам, возбужден-

ным в отношении КПК и их председателей по статье «Мошенничество».

Остается актуальной тема, связанная с противодействием онлайн-мошенничеству. В адрес Уполномоченного поступают обращения о мошенничестве с банковскими картами Сбербанка через программы удаленного доступа управления телефоном или компьютером. Также обращались граждане от 23 до 45 лет, ставшие жертвами онлайн-мошенников. У заявителей выманили не только собственные сбережения, но и обманом оформили на них кредиты, завладев кредитными средствами.

В целях определения мер защиты в адрес федерального омбудсмана были направлены предложения о внесении изменений в правовые акты по совершенствованию порядка функционирования микрофинансовых институтов, уточнению регуляторных и надзорных функций Банка России, повышению эффективности работы по пресечению недобросовестных практик с использованием организационно-правовой формы КПК, а также противодействию несанкционированным операциям и др.

Работа с заявителями, ставшими жертвами финансовых мошенников, проводится во взаимодействии с правоохранительными органами, с центром помощи потребителям финансовых услуг «Мое право» (Иваново). Деятельность центра направлена на создание в регионе условий для защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, повышения правовой и финансовой грамотности, повышения психологической устойчивости и способности граждан противостоять недобросовестным практикам. В ежегодном докладе Уполномоченного за 2020 год УМВД России по Ивановской области рекомендовано усилить профилактическую работу по предупреждению финансового интернет-мошенничества и способах противодействия ему, проводить информационную кампанию на телевидении, в социальных сетях посредством трансляции видеороликов. Однако эта проблема носит межрегиональный характер. И необходимо совместно находить способы ее решения на федеральном уровне.

В региональную службу УПЧ поступает много обращений от лиц предпенсионного возраста. В связи с изменением возраста выхода на пенсию граждан Российской Федерации возникла проблема необоснованного отказа в приеме на работу или необоснованного увольнения лиц, достигших предпенсионного возраста. Заметим, что ограничение прав граждан при заключении трудового договора в зависимости от возраста прямо запрещено статьей 64 ТК РФ. Достаточ-

ных гарантий трудовых прав лиц предпенсионного возраста в настоящее время не создано. Не предусмотрены меры, стимулирующие работодателя к сохранению и поддержке таких работников.

Значительная часть обращений в сфере права на доступ к правосудию касается вопросов исполнения вступивших в силу судебных решений. Жители региона в основном жалуются на неисполнение решений суда, действия (бездействия) судебных приставов, снятие с социальных карт более 50% средств. Граждане недовольны работой судебных приставов-исполнителей. Речь идет и о затягивании сроков исполнения судебного решения, и о недостаточности мер, принимаемых в пределах своей компетенции судебным приставом-исполнителем, и об ошибочных действиях по наложению арестов на счета граждан.

Для решения актуальных вопросов мы находимся на постоянной связи с рабочим аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Генеральной прокуратурой РФ, Губернатором Ивановской области Станиславом Воскресенским. Результативность по принятию действенных мер оказывает и областной штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, в состав которого вошла и Уполномоченный. Активно помогают и волонтеры. Более 100 объединений сегодня работает на территории региона. Следует отметить глобальное объединение неравнодушных людей и значимую роль каждого в борьбе с пандемией. Совместно с правозащитниками мы ищем любую возможность помочь человеку, оказавшемуся в непростом положении. Вместе мы можем многое!

**СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЖИТЕЛЕЙ ДОМОВ, РАНЕЕ
ПРИНАДЛЕЖАВШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫМ
И МУНИЦИПАЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ (ПРЕДПРИЯТИЯМ),
ИСПОЛЬЗОВАВШИХСЯ В КАЧЕСТВЕ ОБЩЕЖИТИЙ
И ПЕРЕДАННЫХ ПРИ ИХ ПРИВАТИЗАЦИИ
В МУНИЦИПАЛЬНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ,
НА БЕЗОПАСНЫЕ УСЛОВИЯ ПРОЖИВАНИЯ**



Фирсов Владимир Владимирович,
Уполномоченный по правам человека в Курской области

Мне бы хотелось обратить ваше внимание на соблюдение прав жителей домов, ранее принадлежавших государственным и муниципальным учреждениям (предприятиям), использовавшихся в качестве общежитий и переданных при их приватизации в муниципальную собственность (ст. 18. Закона РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»), на безопасные условия проживания.

Уверен, что эта проблема касается абсолютно всех регионов, и на сегодняшний день характеризуется она следующим:

- жилые дома, которые использовались в качестве общежитий, построены в 50–60-х годах 20-го столетия, при этом хочу обратить особое внимание на то, что изначально в очень редких случаях планировка этих жилых домов (бывших общежитий) была квартирной, что на сегодняшний день с наименьшими потерями позволяет изменить назначение данных зданий на многоквартирный дом. В традиционных общежитиях 10–20, а в некоторых случаях и большее количе-

ство комнат располагались и располагаются по обе стороны длинного коридора, в конце которого находились и находятся до настоящего времени помещения вспомогательного использования, предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, так называемые общежития коридорного типа либо общежития секционного типа со вспомогательными помещениями на несколько комнат;

- нормативные сроки безопасного использования жилых зданий без проведения капитального ремонта, а также допустимые сроки эксплуатации различных элементов зданий, предусмотренные приказом Госкомархитектуры от 23.11.1988 № 312 «Об утверждении ведомственных строительных норм Госкомархитектуры «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения» на сегодняшний день значительно превышены;

- обязанность по осуществлению капитального ремонта домов в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда в подавляющем большинстве случаев ни государственными и муниципальными предприятиями (учреждениями), ни органами местного самоуправления, принявшими эти жилые дома в муниципальную собственность, надлежащим образом исполнена не была, вследствие чего дома становятся непригодными для проживания людей (в городе Курске из 145 таких бывших общежитий восемь в ходе инвентаризации признали аварийными);

- фактически люди живут в условиях, напоминающих трущобы: инженерные коммуникации, в том числе электропроводка, системы водоснабжения и водоотведения, находятся в аварийном состоянии. Во многих бывших общежитиях до настоящего времени нет горячей воды и системы вентиляции, что является грубейшим нарушением санитарно-эпидемиологических требований. Стены в душевых комнатах покрыты плесенью, стыковые швы плит покрытия потолков разрушены, полы в общем коридоре гнилые. Такое состояние стало следствием непринятия мер в целях их надлежащего содержания на протяжении более полувека их существования органами и государственной, и муниципальной власти. Уже на момент приватизации этих комнат в местах общего пользования требовался капитальный ремонт, но ни в одном органе местного самоуправления невозможно найти подтверждающих этот факт документов, так как истек срок их хранения;

- для большинства общежитий на сегодняшний день невозможно изменить назначение на многоквартирный дом в целях включения

домов в региональную программу капитального ремонта и финансирования работ собственниками жилых помещений без проведения работ по перепланировке и переустройству комнат в квартиры, поскольку это также требует многомиллиардных затрат. Кроме того, считаю абсолютно несправедливым возлагать на плечи людей бремя содержания фонда, который никем не ремонтировался десятилетиями, тем более что в бывших общежитиях проживают не самые богатые люди.

В Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу и реконструкции, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47, однозначно указано на то, что дом является многоквартирным при наличии в совокупности двух и более квартир, и полагаю, что иной трактовки здесь быть не может. Нельзя называть многоквартирными те дома, где фактически квартир нет, где изначально планировались комнаты, где реконструкции комнат в квартиры проведено не было.

На сегодняшний день отсутствует адекватное, отвечающее фактической ситуации, последовательное правовое регулирование статуса данных зданий, жилых помещений (комнат), в них расположенных, законодателем не распределены обязанности органов власти, а также собственников данных комнат по проведению текущего и капитального ремонта данных бывших общежитий, их реконструкции в целях изменения назначения на многоквартирный дом, не определен порядок финансирования работ по реконструкции комнат в квартиры и постановке данных квартир на кадастровый учет. Следствием этого является отсутствие единства правоприменения норм гражданского и жилищного законодательства органами власти, и в первую очередь органами государственного и муниципального жилищного контроля, органами росреестра, что, как следствие, приводит к нарушению прав жителей данных жилых домов на безопасные условия проживания. В очень и очень редких случаях осуществляется надлежащее содержание мест общего пользования (кухонь, построчных, душевых, санузлов, красных уголков, ранее предназначенных для досуга жильцов этих общежитий), а также текущий и капитальный ремонт как мест общего пользования, так и ограждающих конструкций самого здания.

В соответствии с жилищным и гражданским законодательством жилой дом может быть либо индивидуальным, либо многоквартирным.

Но данные здания как объекты недвижимости не соответствуют по своим строительно-техническим характеристикам ни тому, ни другому. Считаю лукавством законодателя то, что эти дома изначально были жилыми. Изначально эти дома строились государством для временного проживания граждан на период работы либо учебы и исходя из указанных целей для постоянного проживания граждан приспособлены не были.

И даже несмотря на то, что законодатель Федеральным законом от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» распространил на отношения по пользованию жилыми помещениями (комнатами) в бывших общежитиях нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма, что позволило их приватизировать, многоквартирными домами в силу требований законодательства эти бывшие общежития не стали. В связи с чем применять в данной ситуации общие принципы гражданского и жилищного законодательства о содержании общего имущества собственниками помещений и об управлении управляющими организациями общим имуществом в многоквартирных домах правовых оснований не имеется, поскольку в силу требований ст.36 ЖК РФ только собственникам жилых помещений в многоквартирном доме, то есть собственникам квартир, принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, а в силу ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 39 ЖК РФ, ст.ст. 289, 290 ГК РФ только собственники помещений в МКД, то есть собственники квартир, а не комнат, несут бремя содержания общего имущества собственников помещений в соответствующем МКД. Собственники комнат исходя из норм ч. 3 ст. 30 ЖК РФ и ст.288 ГК РФ несут бремя содержания только своего имущества.

В сети интернет высказываются мнения о том, что данные комнаты в бывших общежитиях стали в силу норм Жилищного кодекса РФ комнатами в коммунальных квартирах. С указанным мнением также не могу согласиться, во-первых, ничего разумного не вижу в том, чтобы коммунальной квартирой признавать весь этаж общежития, во-вторых, сведения о так называемых коммунальных квартирах в качестве объектов недвижимости никем в ЕГРН не вносились, т.е. фактически признания и подтверждения государством в лице органов Росреестра существования таких объектов недвижимости с характеристиками, позволяющими определить их в качестве коммунальных квартир, до настоящего времени не осуществлено. Как следствие, при продаже комнат никем не соблюдается, а органами Росреестра не

осуществляется проверка соблюдения права остальных собственников комнат в данной коммунальной квартире на преимущественное право покупки отчуждаемой комнаты, предусмотренное ст. 42 ЖК РФ, кроме того, органами местного самоуправления не соблюдается первоочередное право признанных малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях нанимателей и (или) собственников комнат в коммунальной квартире на предоставление освободившихся в ней жилых помещений по договору социального найма в соответствии со ст. 59 ЖК РФ. В конечном итоге и органы государственного и муниципального жилищного контроля не рассматривают данные комнаты как комнаты в коммунальной квартире и выносят управляющим организациям предписания на осуществление надлежащего содержания и ремонта мест общего пользования (коридоров, душевых комнат, кухонь) и инженерных коммуникаций, которые, если исходить из того, что это коммунальные квартиры, должны фактически ремонтироваться в соответствии с требованиями ст. 41 ЖК РФ собственниками комнат, поскольку являются помещениями вспомогательного использования в квартирах.

Подводя итог вышесказанному, надлежащее правовое регулирование в отношении жилых домов, которые ранее использовались в качестве общежитий, но которые на сегодняшний день не отвечают требованиям, предъявляемым законодателем к многоквартирным домам, на сегодняшний день отсутствует. Включать эти дома в региональные программы капитального ремонта правовых оснований не имеется, т.к. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям только на проведение капитального ремонта МКД.

Повторюсь, чтобы эти дома привести в соответствие с требованиями, предъявляемыми к многоквартирным домам, и возложить все обязанности по их содержанию на собственников уже квартир, необходимо проведение реконструкции комнат в квартиры, а также внесение соответствующих изменений в сведения об объектах недвижимости в ЕГРН.

Оценка целесообразности проведения данных работ должна быть дана на федеральном уровне с учетом возможности выделения необходимых средств. Ни муниципальные, ни даже региональные власти исходя из моего разговора с Губернатором Курской области Р.В. Старовойтом не имеют финансовой возможности ни на рекон-

струкцию, ни на капитальный ремонт бывших общежитий. Про качество содержания мест общего пользования управляющими организациями, которое стало возможным в результате проведения органами местного самоуправления открытых конкурсов на управление этими домами, также говорить не приходится. Учитывая, что плата за содержание жилья в данных домах собирается с жилой площади комнат, что также подтверждает то, что это не коммунальные квартиры, сборы такие же мизерные, как и площади данных комнат, средств на содержание практически нет. Заваленные штрафами за нарушение правил и норм технической эксплуатации в указанных домах управляющие организации вообще не заинтересованы в их управлении.

С 30.12.2020 вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий», который фактически предусматривает региональную реновацию, что принципиально решит обозначенную проблему. Но до ее реальной реализации в регионах пройдет не один десяток лет, а ремонтные работы в бывших общежитиях нужно было провести еще 15 лет назад. То есть люди продолжают фактически проживать в нечеловеческих условиях.

Учитывая изложенное, считаю необходимым региональным уполномоченным обратиться на федеральный уровень с вопросом надлежащего правового регулирования как статуса данных домов, так и способа, субъектов и источников финансирования их надлежащего содержания, в том числе текущего и капитального ремонта, до расселения людей из бывших общежитий в целях комплексного развития территорий.

Я тоже работал над этим вопросом и направлял запросы уполномоченным. И очень благодарен коллегам, которые откликнулись на мой запрос о соблюдении прав граждан – жителей бывших общежитий, в т.ч. на безопасные условия проживания. Это уполномоченные из Владимирской, Калужской и Липецкой областей.

В Курской области таких общежитий сейчас 137. Я с января по март судился с администрацией города за бездействие, т.к. она не отремонтировала такое общежитие. История статуса многоквартирного дома: 2-й этаж принадлежит мировым судьям, на 1-м этаже – восемь квартир, в т.ч. четыре приватизированные и четыре неприватизированные. Люди там живут в нечеловеческих условиях. Я вел переписку с администрацией города на протяжении четы-

рех лет, все время обещали, что смету составят, трубы завезли и т.д. А в последнем письме сообщили, что это общежитие переведено в статус многоквартирного дома и отремонтировать его не будут. Я был вынужден обратиться в суд, который удовлетворил мой иск, и сейчас этот вопрос разрешен. Но это из 138 общежитий – одно удалось. А как люди живут в других условиях?

Дискуссия

Семенова Е.Ю.:

- Если речь идет о ремонте, то вот какие изменения в законодательстве: в первом чтении уже принят закон о внесении изменений в ЖК РФ о новом определении «многофункционального здания». В первую очередь это касается апартаментов, но возникает новый вид жилья, который может объединять и жилое, и нежилое. Тем не менее он (закон) будет снимать много вопросов, в т.ч. с поправками. И здесь мы должны присоединиться и отследить, чтобы второе чтение с поправками (до конца июля он будет принят в этом созыве) – корреляция этой нормы (определения) сложилась в т.ч. в хозяйскую тему, чтобы муниципалитеты могли бы включать в план капитального ремонта многофункциональные здания (общежития).

Ларина Т.В.:

- Здесь тогда можно поднимать вопрос не только об общежитиях, переведенных в муниципальную собственность. У нас (в Тульской области) вопрос возник, когда это частное предприятие было. Их также нельзя сбрасывать со счетов, с такими общежитиями еще сложнее работать. И здесь, конечно, мы привлекали прокуратуру, через суды шли и заставляли ремонтировать. Такие общежития нам тоже нельзя упускать.

Фирсов В.В.:

- Я говорю о том, что они (муниципалитеты) переводят сейчас эти общежития в МКД, ничего не делая (в части ремонта), на городском собрании приняв решение считать это общежитие МКД. А его (общежитие) нужно переоборудовать, сделать там квартиры и только потом переводить в МКД.

**КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НЕКОТОРЫХ
ВОПРОСОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ КАК ИТОГ СОВМЕСТНОЙ РАБОТЫ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В
ЛИПЕЦКОЙ ОБЛАСТИ И УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ ПО ОБРАЩЕНИЮ ГРАЖДАН**



Тихонова Ираида Юрьевна,
Уполномоченный по правам человека в Липецкой области

2020 год оказался одним из самых сложных в новейшей истории не только нашей страны, но и всего мира. События, которые еще недавно мы наблюдали со стороны, из ленты новостей, и которые казались далеко от нас, пришли практически в каждый российский дом.

Особое внимание государством было уделено социальной поддержке граждан. Вопросы социальной защиты, пожалуй, были одними из самых распространенных среди обращений граждан. В рамках формата нашей сегодняшней конференции я хочу рассказать о трех нестандартных случаях, с которыми пришлось столкнуться Уполномоченному по правам человека в Липецкой области во время пандемии.

В мой адрес обратился военный пенсионер М., который, по его словам, находился в длительной туристической поездке за рубежом.

Заявитель был зарегистрирован в г. Липецке и получал пенсию Министерства обороны Российской Федерации через Липецкий центр социального обеспечения военнослужащих.

В конце марта 2020 г. в телефонном разговоре с сотрудником Липецкого центра социального обеспечения военнослужащих его

предупредили о приостановлении выплаты пенсии в связи с тем, что он не представил требуемые документы. Прежде всего, документ, подтверждающий нахождение его в живых.

Из-за пандемии коронавируса границы многих стран оказались закрыты, доступ в посольские учреждения был затруднен карантинными мерами, из-за чего гр. М. не смог своевременно получить и отправить необходимые документы.

В сложившихся обстоятельствах в ходе консультаций Уполномоченного по правам человека в Липецкой области и руководства Липецкого областного военкомата, Центра социального обеспечения военнослужащих была достигнута договоренность о продлении выплаты пенсии заявителю в апреле и мае 2020 года без представления запрашиваемых документов.

Тринадцатого апреля 2020 г. гр. М. получил в посольстве Лаосской Народно-Демократической Республики необходимую справку и отправил документы в Липецкий центр социального обеспечения военнослужащих.

Вместе с тем заявитель сомневался в правомерности требуемого регулярного подтверждения им факта нахождения в живых и передачи других документов в Липецкий центр социального обеспечения военнослужащих как неперемennого условия бесперебойного получения пенсии.

Уполномоченный по правам человека в Липецкой области поддержал гр. М, так как действующее пенсионное законодательство не содержит подобных условий для выплаты пенсии. В то же время заместитель военного прокурора Тамбовского гарнизона майор юстиции Е.Ю. Мицюк нарушений законодательства не увидел.

Между тем, на взгляд Уполномоченного по правам человека в Липецкой области, данный вопрос в отношении военных пенсионеров, граждан Российской Федерации, которые длительное время проживают за рубежом, но сохраняют формально (по документам) регистрацию и место проживания в России, не оформляют свой правовой статус постоянного нахождения в другом государстве и являются, как указывал заявитель, «туристами», юридически четко не определен и нуждался в детализации как документальной, так и правоприменительной.

Согласно ст. 2 ФЗ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» выезд гражданина Российской Федерации из Российской Федерации не влечет для него каких-либо ограничений прав, гарантированных

законодательством Российской Федерации и международными обязательствами Российской Федерации.

Ограничительных сроков пребывания за границей в качестве туриста для гражданина Российской Федерации российским законодательством не предусмотрено.

При этом выплата пенсии по прежнему месту жительства пенсионера прекращается только в случае фактического переселения пенсионера на постоянное место жительства в другой регион Российской Федерации.

Таким образом, механизм контроля, применяемый военными комиссариатами по обеспечению законности назначения и выплаты пенсий, был юридически несовершенен, архаичен и фактически существенно ограничивает права военных пенсионеров.

Согласно письму военного комиссара Липецкой области, направленного гр. М., рекомендовано каждые шесть месяцев представлять справку, подтверждающую нахождение его в живых, оформленную соответствующим образом, а также ряд других документов.

Между тем, в справке, выданной заявителю, указано: «В порядке исключения». Посольством Российской Федерации в Лаосской Народно-Демократической Республике прямо сказано, что «данный документ может быть выдан российскими загранучреждениями лишь для российских граждан, постоянно проживающих за пределами России. Вышеуказанный гражданин находится в туристической поездке».

Учитывая социальную важность исследуемого вопроса, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Москальковой Т.Н. с предложением проанализировать механизмы юридического регулирования пенсионного обеспечения и их правоприменительную практику в отношении указанной категории граждан, а также изучить возможность проведения соответствующих консультаций по вопросу совершенствования механизма контроля пенсионного обеспечения военнослужащих с Министерством обороны РФ.

В своем ответе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Москалькова Т.Н. выразила глубокую благодарность за внимательное отношение к проблемам пенсионного обеспечения военных пенсионеров.

Как отметила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации признало неправомерным требование военного комиссариата Липецкой области о представлении документов, предусмотренных Положением

о порядке выплаты страховой пенсии лицам, выезжающим на постоянное место жительства за пределы территории Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2014 г. № 1386.

Для продолжения выплаты пенсии, находясь за границей, гр. М. следует один раз в год представлять в военный комиссариат любые имеющиеся документы (туристические документы с актуальными данными, копии страниц заграничного паспорта с отметками о пересечении границы того или иного государства).

Управлению финансового обеспечения Минобороны РФ было поручено разъяснить начальникам центров социального обеспечения военных комиссариатов Российской Федерации требования вышеуказанного Положения применительно к пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной службы.

В ходе работы Уполномоченного по правам человека в Липецкой области в период пандемии были выявлены и другие вопросы, которые затрагивают, по имеющимся у нас данным, права жителей не только нашего региона. Я буду благодарна коллегам за обмен информацией по этим вопросам в рамках нашей конференции.

Например, к Уполномоченному по правам человека в Липецкой области поступили обращения от граждан, состоящих на учете на получение государственных выплат по подпрограмме "О государственной поддержке в обеспечении жильем молодых семей". Семьи встали на учет в 2013 г., имеют по двое несовершеннолетних детей, но в течение семи лет так и не смогли реализовать установленное право.

Заявители были обеспокоены тем, что в ближайшее время им исполнится 36 лет и их семьи не смогут получить жилье на льготных условиях.

Согласно постановлению Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (ред. от 31.12.2020) "О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье на день принятия органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения о включении молодой семьи – участницы мероприятия ведомственной целевой программы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет.

В список молодых семей, претендентов на получение социальных выплат в 2021 году, семьи заявителей не были включены.

Считаю, такое положение несправедливым, семьи заявителей своевременно выполнили все требования и были включены в число участников указанной выше подпрограммы, и не их вина в том, что государство не сумело обеспечить взятые на себя обязательства. Исключение граждан при таких условиях является однозначно несправедливым. Если государство по ряду причин не выполнило установленные им самим нормативы принятой собственной программы, то такие обязательства должны быть признаны длящимися до момента их исполнения. Участники подпрограммы не должны из нее исключаться под формальным предлогом.

В нашей стране есть положительный опыт, который закреплен законодательно. Дети-сироты в настоящее время обеспечиваются жильем независимо от их возраста и времени постановки на учет.

В этой связи Уполномоченный по правам человека в Липецкой области обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой поддержать инициативу и рассмотреть возможность внесения предложений по изменению и корректировке действующего законодательства по сохранению права на получение государственной поддержки «молодой семье» до полного выполнения взятых обязательств перед участниками программ со стороны государства.

В настоящее время вопрос находится на рассмотрении.

И в заключение хочу привести еще одну выявленную ситуацию, которая нуждается, на наш взгляд, в законодательном разрешении федеральных органов, т.к. сложившееся в настоящее время положение затрагивает права широкого круга граждан по всей территории страны.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Липецкой области обратился администратор интернет-сообщества переселенцев из стран ближнего зарубежья в Липецкую область, который проинформировал о проблеме получения паспорта транспортного средства (далее ПТС) легкового автотранспорта, в связи с введением нового порядка функционирования электронных паспортов, который был утвержден решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 22 сентября 2015 г. № 122.

Согласно ответу Министерства промышленности и торговли РФ перечень уполномоченных органов (организаций) и организаций-изготовителей, включаемых в национальную часть единого реестра уполномоченных органов (организаций) государств – членов Евразийского экономического союза и организаций – изготовителей

транспортных средств (шасси транспортных средств), самоходных машин и других видов техники, осуществляющих оформление паспортов (электронных паспортов) транспортных средств (шасси транспортных средств), самоходных машин и других видов техники указан на сайте министерства.

В этом перечне указаны, например, Липецкая таможня и Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Липецкой области. Других организаций нет.

Ответ заявителю из ГИБДД Липецкой области рекомендует для получения ПТС обращаться в таможенные органы.

Между тем, по информации Воронежской таможни (к юрисдикции которой относится Липецкая область), с 1 ноября 2020 г. ими прекращена выдача ПТС в связи с изменениями законодательства.

Таким образом, ближайшими уполномоченными органами (организациями), осуществляющими оформление электронных паспортов легковых транспортных средств, указанными в вышеназванном Перечне, стали организации, расположенные в г. Москве (одна – в Тульской области).

Как оказалось, сложившаяся ситуация характерна для большинства регионов страны. В результате стоимость оформления ПТС выросла с 600 руб. до 10 000 руб. при оформлении через московские уполномоченные организации. Кроме того, затягиваются сроки оформления документов, что грозит лишить участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (далее – Государственная программа), установленных законодательством льгот.

Это только несколько показательных примеров защиты социальных прав граждан Уполномоченным по правам человека в период пандемии.

Возможно, озвученные проблемы знакомы коллегам и из других регионов, поэтому я предлагаю обсудить их на нашей конференции.

Учитывая социальную важность исследуемого вопроса, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области обратился к Уполномоченному по правам человека в РФ с ходатайством обратить внимание на выявленную проблему межведомственного взаимодействия и оказать помощь участникам Государственной программы по

оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников.

Реплика

Ретин В.В.:

– Есть федеральная программа «Жилище», в ней – подпрограмма «Молодежи – доступное жилье». В нее внесены изменения, которыми предоставлено право субъектам РФ устанавливать квоту предоставления жилья многодетным (в пропорциях) и всем остальным категориям, в т.ч. данные изменения предполагают оставление в очереди (списках) лиц, достигших 35-летнего возраста, если они встали на учет до достижения этого возраста.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ МОСКВИЧЕЙ В ПЕРИОД РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ В СВЯЗИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ



**Потяева Татьяна Александровна,
Уполномоченный по правам человека в г. Москве**

С конца января 2020 года во многих странах мира стали регистрироваться случаи новой коронавирусной инфекции COVID-19, преимущественно связанные с поездками в Китайскую Народную Республику. В конце февраля 2020 года резко осложнилась эпидемиологическая обстановка по COVID-19 в Южной Корее, Иране и

Италии, что в последующем привело к значительному росту числа случаев заболевания в других странах мира, связанных с поездками в эти страны.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила 11 марта 2020 года о начале пандемии COVID-19.

Почти все страны мира серьезно пострадали от пандемии COVID-19, однако эпидемическая ситуация в разных странах крайне неоднородная. Высокий уровень заболеваемости и летальности отмечается в тех странах, где изоляционно-ограничительные мероприятия были введены с запозданием или в неполном объеме (Италия, Испания, США, Великобритания). Напротив, в странах, в которых противоэпидемические мероприятия были введены своевременно и в полном объеме (Сингапур, Южная Корея, Тайвань, Япония), наблюдается низкий уровень заболеваемости и летальности от COVID-19.¹

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.01.2020 № 66 новая коронавирусная инфекция COVID-19 была включена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, наряду с холерой, чумой, ВИЧ-инфекцией.

Распространение коронавирусной болезни поставило перед мировым сообществом, и перед Российской Федерацией в частности, множество проблем не только медицинского, но и социального, политического, экономического и юридического характера. Одной из них стала проблема ограничения контактов между людьми с целью снижения скорости передачи вируса от человека к человеку. Меры изоляции и самоизоляции граждан по месту их проживания (пребывания), получившие международное обозначение «lockdown», не являются особенностью Российской Федерации. В апреле 2020 года они в той или иной степени применялись более чем в 90 странах мира и, таким образом, охватывали более половины населения планеты.²

В течение всего периода Москва находилась в антилидерах по количеству заболевших и умерших. В группу риска с повышенной смертностью вошли лица в возрасте старше 60 лет, а также лица с

¹ «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», Временные методические рекомендации, Версия 11 (07.05.2021), утв. Министерством здравоохранения Российской Федерации.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 №49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области»

определенными хроническими заболеваниями. Как сообщал мэр Москвы С.С. Собянин, почти 83% умерших от коронавируса в Москве – лица старше 60 лет³.

В рамках имеющихся полномочий 5 марта 2020 года мэром Москвы издан Указ №12-УМ «О введении режима повышенной готовности», последующие редакции которого издаются с учетом складывающейся в городе эпидемиологической ситуации, определены организационные, санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории города Москвы.

Установление обязанности граждан в условиях режима повышенной готовности в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции не покидать места проживания (пребывания), за исключением предусмотренных случаев, было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве⁴.

Знаковым решением мэра и Правительства Москвы стало объявление режима обязательной самоизоляции для горожан старшего возраста. Мера также распространилась на москвичей в возрасте от 18 лет, страдающих хроническими заболеваниями. Также режим самоизоляции обязаны были соблюдать те, кто прилетел из-за границы, и члены их семей.

Уполномоченный по правам человека в городе Москве и аппарат омбудсмена весь период самоизоляции и последующий период ограничительных мер не прекращали свою деятельность. Работали горячая линия по вопросам пандемии и официальный сайт московского омбудсмена. В течение всего периода пандемии обращения москвичей рассматривались Уполномоченным и аппаратом в установленном порядке и предусмотренные сроки.

Некоторые граждане и правозащитные сообщества полагают, что предусмотренные ограничительные меры являются чрезмерными и ведут к нарушениям прав и свобод москвичей.

³ <https://www.m24.ru/news/mehr-Moskvy/09102020/136359>

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 №49-П

В связи с этим Уполномоченным было принято решение о проведении масштабных мониторинговых исследований в важных социальных сферах: права лиц пожилого возраста и волонтерское движение, права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, права детей на доступность образования в дистанционном формате.

В период пандемии по инициативе Уполномоченного по правам человека в городе Москве были проведены, опубликованы и представлены общественности итоги мониторинговых исследований по следующим темам:

1. Новый уровень защиты прав и интересов пожилых людей в условиях самоизоляции: от патогенного к салютогенному пространству помощи и поддержке человека.
2. Новая модель работы неформальных волонтерских структур: от стратегии социальной изоляции к социальному дружелюбию.
3. О соблюдении прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в период повышенной готовности в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции в городе Москве.
4. Проблемы соблюдения прав ребенка на доступность образования в условиях реализации основных образовательных программ начального общего и основного общего образования в дистанционном формате в период режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции в городе Москве.

Материалы научно-исследовательских работ с выводами и рекомендациями размещены на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в городе Москве <http://ombudsman.mos.ru/> в разделе «Исследования».

I. Права лиц пожилого возраста

Режим повышенной готовности в связи распространением новой коронавирусной инфекции в городе Москве предусматривал в 2020 году необходимость соблюдения режима самоизоляции для пожилых граждан.

Уполномоченным было принято решение о заказе и проведении научно-исследовательской работы по мониторингу социального самочувствия пожилых москвичей «Новый уровень защиты прав и интересов пожилых людей в условиях самоизоляции: от патогенного к салютогенному пространству помощи и поддержки человека».

Концепция салютогенеза («salutis» – «здоровье», «genesis» – «происхождение») возникла в 80-х годах в попытках ответить на вопрос, благодаря чему человек способен остаться соматически и психологически здоровым, несмотря на воздействие стресса.

Обеспечение прав и законных интересов пожилых людей в условиях самоизоляции определяет актуальные политические, правовые и практические задачи всех уровней власти, ведомств и организаций всех форм собственности и специалистов, в них работающих, по использованию эффективных технологий решения этих задач.

Одним из таких направлений является создание «дружеского» салютогенного пространства в работе с пожилыми, находящимися на самоизоляции. Объективная необходимость ухода от патогенного к формированию салютогенного пространства, содействующего использованию имеющихся ресурсов и возможностей самого пожилого человека, семьи, среды, общества и государства, способствуя сохранению здоровья пожилых людей вопреки условиям стресса, вызванного самоизоляцией, требует от деятельности специалистов системы управления, медицинских, социальных, государственных, частных и общественных организаций проактивного подхода в поиске технологий для решения вопросов своевременного выявления и оперативного реагирования на меняющиеся материальные, средовые, семейные, бытовые условия жизни пожилых людей, их духовное и эмоционально-психологическое состояние.

Проведенное мониторинговое исследование показало, что для представителей всех групп респондентов (граждан пожилого возраста, специалистов, оказывающих помощь пожилым людям в период самоизоляции, и экспертов) это был достаточно напряженный и ответственный период.

Особенность пандемии в Москве заключалась в том, что производства не были закрыты, но треть сотрудников переведена на удаленную работу, москвичам рекомендовано не посещать торговые центры, кафе и бары сократили время работы в вечернее время, ввели QR-коды, а пожилым москвичам 65+ и лицам с хроническими заболеваниями было предписано самоизолироваться.

Однако проблема в том, что, если пожилой человек ограничивает свои контакты, он лишается эмоциональной подпитки, это делает его слабее. Поэтому для большинства пожилых москвичей переживать вынужденную самоизоляцию очень сложно, и люди, несмотря на рекомендации, стремятся на улицу.

Исследование выявило следующие особенности восприятия старости в патогенном пространстве:

- в глазах лиц старшего возраста (55 лет и старше) и многими членами общества старость воспринимается, скорее, негативно;
- ассоциируется с потерей интереса у пожилых людей к жизни, немощью, ущербностью;
- пожилые люди ощущают, что они рассматриваются как «использованный материал»;
- окружающий мир пожилым человеком воспринимается как полный угроз, негативных событий и мрачных мыслей;
- одним из главных стимулов для поддержания активной жизни для пожилых людей является страх остаться «на обочине жизни».

Особенности формирования салютогенного пространства для пожилых людей в условиях самоизоляции

1. Деинституционализация – переориентация систем обслуживания пожилых и инвалидов с учреждений на оказание услуг в полустационарах и к обслуживанию на дому. Один из важнейших принципов современных стареющих обществ – старение на дому (ageing in place).

2. Ведущую роль в оказании услуг по уходу должны играть семья и близкое окружение пожилого человека. Поэтому ряд реформ в сфере социального обслуживания должен быть связан с созданием стимулов по оказанию неформального ухода и поддержкой ухаживающих членов семьи.

3. Разгосударствление системы социального обслуживания разной степенью интенсивности и на различных уровнях: оказания услуг и на уровне финансирования. Частные поставщики услуг (коммерческие и некоммерческие) должны отбираться на основе открытых тендеров и конкуренции с государственными.

4. Обеспечение главенства интересов потребителя услуг, расширение его прав при обращении за социальными услугами, выборе программ обслуживания, поставщика услуг; допуск потребителя к оценке качества предоставляемых услуг.

5. Практическая реализация концепции независимой, активной жизни и долголетия, со смещением акцентов на профилактику нуждемости в социальном обслуживании, раннюю диагностику ухудшений в состоянии здоровья и возвращение человеку способности себя обслуживать даже в условиях функциональных ограничений (reablement).

6. Интеграция социальных и медицинских услуг, развитие пациент-ориентированной помощи в связи с ростом числа больных с хроническими и сопутствующими заболеваниями и бремени расходов на их лечение и социальное обслуживание.

Проблемы, выявленные в процессе мониторингового исследования

1. Нынешнее состояние пенсионного обеспечения большинство опрошенных считает неуважительным.

2. К пессимистической картине относит большинство и резкое ухудшение здоровья, которое рассматривается как катастрофа. Болезни ассоциируются с ненужностью, многих пугает зависимость от других. Ситуация усугубляется дороговизной лечения и ухода.

3. В условиях самоизоляции у большинства опрошенных пожилых людей наблюдаются разрыв традиционных социальных связей и одиночество.

4. Возможность и желание поддерживать общение, позитивный настрой многие считают фундаментом счастливой жизни.

5. Преодоление одиночества, оторванности большинство связывает с модернизацией транспортной инфраструктуры (бесплатным проездом, внедрением новых остановок общественного транспорта, доступным и регулярным транспортом из дач в Москву) и т.д.

Формирование салютогенного пространства жизнедеятельности представителей старшего поколения в Москве

Исследование показало, что у части мобильных людей старшего возраста возникает желание насладиться большей свободой и независимостью жизни на пенсии, реализовать себя в творчестве, «пожить для себя», отдохнуть, больше общаться с друзьями, помочь близким, реализовать мечты молодости, на которые всегда не хватало времени. Но часто это желание идет вразрез с реальными финансовыми возможностями пожилых людей. В основном пожилые люди, участвовавшие в настоящем исследовании, не слишком удовлетворены своим уровнем жизни.

В ситуации, когда ощущается недостаток денежных средств, в первую очередь пожилые люди экономят на продуктах питания. Расходы на лекарства, медицинские услуги урезаются в последнюю очередь, тем более в условиях пандемии.

Почти все пожилые люди, участники исследования, говорят о том, что государство в условиях пандемии не должно допускать роста цен на медикаменты и повысить размер пенсии. Вместе с тем многие пожилые люди материально помогают своим детям/ внукам. И если

бы пенсии были повышены, скорее всего, этот прирост они направили бы не на улучшение своего качества жизни (более разнообразное питание, качественные медицинские услуги и пр.), а на дополнительную помощь своим взрослым детям. Такая ситуация может стать препятствием к улучшению качества жизни пожилого населения до решения более серьезной проблемы рынка труда в целом.

Одним из основных показателей салютогенного пространства является феномен субъективного ощущения счастья обычными людьми – уровень счастья. Пандемия не заставила унывать многих пожилых москвичей: треть считают, что вокруг них больше счастливых людей. Почти половина опрошенных предполагают, что поровну и счастливых, и несчастных, но каждый седьмой говорит, что в их окружении скорее больше несчастных людей. Причины, по которым пожилые люди чувствуют себя счастливыми: есть семья (29%), есть дети и внуки (14%), собственное хорошее самочувствие и здоровье близких (25%), хорошая работа (11%), хорошее материальное положение (9%). Многие пожилые люди, имеющие позитивный настрой, стали не только пассивными получателями социальных услуг, но они сами стали активными участниками процесса оказания им всесторонней помощи и поддержки, они стали положительно настроенными и оптимистичными «двигателями» всей системы социальной защиты населения. Исследование показало, что ресурс для нового салютогенного пространства есть у значительной части пожилых людей.

В качестве предложений по защите прав и интересов пожилых людей в условиях повышенной готовности и самоизоляции специалистами были названы следующие предложения:

- усиление помощи и внимания к пожилым со стороны родственников;
- более внимательное отношение к пожилым со стороны специалистов системы здравоохранения;
- более индивидуальный подход к каждому пожилому человеку;
- выявлять истинную нуждаемость пожилых людей в услугах, а не навязывать им ненужные услуги;
- больше пиар-информации об особенностях и возможностях оказания правовой помощи пожилым гражданам;
- больше просветительской работы по направлению защиты прав и законных интересов граждан пожилого возраста;
- большее внимание уделять одинокопроживающим пожилым людям;

- пожилым людям быть более ответственными по отношению к своему здоровью и защите своих прав и законных интересов;
- включить в состав учреждений, специалисты которых оказывают разностороннюю помощь пожилым людям, группу мониторинга конфликтных ситуаций;
- защита персональных данных, информирование и активное взаимодействие с интернет-ресурсами;
- организовать для нуждающихся пожилых людей круглосуточную медицинскую помощь на дому;
- материальная поддержка пожилых людей;
- необходима эффективная система информирования пожилых людей о правах и обязанностях;
- четко предоставлять все услуги согласно конституции РФ, проводить разъяснительную работу.

По результатам проведенного исследования экспертами определены новые направления в сфере защиты личной безопасности и законных интересов москвичей в условиях самоизоляции в период пандемий.

II. Новая модель волонтерского движения

По заказу Уполномоченного также проведено мониторинговое исследование на тему: «Новая модель работы неформальных волонтерских структур: от стратегии социальной изоляции к социальному дружелюбию», которое показало трансформацию волонтерской помощи, особенно пожилым москвичам, находящимся на самоизоляции.

Факторы, повлиявшие на формирование новой модели работы неформальных волонтерских структур

1. **Волонтерство во время пандемии коронавируса** сразу получило государственную поддержку на высшем уровне и цифровую поддержку специально созданных платформ – акция #МыВместе и др.

2. **Волонтерские организации.** Волонтерское движение масштабировалось, создавались тематические организации по отдельным формам помощи.

3. **Волонтерские инициативы Москвы** стали ответом молодежи на вызовы пандемии. В Москве активно помогают людям более 60 тысяч волонтеров, сформированы активные сетевые сообщества волонтеров, десятки онлайн-чатов, где волонтеры координируются для оказания помощи врачам, людям в возрасте и всем, кто попал в сложную ситуацию, в т.ч. москвичам, находящимся на самоизоляции.

Координируют действия волонтеров РЦ «МОСВОЛОНТЕР», Оперативные штабы, «Волонтеры-медики» и др.

4. Мотивация волонтерской деятельности. Ключевой мотив – чувствовать себя полезными. Мотивы: общественное признание; ощущение включенности и нужности; возможность профессионального роста; возможность самореализации и т.д.

5. Отношение москвичей к добровольческой деятельности. Слово «волонтер» в первую очередь ассоциируется у трети москвичей с помощью людям. Абсолютное большинство (88 %) считает, что государство и органы власти должны помогать волонтерам, активистам общественных движений и некоммерческих организаций.

6. Пожилой человек на самоизоляции как объект деятельности волонтеров. Исследование показало, что особенно трудно пришлось в период самоизоляции пожилым людям и инвалидам, для которых волонтеры и социальные работники стали, возможно, единственной ниточкой связи с внешним миром. Более половины опрошенных пожилых москвичей имеют инвалидность. В период самоизоляции многие пожилые люди проживали одни. Они и их семьи столкнулись с целым рядом проблем. По их оценке, самыми распространенными стали проблемы в сфере коммуникации и проблемы психологического характера.

7. Особенности рисков волонтеров в период пандемии. Главная трудность для каждого десятого добровольца заключалась в опасности заразиться. Но большинством волонтеров отмечено, что работа была четко спланированной и предсказуемой и особых трудностей и сложностей не вызывала. Треть опрошенных нашли достаточно трудным взаимодействовать с пожилыми людьми в период самоизоляции, хотя они все равно справлялись с такой работой. Некоторые волонтеры назвали проблемными вопросы организации работы волонтеров, сотрудничества с поликлиниками, парковки и др.

8. Защита волонтерами прав и законных интересов пожилых москвичей в период самоизоляции. Почти половина пожилых людей заявили о готовности общества к соблюдению прав пожилых людей, к оказанию им всесторонней качественной медико-психолого-социальной помощи в условиях пандемии. В период самоизоляции дискриминация по возрастному признаку не была характерной. О ее наличии сообщили менее 1/6 части пожилых москвичей. Больше половины москвичей ранее не сталкивались с нарушением их прав на рабочих местах, при трудоустройстве или в других областях жизни. Большинство пожилых людей в период самоизоляции не

сталкивались с мошенничеством (92 %), со случаями нарушения своих прав и т.п.

9. Взаимодействие волонтерского движения с Институтом защиты прав человека. Волонтерское движение в период самоизоляции является важным компонентом системы защиты прав граждан, причем сами волонтеры отмечают, что такая защита направлена не только на социально уязвимые слои населения, но и на всех граждан. Наиболее эффективной формой взаимодействия Уполномоченного по правам человека в городе Москве с волонтерскими объединениями является организация и проведение совместных мероприятий с волонтерским сообществом столицы с участием руководителей организаций социального обслуживания, например ПНИ.

10. Защита прав волонтеров. Большинство опрошенных волонтеров заявили, что если наступит необходимость защиты их прав и интересов, то они напишут обращение в государственные правозащитные и иные организации или обратятся к Уполномоченному по правам человека и его представителям в городе Москве. Больше половины волонтеров обратились бы к специалистам в области права (юристам и т.п.) и к Уполномоченному по правам человека в городе Москве. Треть опрошенных обратились бы за помощью к родственникам, друзьям, знакомым и близким людям.

Около четверти опрошенных подчеркнули, что роль Уполномоченного очень важна в защите прав и интересов именно пожилых граждан, которые часто беззащитны перед жизненными проблемами, особенно в условиях самоизоляции.

Особенности новой модели оказания разноплановой помощи пожилым людям в период пандемии в городе Москве. Мнение экспертов

В качестве основных особенностей новой модели эксперты указали:

- экстремальные условия оказания волонтерской помощи и соответствующих мер защиты (33,3 %);
- повышенный уровень социальной сплоченности москвичей перед новой угрозой и повышенная готовность оказывать помощь соседям, близким и малознакомым людям (23,9 %);
- создание новых волонтерских организаций, нацеленных на конкретные виды помощи в период самоизоляции (доставка лекарств, продуктов, выгул домашних животных, общение по телефону, скайпу и т.д.) (19 %);

- организационная помощь и координация волонтерской помощи специально созданными окружными штабами (14,3 %);
- создание федеральных и московских сетевых ресурсов организации волонтерской помощи в условиях, сложившихся в городе (9,5 %).

Основные черты новой модели работы неформальных волонтерских структур:

1. **Конкретизация векторов поддержки и помощи в период пандемии.** Расставлены приоритеты, выделены группы риска, среди которых, прежде всего, названы пожилые люди и семьи с детьми.

2. **Волонтерство как возрождающийся элемент и знаковый показатель зрелости гражданского общества:** волонтеры являются частью сообществ, которые они поддерживают; они обладают глубоким пониманием местных потребностей, владеют информацией по проблемам поддержки групп риска в период самоизоляции.

3. **Организация социальной активности, управление и координация.** Происходит более четкая координация и управление волонтерской деятельностью. Тесную связь с добровольческим движением осуществляют все органы исполнительной власти, для чего в т.ч. создаются кол-центры для оказания необходимой помощи населению в период пандемии.

4. **Нормативно-правовая регламентация.** Реализуется регламентация нормативно-правовой базы.

5. **Поддержка государства и сотрудничество с государственными органами РФ.** Усилилась поддержка волонтерского движения со стороны государства. Государственные структуры – министерства и службы – формируют систему активной поддержки волонтерского движения.

6. **Социальные инновации и цифровизация.** Волонтерство зародило социальные инновации в вопросах цифровизации процедур оказания поддержки и помощи населению, в т.ч. дистанционно. Цифровизация расширила доступ к услугам, реализовала стремления к равенству и справедливости, изменила существующие практики социального взаимодействия, привлекла новых акторов социальных инноваций, сформировала новые формы объединения и партнерства.

7. **Повышенный уровень социальной сплоченности москвичей.** В условиях самоизоляции в социуме возрос уровень дружелюбия и добрососедства. Потребности помогать и сопереживать окружающим реализовались в т.ч. через массовое включение москвичей в неформальную добровольческую деятельность и создание новых волонтерских организаций.

8. Общественное признание важности добровольчества. Повышение роли общественного мониторинга над соблюдением личной безопасности и прав волонтеров, в экстремальных условиях помогающих пожилым людям в период пандемии в городе Москве. Мониторинг позволяет оперативно выявлять случаи нарушения законных прав и интересов волонтеров и пожилых людей в условиях самоизоляции и принимать эффективные меры по защите нарушенных прав. Целесообразна организация ежеквартального единого мониторинга в городе Москве в условиях чрезвычайных ситуаций.

9. Активизация деятельности института Уполномоченного по правам человека в городе Москве.

В условиях самоизоляции возросли требования к защите личной безопасности и защите личных прав и законных интересов незащищенных категорий населения, а также волонтеров, оказывающих им помощь.

Данное направление повысило роль института Уполномоченного по правам человека в городе Москве.

Анализ международного и российского, а также московского опыта позволяет сделать вывод, что новая модель волонтерской деятельности сложилась.

По итогам мониторингового исследования были разработаны методические рекомендации, включающие предложения по совершенствованию системы государственной поддержки и развитию общественного мониторинга за соблюдением личной безопасности и прав волонтеров, помогающих пожилым людям в период пандемии.

Были сформулированы предложения для органов государственной власти города Москвы, органов управления здравоохранением города Москвы, органов социальной защиты населения города Москвы, для некоммерческих организаций, а также для Уполномоченного по правам человека в городе Москве.

III. О соблюдении прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь

В 2020 году основная тяжесть, безусловно, легла на столичную систему здравоохранения, особенно на диагностический, лабораторный и лечебный секторы. Были мобилизованы все кадровые ресурсы, включая студенчество.

На передний план вышли дистанционные технологии: дистанционное консультирование и наблюдение пациентов, дистанционная

выписки рецептов, листков нетрудоспособности, переподготовка кадров и др.

Ограничения прав населения в пандемию вызывали вопросы у граждан и ряда правозащитников.

В 2020 году по заказу Уполномоченного проведено научное исследование на тему «О соблюдении прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в период режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции в городе Москве».

На основании полученных содержательных ответов эксперты полагают, что ядром представлений о праве на охрану здоровья является право на получение медицинской помощи, которая отвечает требованиям доступности, качества и бесплатности.

Патерналистское восприятие государства как основного актора в ситуации пандемии вносит свой вклад в пассивную позицию населения, оно плохо соотносится с необходимостью активности каждого гражданина для поддержания общественного здоровья.

В ряде случаев, заявляя о нарушении прав на медицинскую помощь, респонденты руководствуются не реальными существующими нормами (например, об установленных сроках оказания медицинской помощи), а своими представлениями о них (то есть люди, не зная реальных нормативов, преувеличивают значимость одних ситуаций и не считают нарушениями своих прав другие). **Данный вывод еще раз подчеркивает необходимость проведения просветительской работы, осуществление которой могут взять на себя, например, страховые представители Фонда ОМС, которые сегодня не воспринимаются населением как помощники в защите релевантных прав.**

В период пандемии более половины взрослого населения сообщили о необходимости получения медицинской помощи. При этом большинство из обратившихся в этот период не сталкивались с проблемами при ее получении. Среди высказанных жалоб наиболее частые – увеличенные сроки ожидания медицинской помощи (проблема актуальна и в настоящий момент) и отказы в ее получении, зачастую вызванные отсутствием в медучреждении нужного специалиста.

Установлено, что значимо чаще о фактах нарушения прав на медицинскую помощь говорили респонденты, переболевшие коронавирусом, ожидающие результаты тестирования, а также лица, имеющие хронические заболевания. В том числе около 7% из особо защищаемых государством групп лиц с хроническими заболеваниями (онкологическими, сердечно-сосудистыми, эндокринными, а также требую-

щими диализа) отмечали случаи отказов в помощи в период пандемии. Необходимо предпринять дополнительные меры по соблюдению прав данной группы лиц на охрану здоровья и медицинскую помощь, включая информирование данных лиц о их реальных правах и способах их отстаивания. В числе прочего лица с обозначенными заболеваниями должны быть дополнительно проинформированы о том, что даже в период пандемии оказание им медицинской помощи, должно осуществляться в полном объеме. Исследование показывает, что среди всех рассмотренных потенциальных групп риска люди с хроническими заболеваниями были наиболее уязвимы с точки зрения права на охрану здоровья и медицинскую помощь в Москве.

По данным качественного этапа исследования, значительное число ситуаций нарушений прав, в том числе описанных представителями уязвимых групп, происходили в первичном звене: это превышение нормативных сроков ожидания приема дежурных врачей в поликлиниках и отказ или превышение нормативных сроков ожидания в случае вызова дежурных врачей или скорой помощи на дом. Полученные данные говорят о необходимости усиления контроля за соблюдением прав пациентов в первичном звене.

Прохождение профилактических мероприятий (диспансеризация, профосмотр, вакцинация, дополнительные посещения врачей с целью проверки своего здоровья) было вынужденно отложено из-за пандемии более чем четвертью москвичей. Однако в контексте внесенных в законодательство в период пандемии изменений данные ограничения не могут быть рассмотрены в качестве нарушения прав.

Пиковые периоды, во время которых взрослое население чаще испытывало проблемы при получении медицинской помощи (субъективная, ретроспективная оценка), соотносятся с периодами роста заболеваемости коронавирусом и, соответственно, с увеличившейся нагрузкой на систему здравоохранения.

Описанные респондентами обстоятельства нарушения их прав, а также восприятие указанных проблем свидетельствуют о терпимом отношении большинства респондентов к проблемам, с которыми они столкнулись в период пандемии («я готов временно смириться с ситуацией, так как она вызвана пандемией»). Единственной критической проблемой, с которой люди не готовы мириться, является отказ в оказании медицинской помощи.

В то же время неверным будет говорить о полном принятии населением указанных проблем: в ходе группового обсуждения постоянно высказывалась мысль, что на систему здравоохранения

должно выделяться достаточно бюджетных средств, чтобы она при любых обстоятельствах могла предоставлять качественные, оперативные и бесплатные медицинские услуги.

Большинство респондентов не видят необходимости предпринимать какие-то дополнительные действия для отстаивания своих нарушенных прав, около 70% респондентов, которым был задан вопрос о способах решения возникших проблем, затруднились дать на него ответ.

Основной стратегией в случае проблемной ситуации, связанной с получением медицинской помощи, является избегание: отказ от принятия каких-либо действий, самолечение или обращение за платной помощью для решения проблемы. Все это подтверждает вывод множества исследований о неготовности существенной части населения отстаивать свои права.

Необходимо формирование культуры разрешения проблемы на местах. Пациентам должно быть рекомендовано в первую очередь попытаться решить проблему внутри организации. В то же время в медицинской организации должен быть установлен четкий порядок решения типичных проблем, который должен быть донесен до пациентов (например, посредством размещения информационных стендов с алгоритмами, включающих в себя описание типичных ситуаций, информацию о том, к кому в учреждении следует обратиться для решения проблемы, и в последнюю очередь информация о том, как и в каких случаях следует обращаться в вышестоящие организации). Налаженная система обратной связи в медицинских организациях будет способствовать в том числе формированию у населения представлений о возможности оперативного разрешения проблемы на месте.

Часть населения, по собственному утверждению, сталкивалась с ухудшением эмоционального состояния (чувство страха, тревоги, стресса) из-за введения режима самоизоляции. При этом респонденты, получившие достаточно информации о коронавирусе, значимо реже испытывали негативные эмоциональные последствия от введения данной ограничительной меры.

Информационные кампании о коронавирусе, проводимые в ходе пандемии, удовлетворяли потребности большей части москвичей, за исключением тех, кто принципиально не доверяет официальной информации. Действия жителей Москвы по профилактике заболевания коронавирусом определялись вводимыми властями мерами по борьбе с распространением инфекции: подавляющее большинство участни-

ков заявили, что они носили маски, перчатки, осуществляли дезинфекцию поверхностей и т.п.

Вместе с тем можно зафиксировать проблемные зоны, связанные с недостатками коммуникации властей с гражданами: участники дискуссий указывали на противоречивость и недостаточность информирования о признаках заболевания, мер по борьбе с ним, было и недоверие к официальным данным о заболевших и умерших от коронавируса.

На основании ответов респондентов предложены следующие рекомендации по формированию информационной политики:

1) снижение противоречивости информации – необходимо тщательно согласовывать исходящую от официальных лиц и публикуемую в официальных источниках информацию о коронавирусе (официальные лица не должны противоречить друг другу в своих заявлениях). Если меры, ранее рекомендованные к исполнению, признаются экспертами неэффективными, при внедрении новых мер необходимо подчеркнуть отмену предыдущих и объяснить, почему теперь они стали считаться неэффективными с точки зрения последних данных;

2) необходимо реализовать запрос населения на более доступное изложение информации о коронавирусе.

Большая открытость, прозрачность и непротиворечивость подаваемой информации о мерах, предпринимаемых властью по борьбе с коронавирусом, повысят доверие к будущим мерам, в т.ч. связанными с массовым использованием вакцины от коронавируса.

Среди эффективных мер по борьбе с коронавирусом респонденты называли перевод на удаленную работу, введение режима самоизоляции и ношение масок в общественных местах. Изученные меры, предпринятые Правительством Москвы в первую волну, были сочтены респондентами эффективными. При этом оценка эффективности мер связана с информированностью респондентов: осведомленность о коронавирусе повышает эффективность данных мер в глазах опрошенных.

Видна необходимость структурирования каналов обращений по вопросам нарушения прав на охрану здоровья и медицинскую помощь. Данная потребность может быть реализована, например, посредством использования чат-бота в мессенджерах. Последний может помочь выбрать лучший канал обращения в зависимости от того, какие права были нарушены.

Пандемия показала важность подачи сбалансированной, объективной информации, распространяемой через все средства коммуникаций, способной значительно понизить панические настроения и

стать созидательной силой для объединения всего общества в борьбе с распространением новой инфекции.

Обобщая выводы по результатам научно-исследовательской работы, внесены рекомендации Московскому городскому фонду обязательного медицинского страхования и страховым медицинским организациям, социальному блоку Правительства Москвы.

IV. О соблюдении прав ребенка на доступность образования в дистанционном формате

В период распространения коронавирусной инфекции и вынужденного перевода обучающихся городской системы образования на дистанционную и электронную формы обучения в адрес Уполномоченного поступило 25 обращений, из них 11 коллективных, в которых были отмечены проблемы доступности базового образования для московских школьников и обозначены предпосылки нарушения конституционного права на образование.

С началом нового, 2020–2021 учебного года была проведена научно-исследовательская работа на тему «Проблемы соблюдения прав ребенка на доступность образования в условиях реализации основных образовательных программ начального общего и основного общего образования в дистанционном формате в период режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции в городе Москве», респондентами которой выступили 856 человек из разных административных округов столицы.

В условиях шокового перехода к образованию с использованием дистанционных форм обучения городская система образования была вынуждена в короткие сроки создать условия для реализации доступного образования всем участникам образовательного процесса.

Базовым ресурсом дистанционного обучения в школах Москвы являются Московская электронная школа (МЭШ) и ее приложения: ЭЖД (Электронный журнал и дневник) и Библиотека МЭШ, которыми постоянно пользуются 1 000 000 учеников и 1 500 000 родителей (законных представителей), с Библиотекой МЭШ и ЭЖД МЭШ также работают порядка 100 000 учителей и сотрудников системы образования. Ресурсов МЭШ для организации дистанционного и электронного обучения одновременно всех обучающихся городской системы образования в период распространения COVID-2019 оказалось недостаточно. Переход на работу в дистанционном формате всех образовательных организаций вызвал перегрузку системы и перманентное состояние ожидания ее подключения во всех административных округах столицы.

В школах был принят ряд мер для обеспечения доступа к образованию для каждого ученика:

- помощь семьям с двумя и более детьми компьютерами, планшетами для удаленного доступа к образовательным приложениям и сервисам дистанционной коммуникации;

- составление нелинейного расписания для возможности детям из одной семьи учиться за одним компьютером;

- поддержка учащихся и родителей через мессенджеры.

Участники образовательного процесса подтвердили, что данное решение позволило в целом обеспечить их необходимой техникой: имели компьютер 39% семей, ноутбук – 76% семей, выделенное подключение к Интернету у 79% семей.

Дети в 62% семей имели свой собственный рабочий стол, а 25% – свой компьютер или ноутбук. Важно отметить, что почти половина детей – 46% – пользовались мобильными устройствами в процессе онлайн-обучения.

С теми или иными техническими проблемами во время дистанционного обучения сталкивались 87% учеников.

Дети-инвалиды и ученики с ОВЗ оказались в самой непростой ситуации. Ученики с тяжелыми нарушениями речи, зрения, слуха, ментальными нарушениями, расстройствами аутистического спектра и ряда других нозологий имеют индивидуальные образовательные маршруты, которые практически в равных частях состоят из обучающей программы и программы социализации. К сожалению, у данной категории учеников имеются проблемы с адаптацией к требованиям дистанционного образования.

Оценивая эффективность дистанционного обучения и качество образовательных результатов, учителя отметили, что реальное качество знаний не соответствует отметкам, утрачены многие навыки, есть снижение качества знаний у детей, которые имели технические сложности, самоэффективность учеников снизилась.

По завершении 2019–2020 учебного года предложения по повышению качества предоставляемых образовательных услуг и решению комплекса сопутствующих вопросов были направлены мэру Москвы С.С. Собянину. Значительная их часть нашла поддержку Правительства Москвы.

Таким образом, обобщая выводы итогов четырех мониторинговых исследований в различных областях жизнедеятельности столицы в период пандемии, проведенных по заказу Уполномоченного по правам человека в городе Москве в 2020 году, можно констатировать, что

по результатам не только даны ответы на вопросы жителей столицы, но и определены перспективы развития социальной сферы в части соблюдения прав пожилых и развития волонтерского движения, прав на охрану здоровья, права на образование с внедрением электронных форм обучения.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ



Семенова Екатерина Юрьевна,
Уполномоченный по правам человека в Московской области

Наиболее проблемные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина на территории Московской области в 2020 году и предлагаемые варианты их решения, в том числе путем законодательного регулирования и совершенствования правоприменительной практики, отражены в докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2020 году. На основе его содержания можно выделить ряд проблем реализации и защиты прав человека и гражданина, актуальных как на федеральном, так и на региональном уровнях, при этом некоторые из них могут быть характерны исключительно для Московской области. В разрезе групп прав и свобод человека и гражданина обратили на себя внимание следующие проблемные вопросы.

В группе социально-экономических прав и свобод необходимо отметить, что в ряде муниципальных образований Московской обла-

сти администрации городских округов неправомерно отказывают гражданам, чье жилье было уничтожено пожаром или признано непригодным для проживания, в реализации права на внеочередное предоставление жилого помещения. Причиной отказа является обеспеченность жильем, т.е. когда на одного члена семьи приходится площади жилого помещения выше городской учетной нормы. При этом в расчет неправомерно берутся помещения, которые признаны непригодным для проживания, т.е. жилыми уже не являются.

Учитывая, что такая позиция не основана на законе и препятствует реализации прав граждан, материалы жалоб граждан направляются Уполномоченным в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования.

Особенно болезненным вопросом для жителей Московской области является отсутствие полноценной возможности реализовать право на получение перерасчета платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО.

В Московской области расчет платы за обращение с ТКО производится исходя из общей площади жилья. Законодательством предусмотрена возможность осуществления перерасчета платы за коммунальные услуги при временном отсутствии лица по месту проживания. Однако на федеральном уровне не определен порядок такого перерасчета в случае установления платы за обращение с ТКО исходя из общей площади жилья.

При таких обстоятельствах жители Подмосковья ограничены в праве получения перерасчета платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО в связи с временным отсутствием по сравнению с другими видами коммунальных услуг. Сейчас получить соответствующий перерасчет возможно лишь на основании судебного решения.

Между тем Уполномоченный выступает за обеспечение жителям Московской области возможности реализации права на перерасчет коммунальной услуги по обращению с ТКО без использования судебных процедур. Так, по инициативе Уполномоченного при поддержке Губернатора Московской области Правительством Московской области были направлены в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации предложения о разработке и закреплении в нормативных правовых актах соответствующего порядка.

Выявлены проблемы с получением ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно (далее – ЕДВ) в рамках реализации Указа Президента РФ от 20 марта 2020 г.

№ 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»

Во-первых, зачастую из МВД России по системе межведомственного электронного взаимодействия в адрес Минсоцразвития Московской области поступала некорректная информация о гражданине-заявителе о регистрации по месту жительства. В связи с чем принималось решение об отказе гражданину в назначении ЕДВ на ребенка.

Во-вторых, многие семьи, в которых один из родителей не зарегистрирован по месту жительства с ребенком на территории Московской области, не имели возможность получить ЕДВ на ребенка, т.к. принятые субъектами РФ региональные акты содержали разные условия получения данной выплаты. В результате таким семьям в получении ЕДВ на ребенка отказывалось.

Складывающаяся ситуация создает препятствия в реализации прав граждан и свидетельствует о необходимости принятия мер:

- по совершенствованию информационных баз данных и межведомственного электронного взаимодействия между органами власти, задействованными в системе предоставления государственных услуг;
- по рассмотрению вопроса о внесении изменений в законодательство, предусмотрев положение о том, что ЕДВ на ребенка назначается по месту жительства ребенка независимо от места проживания родителей на территории Российской Федерации.

Данные выводы и предложения неоднократно доводились до представителей органов исполнительной государственной власти Московской области, а также выносились на обсуждение на различных дискуссионных площадках.

Необходимо отметить, что система лекарственного обеспечения не отвечает современным требованиям и не реализует в полной мере права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Наиболее проблемным звеном в данной системе являются индивидуальные закупки лекарственных препаратов при наличии медицинских показаний. На проведение всех необходимых мероприятий для осуществления индивидуальной закупки уходит много времени, в результате чего пациенты редко своевременно получают лекарство по индивидуальной закупке. Технические барьеры, связанные с нарушением сроков подключения к Единой медицинской информационно-аналитической системе Московской области, препятствуют гражданам, нуждающимся в льготном лекарственном обеспечении, в реализации права на получение необходимых лекарств.

Следует отметить, что Уполномоченным на протяжении последних лет в каждом своем ежегодном докладе поднимаются и анализируются проблемы этой сферы, предлагаются пути их решения, в том числе путем внесения дополнений и изменений в действующее законодательство и сложившуюся практику правоприменения. Это и налаженное взаимодействие с региональным органом управления здравоохранением дало свои результаты. До 2020 «ковидного» года количество обращений и жалоб от жителей Подмосковья по этим вопросам стабильно снижалось. Поэтому работа в таком формате продолжается.

Так, с учетом проблем, выявленных в 2020 году, Министерству здравоохранения Московской области предложено обратить внимание на необходимость своевременного обеспечения граждан льготными лекарственными препаратами, а также на вопросы организации индивидуальных закупок лекарственных препаратов по решению врачебной комиссии.

В сфере политических прав и свобод, а именно – в части вопросов реализации права на обращение, следует отметить, что в Московской области региональным органом управления здравоохранением не определен порядок работы с поступающими по телефону устными обращениями, связанными с фактами неоказания экстренной и неотложной медицинской помощи на местах. Также отсутствует надлежащая фиксация обращений пациентов в медицинские организации для обеспечения гражданам возможности подтвердить сам факт такого обращения.

Это препятствует оперативной реализации и защиты прав пациентов. В случае такой необходимости, особенно спустя время, пациент может оказаться в ситуации абсолютной невозможности доказать сам факт обращения за медицинской помощью.

В этой связи Уполномоченным обращено внимание Министерства здравоохранения Московской области на необходимость принятия соответствующих ведомственных правовых актов.

Обращают на себя внимание проблемные моменты в сфере избирательного права. Так, имеет место разногласие судебных практик высших судебных инстанций Российской Федерации в их позициях относительно судебного обжалования заключений экспертов о недоверности подписей избирателей и выносимых на их основании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов в части процедуры и инструментов доказывания достоверности таких подписей.

Это препятствует защите прав граждан. В докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2020 году обращено внимание на данную проблему и необходимость актуализации постановления пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме этого, в законодательстве о муниципальных выборах не урегулирован порядок применения правила округления при определении числа подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата.

Статья 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статья 29 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» содержат четкое указание, что количество подписей должно составлять 0,5 % от числа избирателей. Позиция Избиркома Московской области состоит в том, что при определении фактического количества подписей, необходимого для регистрации кандидата, на основе числа избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе, дробная часть числа подлежит округлению в большую сторону независимо от размера такой дробной части. Округление в меньшую сторону означало бы представление подписей избирателей в количестве меньшем, чем установленное требованиями закона. Однако в таком случае кандидату нужно будет преодолеть порог выше установленного законом, и требование закона по количеству подписей, равному 0,5 % от числа избирателей, также соблюдено не будет.

Следует также отметить, что избирательным законодательством предусмотрены правила округления при определении числа подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, но только для выборов более высокого уровня.

Уполномоченным было предложено органам государственной власти Московской области рассмотреть возможность внесения в вышеуказанные нормативные правовые акты дополнений в части установления такого порядка и для муниципальных выборов.

В группе гражданских (личных) прав и свобод можно выделить в том числе проблему с направлением осужденных, в отношении которых приговор не вступил в законную силу, из следственных изоляторов Московской области в другие регионы Российской Федерации.

Данная практика влечет нарушение права осужденных на обжалование судебного решения, на личное участие в судебном разбирательстве, а также права осужденных на отбывание наказания в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены.

В целях поиска решения данной проблемы Уполномоченным налажено взаимодействие с УФСИН России по Московской области.

Актуальной проблемой является и зависимость реализации права на длительное свидание осужденных, переведенных для производства следственных действий в следственные изоляторы, от письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело.

Следователи выдают разрешение на свидание, как правило, в виде поощрения, а в иных случаях могут легко отказать. Обжаловать такой отказ проблематично. Уполномоченное лицо, рассматривая вопрос о предоставлении свидания, обязано в случае отказа вынести обоснованное и мотивированное постановление, что на практике происходит не всегда.

В результате реализация права подследственного на свидание с родственником или другим лицом зависит от лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело. Здесь прослеживается элемент дискриминации, ставящий обвиняемых в худшее положение по сравнению с осужденными при реализации права на визиты близких. Данная проблема может быть разрешена исключительно на федеральном уровне.

Уже давно в правозащитном сообществе обсуждается проблема невозможности получения Уполномоченным сведений и документов об обоснованиях принудительной госпитализации лица в учреждение, оказывающее психиатрическую помощь.

В рамках рассмотрения жалоб о необоснованности и незаконности помещения лица на лечение в учреждение, оказывающее психиатрическую помощь, зачастую возникает необходимость оценки соблюдения его прав в процессе недобровольной госпитализации. Между тем проведение проверки по такой жалобе крайне затруднительно, поскольку вся документация, в том числе решение суда, относится законом к врачебной тайне или сведениям ограниченного доступа. При этом получение согласия лица на доступ Уполномоченного к такого рода сведениям о пациенте далеко не всегда возможно.

Это препятствует оказанию правовой помощи и защите Уполномоченным прав граждан данной категории лиц.

О данной проблеме и возможных путях ее решения сообщалось Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Однако результатом рассмотрения обращения Уполномоченного стало переадресованное в аппарат Уполномоченного по правам человека в Московской области экспертное заключение, подготовленное Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина, рекомендации которого в ближайшее время будут апробированы на практике.

В группе культурных прав и свобод уже долгое время проблему составляет нехватка мест в детских садах для детей младше трех лет.

В связи с большой очередностью и необходимостью исполнения Указа Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» в части достижения к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет муниципалитеты отдают все свободные места под открытие групп для детей старше трех лет.

Имеется объемная судебная практика рассмотрения исков о понуждении местных администраций предоставить ребенку место в дошкольной образовательной организации, но большинство решений, как правило, принимается не в пользу родителей.

В целях решения данной проблемы Уполномоченным налажено конструктивное взаимодействие с Министерством образования Московской области. Планируется, что принимаемые меры позволят разрешить сложившуюся ситуацию в ближайшие пять лет.

Распространение новой коронавирусной инфекции создало проблемы, связанные с необходимостью массового перехода на дистанционное обучение в период ограничительных мер.

Участникам образовательного процесса в целях реализации своего права на образование приходилось решать следующие вопросы: поиск комфортного места для учебы дома; отсутствие доступа к компьютеру и интернету для учебной деятельности, а в школе – удобной онлайн-платформы для дистанционного обучения; отсутствие у учителей необходимых технических и педагогических навыков для интегрирования цифровых технологий в процесс обучения.

Результаты социологического опроса жителей Подмосковья (проведен в феврале 2021 года) свидетельствуют:

- 65,5% опрошенных посчитали свое право на образование в сложившихся в 2020 году условиях реализованным, хотя некоторые отмечали, что не в полном объеме;

- в 34,6% случаев граждане посчитали право на образование не-реализованным.

Помимо этого, временный переход на обучение на дому еще больше акцентировал проблемы социального неравенства.

По группе экологических прав и свобод была выявлена такая проблема, как отсутствие у жителей Подмосковья возможности подтвердить с помощью уполномоченного государственного органа (органа Роспотребнадзора) факт нарушения нормативов по инсоляции жилого помещения в уже построенных домах.

Территориальный орган Роспотребнадзора заявляет об отсутствии полномочий на проведение подобных расчетов, а у обеспечивающей организации – ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по Московской области» – аккредитации на подобную деятельность. Вместе с тем содержащаяся в открытых источниках информация о практике деятельности территориальных подразделений Роспотребнадзора в субъектах Российской Федерации наглядно свидетельствует, что проверки инсоляции в жилых помещениях проводятся. По их результатам для заявителей формируется пакет документов в целях самостоятельной защиты нарушенных прав в судебном порядке.

В результате в Московской области сложилась ситуация, при которой права граждан на защиту в названной сфере ограничены, о чем проинформирован Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Прошедший год показал, что в еще более усложнившихся в связи с распространением новой коронавирусной инфекции социально-экономических условиях эффективная работа уполномоченных по правам человека приобретает особенное значение для обеспечения благополучия населения нашей страны. Уполномоченный по правам человека в Московской области продолжит свою деятельность в сфере обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУДЕБНОЙ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



Буцай Павел Юрьевич,
Уполномоченный по правам человека в г. Севастополе

С момента создания на территории города Севастополя института омбудсмана граждане на постоянной основе обращаются в адрес Уполномоченного с просьбой участия в суде.

В 2015 году Законодательным Собранием города Севастополя был принят Закон «Об Уполномоченном по правам человека в городе Севастополе». Указанный Закон предусматривал право Уполномоченного направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностным лицам, руководителям организаций города Севастополя, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, **свое заключение**, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод и предотвращению подобных нарушений.

Таким образом, с целью выработки единого порядка участия Уполномоченного в судах Уполномоченным были проведены рабочие переговоры с председателем Севастопольского городского суда Золотых Владимиром Васильевичем, который, всесторонне изучив нормы законодательства, рекомендовал судьям города принимать от Уполномоченного заключение, содержащее определенные рекомендации. Важно отметить, что в каждом заключении было указано, что оно не

является обязательным для суда, поскольку суд независим и в соответствии со статьей 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации должен оценивать доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью.

Чаще всего Уполномоченный участвует в деле в качестве слушателя с предоставлением слова.

Человек, являющийся стороной по делу, нуждающийся в помощи Уполномоченного, как правило, имеет юриста/адвоката, сопровождающего его в судах. Однако именно Уполномоченный, по мнению граждан, являющийся независимой и объективной стороной, способен оказать необходимую помощь в отстаивании прав и законных интересов.

Важно отметить ситуации, в которых Уполномоченный отказывался от участия в судебных процессах из-за возможного лоббирования интересов сторон.

Уполномоченным принимается решение об участии в процессе исключительно в случае нарушения прав граждан.

Так, в адрес Уполномоченного обратились родители 7-месячной девочки. Врачи поставили ей серьезный диагноз – спинальная мышечная атрофия первого типа.

Заболевание генетическое. Функции нервных клеток спинного мозга нарушены, и мышцы постепенно атрофируются. В России сертифицировано только одно лекарство от опасной болезни – «Спинраза». Согласно приказу Минздрава его можно получить бесплатно, за счет бюджета региона. Стоимость одного укола – восемь миллионов рублей, а в первый год их нужно шесть. Затем еще по три каждый год до конца жизни.

Родители неоднократно обращались в профильные организации с просьбой закупки указанного лекарства, но получали отказ. С целью получения «Спинразы» в кратчайшие сроки родители девочки подали исковое заявление в суд.

Уполномоченный лично присутствовал на заседании и указал на необходимость выделения средств из бюджета города Севастополя для спасения жизни ребенка. В итоге суд удовлетворил иски требования родителей девочки.

Необходимо отметить и иной случай.

Так, с 2016 года Уполномоченный оказывает возможную помощь 79-летнему гр. Я., который в двухлетнем возрасте был подверг-

нут политическим репрессиям в Крыму, незаконной депортации с насильственным выселением с места постоянного проживания, с конфискацией всего имущества.

На протяжении длительного времени Уполномоченный ходатайствовал о необходимости внесения изменений в региональный закон, регулирующий порядок предоставления земли в собственность бесплатно, дополнив категорией – граждане из числа лиц, подвергшихся политическим репрессиям и реабилитированных в установленном порядке, принудительно выселенных в 1944 году с территории, соответствующей территории города Севастополя.

После внесения соответствующего дополнения в закон с целью предоставления гр. Я. земельного участка районной прокуратурой было подано исковое заявление о понуждении профильного департамента к выдаче гр. Я. земельного участка в течение трех месяцев.

Уполномоченным было подготовлено заключение для суда, в котором содержались доводы о необходимости удовлетворения исковых требований и выдаче заявителю земельного участка.

Кроме того, Уполномоченный лично присутствовал на заседании и устно высказал позицию о необходимости выделения гр. Я. земельного участка в возможно короткие сроки.

В результате суд принял решение об удовлетворении исковых требований.

Необходимо отметить, что во многих ситуациях судебных тяжб можно избежать, однако органы власти смотрят на ситуацию совершенно иным взглядом.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась гр. Ш., многодетная мать, инвалид 3-й группы, которая была установлена заявителю вследствие полученной травмы во время прохождения военной службы. После диагностирования увечий заявитель прошла полный курс реабилитации, однако последствия болезни оказались неутешительными. Согласно медицинской характеристике состояние здоровья заявителя препятствует исполнению обязанностей военной службы, в связи с чем гр. Ш. была освобождена от замещаемой должности.

С тех пор заявителя мучают постоянные боли в спине, головокружения, сопровождающиеся кратковременной потерей сознания, а также ухудшение зрения и слуха.

Ежедневно гр.Ш. испытывает боли после травмы, а также страх оказаться на улице, поскольку ФГКУ «Крымское территориальное управление имущественных отношений» подало исковое заявление о признании договора социального найма, на основании которого за-

явитель со своими детьми проживает в единственной квартире, недействительным.

До подачи искового заявления гр. Ш. подавала документы на приватизацию квартиры, однако получала отказы в связи с тем, что квартира имеет статус служебной.

С целью оказания помощи заявителю в сохранении единственного жилья Уполномоченный направил ходатайство в адрес командующего Черноморским флотом Осипова Игоря Владимировича с просьбой поддержать многодетную мать.

Командующий, в свою очередь, направил ходатайство о поддержке гр. Ш. в адрес заместителя министра обороны Российской Федерации Иванова Тимура Вадимовича, который своей резолюцией на данном ходатайстве отметил необходимость поддержания Шевчук Т.В. и ее детей.

Однако, несмотря на указанный факт, ФГКУ «Крымское территориальное управление имущественных отношений» продолжило судиться с женщиной с целью ее последующего выселения.

Гр. Ш. ходатайствовала о привлечении Уполномоченного в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования. Уполномоченный высказывал свою позицию в суде, представлял заключения о необходимости сохранения за женщиной и ее семьей единственного жилья.

На данный момент указанный вопрос находится в стадии разрешения. В соответствии с полученной информацией на сегодняшний день министерством оформляются документы о передаче квартиры заявителя из числа служебных в собственность города Севастополя с целью дальнейшей передачи указанной квартиры многодетной матери в собственность.

Таким образом, принимая во внимание изложенное, участие Уполномоченного в судах в поддержку граждан играет важнейшую роль в реализации прав и свобод человека и гражданина.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУДЕБНОЙ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



Репин Владимир Васильевич,
Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области

Федеральный закон № 48-ФЗ⁵ наряду с ранее внесенными в КАС РФ изменениями⁶ закрепил и сделал реальной возможностью активно использовать механизм судебной защиты прав граждан уполномоченными по правам человека в субъекте Российской Федерации, поскольку законодательные нововведения наделили региональных омбудсменов правом обращаться с административным иском в суд не только в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц и публичных интересов, но и в защиту прав, свобод и интересов других лиц, т.е. конкретных граждан.

Так, в соответствии с Федеральным законом №48-ФЗ по результатам рассмотрения жалобы уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица,

⁵ Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

⁶ Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

государственного или муниципального служащего. Указанная норма непосредственно корреспондируется со статьями 40 и 218 КАС РФ. В частности, статья 40 КАС РФ устанавливает общее правило о том, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц, публичных интересов.

В свою очередь статья 218 КАС РФ раскрывает и конкретизирует право регионального омбудсмана на обращение в суд в порядке административного судопроизводства. Она предусматривает, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может обратиться в суд с административным иском о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если уполномоченный полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие):

- не соответствуют нормативному правовому акту;
- нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц;
- создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов;
- незаконно возлагают на граждан, организации и иных лиц какие-либо обязанности.

С нашей стороны возможность использовать судебный механизм защиты прав граждан всегда воспринималась достаточно позитивно. Мы в определенной степени с нетерпением ожидали ее наступления и готовились к этому исходя из очевидных преимуществ судебного механизма защиты прав, а именно:

- он позволяет непосредственно, что называется «напрямую», выявлять (признавать) нарушения прав граждан со стороны органов власти, местного самоуправления и должностных лиц (по причине принятия незаконных решений, совершения незаконных действий или бездействия);

- только суд, а не руководитель органа власти любого уровня, ни прокурор или какой-либо контрольно-надзорный орган и т.п. уполномочен «поставить точку» в споре между гражданами и чиновниками и определить, кто из них прав;

- суд не просто наделен компетенцией принимать меры по защите и восстановлению нарушенных прав, но и фактически обязан это сделать (иногда это обеспечивается в достаточно короткий срок);

- решения суда, вступившие в законную силу, обязательны для исполнения на всей территории страны и всеми публичными органами, учреждениями и организациями, которых они касаются (иногда они имеют силу в межгосударственной или международной юрисдикции).

Сама процедура судебного процесса также выступает как своего рода дополнительный инструмент в правозащитной деятельности уполномоченного по правам человека, поскольку:

- разбирательство проблемной ситуации осуществляет беспристрастный судья, тогда как представители различных органов и должностные лица, с которыми омбудсмен взаимодействует при рассмотрении жалоб граждан, могут руководствоваться ложно понятыми интересами службы;

- рассмотрение споров в интересах граждан в суде осуществляется гласно, в открытой форме, в условиях непосредственного участия и состязательности сторон, с возможностью дать оценку имеющейся проблеме нарушения права граждан и действиям (бездействию) должностных лиц;

– решение суда основывается на установленных обстоятельствах и исключительно на нормах законодательства, а не на субъективном правопонимании должностных лиц, как это часто бывает в реальности.

Наконец, представляется очень важным и то, что использование государственным правозащитником судебного механизма защиты прав, положительный результат этой деятельности в виде решения суда об удовлетворении заявленных требований фактически «возводит» позицию (мнение) омбудсмана в форму общеобязательного к исполнению нормативного правового акта в виде властного распоряжения суда в защиту прав и интересов граждан. Такая возможность в явной мере позволяет компенсировать отсутствие властных полномочий российских омбудсменов в допустимых (необходимых) ситуациях и при этом не нарушает один из основных принципов деятельности российских уполномоченных по правам человека о том, что они не входят в систему органов власти.

Таким образом, в идеале судебный механизм должен выступать как наиболее прямой, короткий и эффективный способ в достижении цели защиты и восстановления прав граждан. Разумеется, так получается не всегда, но это тема отдельного обсуждения.

Учитывая вышеуказанные преимущества судебного механизма защиты прав, деятельность Уполномоченного по правам человека в

Тамбовской области, насколько это было возможно, и до 2020 г. включала в себя различные способы применения этого механизма в интересах граждан, в том числе:

- всем заявителям, обратившимся к Уполномоченному с жалобой на судебное решение, детально разъяснялся порядок его обжалования на любой стадии рассмотрения дела;

- достаточно часто гражданам подготавливались проекты процессуальных документов – административные и гражданские иски, апелляционные и кассационные жалобы, проекты других процессуальных и иных документов;

- сформировалась практика направления в адрес судов заключений Уполномоченного в поддержку заявителей-граждан, обжаловавших решения судов 1-й инстанции в рамках административного, гражданского и уголовного судопроизводства. В таких заключениях не только выражалась поддержка в защиту интересов граждан, но и излагалась аргументированная и обоснованная на нормах права позиция Уполномоченного в целях защиты и восстановления их прав. Например, в заключениях выражалась поддержка граждан по решениям судов;

- о сносе домовладений, расположенных в санитарной зоне газопровода;

- об отказе в обеспечении права на жилище бывших детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- об административном выдворении или отказе в удовлетворении жалобы на решение о депортации при явном нарушении права на уважение семейной жизни;

- об отказе в условно-досрочном освобождении или замене неотбытой части наказания более мягким видом и по другим жизненно важным для граждан ситуациям.

Отношение самих судей к заключениям Уполномоченного было разным, но в целом оно постоянно менялось в конструктивном направлении – от игнорирования до полной поддержки позиции Уполномоченного и указанием нижестоящим судам учитывать нашу позицию, при этом каких-либо оценок о вмешательстве Уполномоченного в осуществление правосудия не было.

Кроме того, по ходатайству граждан, удовлетворенных судами, Уполномоченный и сотрудники его аппарата принимали непосредственное участие в рассмотрении отдельных дел в рамках различных судопроизводств.

Реализация указанных видов деятельности, несомненно, способствовала накоплению необходимого опыта. Поэтому, как только изменения законодательства наделили Уполномоченного правом обращаться с административным иском в защиту прав и интересов конкретного гражданина, мы сразу же стали применять этот способ защиты прав граждан.

Вместе с тем следует отметить, что использование судебного механизма в правозащитной деятельности Уполномоченного не является самоцелью. Это практически всегда вынужденная мера, и к ней приходится прибегать лишь после того, когда иные действия не привели к желаемым результатам. Инициирование иска осуществляется только после того, как досудебные средства и способы, в том числе неоднократные обращения в различные органы и к должностным лицам, направление рекомендаций и заключений Уполномоченного, обращения в прокуратуру и другие контрольно-надзорные органы, проведение рабочих совещаний и иных мероприятий не обеспечили защиту и восстановление прав граждан.

Пока за период с октября 2019 года по настоящее время нами были подготовлены и поданы в суды почти 30 административных исков в целях признания незаконным бездействия органов или должностных лиц и обязанности их совершить действия в интересах граждан. Содержательная часть исковых требований была достаточно разнообразной, в том числе по обращениям, которые находились на контроле еще с 2017 г., а именно по вопросам адаптации жилья инвалидов (выполнение требований постановления Правительства РФ от 09.07.2016 № 649)⁷. Это один из тех примеров, когда только с помощью судебного механизма защиты прав удалось сдвинуть решение проблемы с мертвой точки. Также предъявлялись требования:

- в защиту права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и благоприятные (комфортные) условия проживания (приведение в нормативное состояние дорог, обеспечение уличного освещения и др.),

- в защиту прав гражданина с ограниченными возможностями здоровья по надлежащему обеспечению техническими средствами реабилитации;

⁷ Постановление Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» (вместе с Правилами обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме).

- в защиту права неопределенного круга лиц на обеспечение надлежащих условий отбывания наказания в исправительном учреждении;

- в защиту права гражданина, являющегося должником в рамках исполнительного производства, на неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования гражданина и членов его семьи (снижение размера удержания до величины не менее прожиточного минимума по региону, предусмотренного для пенсионеров);

- в защиту прав и интересов коллектива граждан (жильцов многоквартирного дома) по защите права на надлежащее предоставление услуг жилищно-коммунального обслуживания и по другим вопросам.

В подавляющем большинстве случаев суды удовлетворяли наши иски. Кроме того, по отдельным спорам принимались решения о прекращении производства по делу, поскольку ответчик до окончания рассмотрения дела по существу фактически исполнил исковые требования. В то же время, пока только по результатам рассмотрения двух исков ответчики согласились с решением суда 1-й инстанции и не обжаловали его. Во всех остальных случаях, а также в ситуации, когда суд 1-й инстанции отказывает в удовлетворении нашего иска, судопроизводство переходит в апелляционную стадию. Кроме того, уже имеются и прецеденты кассационного рассмотрения дел по искам, инициированным с нашей стороны.

Вот некоторые примеры применения судебной формы защиты прав.

1. В конце 2019 года к Уполномоченному обратились жители села Донское Тамбовского района с жалобой на бездействие органа местного самоуправления по решению вопроса местного значения, а именно – организации уличного освещения на одной из улиц села, что нарушало право граждан на благоприятные условия проживания. Рекомендации Уполномоченного в целях защиты прав граждан по указанной проблеме фактически были проигнорированы администрацией сельсовета.

В связи с бездействием должностных лиц Уполномоченный обратился с административным иском в защиту неопределенного круга лиц в районный суд о признании незаконным бездействие органа местного самоуправления и понуждении совершить действия для восстановления нарушенных прав граждан. Суд в полном объеме удовлетворил исковые требования Уполномоченного, а после вступления решения суда в законную силу (за редким исключением это решение

не обжаловалось ответчиком), орган местного самоуправления обеспечил его исполнение. Таким образом, право граждан на благоприятные условия проживания было восстановлено.

2. К Уполномоченному обратились жители одного из многоквартирных домов (МКД) областного центра с жалобой на бездействие органа местного самоуправления в связи с проблемой отсутствия в течение двух лет у МКД управляющей организации (ранее осуществлявшая управление МКД организация была лишена права на осуществление такой деятельности). Проведенный ранее администрацией города Тамбова Тамбовской области открытый конкурс по выбору управляющей организации для управления указанным домом был признан несостоявшимся. На этом городские власти и успокоились. После получения рекомендаций Уполномоченного о принятии необходимых мер в целях устранения нарушений прав граждан городская администрация продолжала бездействовать.

В целях защиты прав граждан Уполномоченный обратился с административным иском о признании незаконным бездействие органа местного самоуправления и понуждении исполнить требования жилищного законодательства РФ (в части определения управляющей организации самой администрацией муниципального образования в случае несостоявшегося конкурса). Решением суда иски были удовлетворены в полном объеме, защита и восстановление прав граждан обеспечены судебным решением, вступившим в законную силу.

3. Еще в 2019 году в адрес Уполномоченного обратился житель г. Котовска Тамбовской области, инвалид первой группы П. с жалобой на отказ Тамбовского регионального отделения Фонда социального страхования (Фонд) в обеспечении его техническими средствами реабилитации (ТСР) согласно разработанной индивидуальной программе реабилитации инвалида и которые заявитель вынужден был покупать за свои средства. Отказ Фонда основывался на том, что П. имел временную регистрацию по месту проживания и при этом не имел постоянной регистрации по какому-либо другому адресу. Направленные в адрес Фонда заключение и рекомендации Уполномоченного в защиту интересов П. не привели к восстановлению его права на обеспечение ТСР, поскольку, как сообщил Фонд, при указанных обстоятельствах (временная регистрация по месту жительства) отсутствуют правовые основания для обеспечения П. ТСР за счет государства.

Не согласившись с доводами Фонда, Уполномоченным в районный суд было подано исковое заявление в защиту прав инвалида с просьбой признания незаконным бездействия Фонда и возложении на него обязанности в обеспечении П. ТСР. Уже в ходе судебного разбирательства Фонд изменил свою позицию. Его представитель заявил, что они согласны обеспечивать П. ТСР, и представили суду документы, подтверждающие обеспечение инвалида П. ТСР, рекомендованными ему медико-социальной экспертизой. О получении средств реабилитации сообщил в адрес Уполномоченного и сам заявитель, а суд в итоге вынес определение о прекращении производства по делу. Таким образом, право инвалида на социальное обеспечение восстановлено.

Следует отметить, что подготовка различных судебных документов (иски, жалобы, возражения на жалобы) требует тщательной и кропотливой работы, соответствующей подготовки и профессионализма, судебные заседания, как правило, проводятся многократно и очень часто затягиваются на продолжительный период времени (месяцы), также требуется очень тщательная подготовка для участия в судебных заседаниях, в том числе и на различных стадиях судебного процесса. В настоящий момент использование судебного механизма защиты прав граждан в деятельности Уполномоченного находится на первоначальном этапе «проб и ошибок», отработки соответствующих навыков и накопления опыта.

Вместе с тем определенные выводы можно сделать уже и сегодня.

1. Выше уже отмечалось, что обращение Уполномоченного с иском в суд – это вынужденная мера, она реализуется после применения целого комплекса других (досудебных) мер. Это в первую очередь направление рекомендаций и заключений Уполномоченного органам или должностным лицам и их фактическое ответное бездействие. Кроме того, это также обращение в прокуратуру, которая соглашается с позицией Уполномоченного и в том числе принимает меры прокурорского реагирования, однако и после всего этого продолжается бездействие органов и должностных лиц. Для суда именно такие обстоятельства являются вполне очевидными для признания незаконным бездействия со стороны чиновников. Поэтому реализацию вышеуказанного комплекса мер следует признать обязательным алгоритмом действий Уполномоченного на досудебной стадии рассмотрения жалоб граждан по искам о признании незаконного бездействия.

2. Суды при рассмотрении наших исков пока в недостаточной мере руководствуются требованиями статьи 62 КАС РФ о том что Уполномоченный по правам человека, обратившись в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязан доказывать незаконность действий (бездействия) и решений органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, тогда как именно последние и должны доказывать законный характер своей деятельности. Нам всем необходимо отстаивать в судах строгое соблюдение требований статьи 62 КАС РФ, и при консолидированном подходе это станет нормой, в том числе и после рассмотрения соответствующих жалоб в судах кассационной инстанции.

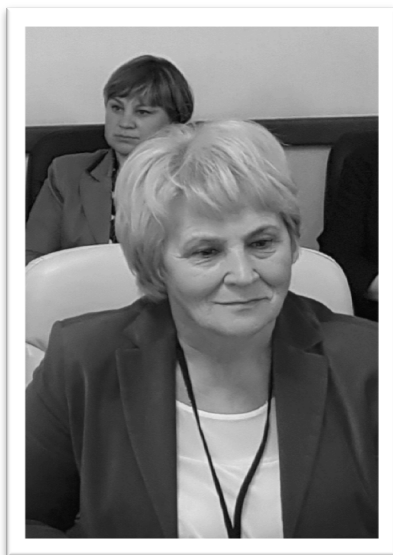
3. Следует отметить, что, конечно же, суды не всегда удовлетворяют наши административные иски. Кроме того, в большинстве случаев и ответчики обжалуют решения судов 1-й инстанции, вынесенные не в их пользу. И поскольку мы исходим из необходимости отстаивания права граждан и своей позиции всеми предусмотренными законодательством способами, в том числе также обжалуем решения судов об отказе в удовлетворении исковых требований, большинство дел в рамках административного судопроизводства проходят стадию апелляционного, а иногда и кассационного производства, что приводит к затягиванию их рассмотрения, к затягиванию восстановления прав граждан. На это хотелось бы обратить внимание наших уважаемых коллег – к этому надо быть готовым.

Подводя итоги, отметим, что судебный механизм защиты прав граждан в правозащитной деятельности региональных уполномоченных по правам человека должен активно использоваться. По мере накопления опыта его использования необходимо постоянно обмениваться лучшими практиками его результатов, например, с участием Уполномоченного по правам человека в РФ, целесообразно создать общую информационную базу данных с образцами административных исков, апелляционных и кассационных жалоб уполномоченных и состоявшихся по ним судебных решений.

В качестве дальнейшего развития этого направления деятельности уполномоченных возможно рассмотреть вопрос о наделении уполномоченных правом участия и в гражданском процессе по аналогии с участием прокурора – в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Это в первую очередь относится к слабо-

защищенным группам населения (с ограниченным состоянием здоровья, преклонного возраста, многодетные семьи и другие) по вопросу защиты прав на социальное обеспечение, предоставление мер поддержки, различных льгот, компенсаций и выплат и т.п. Это ситуации, которые суд определяет как «спор о праве», а не «публичные правоотношения», и где, как нам представляется, разделяющая грань практически иллюзорна с точки зрения обеспечения и соблюдения прав человека.

О ПРАКТИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЗАСЕДАНИЙ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ



Егорова Надежда Александровна,
Уполномоченный по правам человека в Тверской области

В соответствии со ст. 23 закона Тверской области «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области» Уполномоченный вправе создавать Экспертный совет как консультативно-совещательный орган, осуществляющий свою деятельность на общественных началах. Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Тверской области был впервые создан в 2010 году.

В 2017-м приказом Уполномоченного было утверждено обновленное Положение об Экспертном совете, согласно которому основными целями и задачами Экспертного совета являются выработка ре-

комендаций по реализации основных направлений деятельности Уполномоченного; содействие в организации и осуществлении взаимодействия с государственными органами и институтами гражданского общества, обеспечивающими защиту прав граждан, в работе по правовому просвещению жителей Тверской области.

Для выполнения возложенных на него задач Экспертный совет имеет право:

- осуществлять по поручениям Уполномоченного анализ состояния соблюдения прав граждан на территории Тверской области;
- анализировать результаты проведенных социологических и иных исследований по проблемам соблюдения прав граждан на территории Тверской области;
- вносить Уполномоченному предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства о правах граждан, участию в заседаниях Экспертного совета представителей органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций;
- инициировать создание рабочих групп для подготовки решений, рекомендаций и выполнения специальных поручений Экспертного совета и Уполномоченного;
- выработать решения и рекомендации по совершенствованию защиты и восстановления прав граждан и др.

В настоящее время в состав Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Тверской области входят 18 человек. Это представители научного сообщества: доктора юридических, медицинских, педагогических, психологических наук, профессор кафедры горного дела, природообустройства и промышленной экологии, кандидат социологических наук, редактор Тверской объединенной редакции сайта, радио и газеты «Комсомольская правда», директор Тверской областной научной библиотеки им. А.М. Горького, депутаты Законодательного Собрания Тверской области, руководители общественных организаций.

С 2017 года Уполномоченным был проведен ряд организационных мероприятий, в том числе восемь тематических заседаний Экспертного совета. Их темы продиктованы наиболее актуальными проблемами, поднимаемыми гражданами в обращениях в адрес Уполномоченного и выявленными в ходе мониторинга ситуации с соблюдением прав граждан в регионе. Так, были проведены следующие заседания Экспертного совета:

№	Дата	Название
1	2017 год (май)	«Мониторинг законодательства в сфере оказания бесплатной юридической помощи. Проблемы и их решение»
2	2017 год (ноябрь)	«Защита прав пациентов»
3	2018 год (май)	«Демографическая ситуация в Тверской области и меры, необходимые для ее улучшения»
4	2018 год (октябрь)	«Проблемы ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в Тверской области»
5	2019 год (апрель)	«О реализации прав граждан на предоставление жилых помещений маневренного фонда в Тверской области»
6	2019 год (ноябрь)	«Проблемы развития паллиативной медицинской помощи в Тверской области»
7	2020 год (ноябрь)	«Актуальные вопросы защиты прав жителей Тверской области как потребителей финансовых и юридических услуг»
8	2021 (май)	«Соблюдение прав инвалидов на доступность жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах»



Заседания Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Тверской области.

Особенностью подготовки проведения заседаний Экспертного совета при Уполномоченном является то, что для проработки конкретных проблем **создаются рабочие группы**, в которые, помимо членов Экспертного совета, входят представители органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественности.



Рабочие группы по подготовке заседаний Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Тверской области.

В ходе проведения рабочих групп анализируются представленные материалы (в том числе опыт других субъектов), зачастую принимаются решения о необходимости получения дополнительной информации, направлении по заявленной теме запросов в различные учреждения и ведомства с перечнями интересующих Экспертный совет вопросов. Выработанные в ходе проведения рабочих групп предложения и рекомендации представляются на заседания Экспертного совета.

В целях изучения проблематики сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с членами Экспертного совета **проводятся фокус-группы** с различными категориями граждан (инвалидами, ветеранами, пенсионерами, многодетными семьями и др.). Мероприятия проходят в форме бесед. Участникам задаются вопросы по изучаемой теме. Полученные ответы, предложения, замечания обобщаются и учитываются при подготовке заседания Экспертного совета. Кроме того, **проводятся мероприятия с использованием метода «тайного посетителя»**, в ходе которых сотрудники аппарата Уполномоченного и члены Экспертного совета посещают те или иные организации и учреждения.

Более полному анализу ситуации в той или иной сфере при проведении заседаний Экспертного совета способствует проведение **онлайн-приемов граждан**. Форма проведения приемов граждан в муниципальных образованиях в виде онлайн-конференций предполагает не просто консультирование жителей по интересующим их вопросам, но и получение ими правовых знаний по определенной тематике, информирование о реализации и защите своих прав, свобод и законных интересов. Эти мероприятия проходят на базе Тверской областной научной библиотеки им. А.М. Горького.



Он-лайн конференции Уполномоченного по правам человека в Тверской области.

В ходе подобных мероприятий на связь выходят все муниципальные образования Тверской области: на местах присутствуют жители муниципальных образований, представители советов ветеранов, молодежных советов, советов многодетных матерей, общественных организаций инвалидов, общественных советов при главах муниципальных образований, представители администраций муниципалитетов, территориальных отделов социальной защиты населения, руководители комплексных центров социального обслуживания населения, учреждений социальной сферы, общественные помощники Уполномоченного, представители СМИ.

Уполномоченным приглашаются эксперты в обсуждаемом вопросе, руководители органов исполнительной власти, депутаты Законодательного Собрания Тверской области. В ходе проведения онлайн-конференций жители муниципальных образований имеют возможность задать интересующие их вопросы и получить на них исчерпывающие квалифицированные ответы. Обобщенная информация используется при подготовке рекомендаций Экспертного совета.

Для детального изучения проблематики, выносимой на обсуждение Экспертного совета, проводятся **социологические исследования**. Аппаратом Уполномоченного по предложенной теме разрабатывается анкета. При поддержке общественных помощников Уполномоченного, работающих в муниципальных образованиях Тверской области, в районах среди различных групп населения проводится социологический опрос. Руководит исследованиями член Экспертного совета, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета Симонова Е.В.

Так, с целью выявления **потребности населения в бесплатной юридической помощи** было опрошено **729** человек, относящихся к

различным социальным категориям. Выявление проблем, существующих в системе оказания бесплатной юридической помощи, и определение путей их решения предполагало анализ потребности различных категорий населения в услугах профессиональных юристов, изучение степени доступности для граждан юридических услуг, оказываемых на бесплатной основе, а также уровня информированности жителей региона о бесплатной юридической помощи, являющегося одним из критериев ее доступности.

При исследовании темы **защиты прав пациентов** в анкетировании приняли участие **505** человек. Были опрошены жители различных муниципальных образований – пациенты ряда медицинских организаций. Задачей исследования стал анализ информированности граждан о правах пациентов и способах их защиты. Проведенное социологическое исследование также предполагало анкетирование обычных граждан, относящихся к различным социальным категориям.

В целях анализа представлений населения Тверского региона **о проблемах в сфере демографии и путях их решения** было опрошено **717** жителей муниципальных образований. Распределение респондентов также осуществлялось по типу населенного пункта, полу, возрасту, уровню образования, роду деятельности, материальному семейному положению, количеству детей в семьях.

Предметом исследования стали миграционные установки и установки граждан на многодетность и самосохранительное поведение. Важной задачей исследования было выявление представлений населения Тверского региона о причинах падения рождаемости, а также о мерах, которые необходимо принять для обеспечения ее роста. Эта информация была необходима для понимания совокупности проблем, существующих у жителей Тверской области, а также для определения приоритетных мер социальной политики государственных и муниципальных органов власти в сфере семьи, материнства и детства.

Информация о представлениях граждан, отбывающих наказание в учреждениях УФСИН России по Тверской области, **о проблемах ресоциализации бывших осужденных** и мерах, предпринимаемых государством для их решения, формировалась путем опроса **298** человек в пяти исправительных учреждениях. Следует отметить, что анкетирование в учреждениях системы исполнения наказания осуществлялось аппаратом Уполномоченного по правам человека в Тверской области впервые среди уполномоченных в Российской Федерации. Этому предшествовал ряд согласований с Управлением Федеральной службы исполнения наказания в Российской Федерации. В результате

проведения анкетирования была получена актуальная информация непосредственно от указанной категории респондентов.

С целью анализа представлений населения Тверского региона о **маневренном жилищном фонде и возможностях его** использования в решении жилищных проблем лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, был опрошен **521** человек. Исследование предполагало изучение степени информированности населения о наличии в муниципальных образованиях жилых помещений маневренного фонда; анализ представлений населения о характере и направлениях использования жилых помещений маневренного фонда; исследование имеющегося у граждан опыта получения временного жилья из маневренного фонда.

С целью анализа **финансовой грамотности и финансового поведения населения Тверской области** были опрошены **528** человек. Исследование финансовой грамотности населения включало в себя изучение осведомленности граждан о различных финансовых продуктах, финансовых рисках, механизмах обеспечения финансовой безопасности и защиты своих прав и интересов в финансовой сфере, финансовых установок граждан и их поведенческих моделей в отношении своих финансовых средств.

В рамках подготовки к заседанию Экспертного совета на тему: **«Соблюдение прав инвалидов на доступность жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах»** при тесном взаимодействии с общественными организациями инвалидов были опрошены **158** лиц с инвалидностью (45% – инвалиды-колясочники, 34% – инвалиды по зрению, 20% – по слуху). В ходе исследования были выявлены проблемы, с которыми лица с ограниченными возможностями здоровья сталкиваются при пользовании жилым помещением и общим имуществом в многоквартирном доме, уровень информирования данной категории граждан о возможности адаптации жилого помещения и общего имущества в МКЖ к их потребностям, каким образом проводится работа в данном направлении органами местного самоуправления.

Таким образом, **около 3,5 тысячи жителей Тверской области приняли участие в социологических исследованиях Уполномоченного.**

Результатом проведенной работы, конечной целью заседаний Экспертного совета являются рекомендации, направленные на решение обсуждаемой проблемы, изменение федерального и регионального законодательства, конкретные предложения органам исполнитель-

ной власти и органам местного самоуправления муниципальных образований Тверской области.

По итогам шести из восьми проведенных заседаний Экспертного совета подготовлены специальные доклады Уполномоченного. Полные версии научных отчетов о результатах социологических исследований являются приложением ко всем специальным докладом Уполномоченного по правам человека в Тверской области.



Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Тверской области.

Существует и опыт издания информационных брошюр и памяток по обсуждаемым темам. Подготовленные аппаратом Уполномоченного материалы распространяются во всех муниципальных образованиях Тверской области.



Памятки и брошюры Уполномоченного по правам человека в Тверской области.

Как показывает опыт, повышать уровень защиты прав граждан необходимо не только в тесном взаимодействии с органами власти и местного самоуправления, но и в постоянном диалоге с представителями гражданского общества: учеными, экспертами, общественными организациями. Практика проведения заседаний Экспертного совета при Уполномоченном зарекомендовала себя как эффективный инструмент защиты и восстановления прав граждан. Уполномоченный по правам человека в Тверской области обязательно будет ее продолжать и развивать, обобщая и используя на практике опыт своих коллег.

Дискуссия

Зельников Ю.И. :

– Практика проведения экспертных советов на региональном уровне разная. Далеко не все уполномоченные имеют такие экспертные советы, потому что не знают, нужно ли иметь некий универсальный совет, или создавать его под конкретную проблему. У меня родилась идея: коллеги, у кого есть экспертные советы, может быть, мы попробуем выпустить сборник по опыту работы экспертных советов региональных. И я готов выступить инициатором такого сборника. Тогда я направлю вам обращение по экспертным советам, и, может быть, мы издадим такой сборник. Думаю, он будет полезен для работы не только в ЦФО, но и, наверное, всех наших коллег из других регионов.

Семенова Е.Ю. :

– Сборник – хорошо, но кто его будет читать кроме нас? У нас возник вакуум: мы не сидим на месте, проводим мониторинги посредством экспертных советов или самостоятельно. И всегда выносим какие-то рекомендации и решения и что-то сами предпринимаем: направляем запросы, выясняем и т.д. Мы выясняем не только на региональном уровне, получая или не получая ответ, но и на федеральном уровне. У нас тоже есть опыт получения ответов именно на федеральном уровне. Но между нами вакуум: я же не знаю, насколько тема интересна другим уполномоченным. Поэтому нам нужен такой ресурс, на котором будет общая электронная площадка, где мы будем все это видеть. Мы обращаемся и к Т.Н. Москальковой, и самостоятельно делаем запросы, и ответы дают: например, по ТКО у меня есть ответ; и ВС РФ дает, и пленум ВС РФ разъяснения дает. Эти ответы мы должны в какой-то общей базе

держат, чтобы мы делились там рабочей информацией. Вот такой электронный ресурс нужно в ускоренном режиме придумать для того, чтобы, получая на федеральном уровне ответ для применения на практике, и мы бы видели, кто какие «шажки» сделал, и уже применяли в своей жизни, практике, меняя региональное законодательство. Такая площадка по обмену опытом нужна как можно скорее! У меня по каждому мониторингу есть тоже выводы, есть движение, и хочется поделиться.

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ОСУЖДЁННЫХ



**Ларина Татьяна Владимировна,
Уполномоченный по правам человека в Тульской области**

Социальная защита осужденных столкнулась с такой проблемой, как правовое обеспечение ее деятельности. На сегодняшний день эта проблема довольно актуальна и заслуживает особого внимания в связи с тем, что для эффективного осуществления этой деятельности в УИС Минюста России необходима тщательная проработка правовых основ социальной защиты осужденных.

Предметом особого внимания государства и гражданского общества должно являться положение лиц с инвалидностью в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

К Уполномоченному по правам человека в Тульской области поступают обращения от родственников и осужденных инвалидов III

группы по вопросу компенсации за ЖКУ при отбывании наказания в исправительных учреждениях.

В пенитенциарных учреждениях Тульской области на 1 мая текущего года отбывает наказание 267 осужденных, имеющих инвалидность, из них:

- шесть человек имеют инвалидность I группы;
- 109 человек – инвалидность II группы;
- 152 человека – инвалидность III группы.

В соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» материальное обеспечение инвалидов включает в себя денежные выплаты по различным основаниям (пенсии, пособия, страховые выплаты при страховании риска нарушения здоровья, выплаты в счет возмещения вреда, причиненного здоровью, и другие выплаты), компенсации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, а также социальная поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

На протяжении срока отбывания наказания осужденного инвалида в исправительном учреждении социальные работники ведут работу по назначению и организации своевременной выплаты осужденным инвалидам.

Уголовно-исполнительным кодексом РФ для инвалидов предусмотрены особые условия и льготы:

- осужденные, являющиеся инвалидами I или II группы, а также осужденные, находящиеся в лечебных исправительных учреждениях, могут приобретать продукты питания и предметы первой необходимости за счет средств, имеющихся на их лицевых счетах, без ограничения (ст. 88);

- больные осужденные, осужденные, являющиеся инвалидами I или II группы, могут получать дополнительные посылки и передачи в количестве и ассортименте, определяемых в соответствии с медицинским заключением (ст. 90);

- осужденные имеют право на общих основаниях на государственное пенсионное обеспечение при инвалидности (ст. 98);

- осужденным, являющимся инвалидами I или II группы, питание, одежда, коммунально-бытовые услуги и индивидуальные средства гигиены предоставляются бесплатно, а также создаются улучшенные жилищно- бытовые условия и устанавливаются повышенные нормы питания (ст. 99).

Основную массу осужденных с инвалидностью составляют осужденные с III группой инвалидности, которые получают пособия и выплаты, предусмотренные действующим законодательством, однако компенсации по оплате ЖКУ в исправительных учреждениях им не предусмотрены.

По информации, поступившей от уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, в исправительных учреждениях субъектов Российской Федерации отсутствует практика предоставления осужденным инвалидам III группы компенсации за ЖКУ.

Порядок оплаты осужденными коммунально-бытовых условий установлен ст. 99 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее – УИК РФ), в силу которого осужденные, получающие заработную плату, и осужденные, получающие пенсию, возмещают стоимость питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены, кроме стоимости специального питания и специальной одежды. Предоставление каких-либо льгот на оплату коммунальных услуг для инвалидов третьей группы УИК РФ не предусмотрено.

В силу ст. 2 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», п. 14 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказание в виде лишения свободы или принудительных работ, отнесено к месту пребывания, а не к месту жительства.

Кроме того, в силу ст. 16 Жилищного кодекса Российской Федерации помещения исправительных учреждений, в которых находятся осужденные, не относятся к жилым помещениям, и, соответственно, меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг в указанных учреждениях в соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предоставлены быть не могут.

Принимая во внимание изложенное, осужденные к лишению свободы инвалиды несут расходы по оплате жилищно-коммунальных услуг в принадлежащих им жилых помещениях и имеют возможность реализовать право на компенсацию таких расходов при наличии у них

регистрации по месту жительства в соответствующих жилых помещениях (домах, квартирах, комнатах).

С целью соблюдения прав осужденных инвалидов III группы считаю необходимым рассмотреть вопрос компенсации за ЖКУ при пребывании в исправительных учреждениях и внести изменения в Уголовно-исполнительный кодекс РФ в ст. 99 – «Осужденным, содержащимся в исправительных колониях, являющимся инвалидами третьей группы, ввести 50% оплату коммунально-бытовых услуг». Данное предложение будет направлено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Также актуальными остаются обращения в адрес Уполномоченного от лиц, отбывающих наказание в местах принудительного содержания, находящихся на территории, подвергшейся загрязнению вследствие аварии на Чернобыльской АЭС. В таких обращениях указывается на отказы органов ПФР в назначении ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ), предусмотренной Законом Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

В разъяснениях Пенсионного фонда Российской Федерации, поступивших в отделение ПФР по Тульской области в 2019 г., сообщено об изменении правоприменительной практики по осуществлению ЕДВ указанной категории граждан.

Право на указанную меру социальной поддержки имеют граждане, постоянно проживающие (работающие) на «загрязненной» территории.

Учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, отнесено к понятию «место пребывания» (Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Документ исправительного учреждения о нахождении (пребывании) осужденного к лишению свободы или принудительным работам в исправительном учреждении не является документом, подтверждающим постоянное проживание, и, соответственно, право на ЕДВ за проживание на «загрязненной» территории отсутствует.

В Тульской области четыре исправительные колонии находятся на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению. Указанные исправительные учреждения имеют строгий режим отбывания

наказания, в которых осужденные находятся длительный срок. Трудоустроенным осужденным назначается ежемесячная денежная выплата в связи с работой на «загрязненной» территории, а те, кто не трудоустроен, а просто содержится на таких территориях в исправительных учреждениях, не являются получателями указанной выплаты.

По итогам направленных запросов в адрес уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, территории которых подверглись радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, установлено, что аналогичная правоприменительная практика по вопросу осуществления ЕДВ указанной категории граждан существует в Брянской, Рязанской, Белгородской, Орловской областях.

Согласно ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Считаем необходимым изменение правоприменительной практики по осуществлению ЕДВ гражданам, отбывающим наказание в виде лишения свободы в учреждениях уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории зоны, подвергшейся радиоактивному загрязнению.

При назначении ЕДВ осужденным рассматривать период отбывания наказания в качестве периода проживания.

Мною эта проблема была озвучена на Координационном совете в г. Красноярске и направлен запрос в адрес председателя правления Пенсионного фонда Российской Федерации Кигим А.С. Надеемся на положительное решение данного вопроса.

ПРАВО НА ТРУД: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19



Бабуркин Сергей Александрович,
Уполномоченный по правам человека в Ярославской области,
доктор политических наук, профессор

Чрезвычайные обстоятельства, связанные с пандемией COVID-19, во многом определили ситуацию с реализацией прав человека на территории Ярославской области на протяжении большей части 2020 г. Это касается как предпринимаемых государством мер поддержки граждан и противодействия распространению эпидемической опасности, так и реакции общества.

В 2020 году перед серьезными вызовами оказалась и реализация одного из основополагающих конституционных прав – права на труд. Доля обращений граждан к Уполномоченному в этой социально значимой сфере существенно увеличилась по сравнению с предыдущим периодом: с 3,4% от общего количества обращений в 2019 году до 7,1% в 2020 году. Тематика обращений о защите права на труд включала проблемы безработицы, поиска работы, постановки на учет в качестве безработного, вопросы начисления и своевременной выплаты заработной платы, вопросы обеспечения надлежащих условий труда – включая режим труда и отдыха, предоставление льгот, трудовую этику, а также предоставление работодателем отпусков, в том числе по уходу за ребенком.

Рост безработицы был зафиксирован в Ярославской области в первую волну пандемии, причем этот рост наблюдался уже в первые

недели после введения режима повышенной готовности. Граждане жаловались омбудсмену на то, что работников старше 65 лет принуждают к увольнению по собственному желанию, выросло количество увольнений по соглашению сторон. Наиболее сложная ситуация сложилась в коммерческом секторе. Выросло число увольнений в так называемом «сером секторе», где применялись различные схемы ухода от налогов, сотрудники не были оформлены официально, а значит, работа не была им гарантирована.

В ходе рассмотрения этой группы обращений были выявлены проблемы, требующие урегулирования на законодательном и административном уровне. По информации прокуратуры Ярославской области, прокурорами также были вскрыты многочисленные факты неисполнения работодателями обязанностей по предоставлению органам службы занятости информации о наличии свободных рабочих мест и вакантных должностей, о выполнении квоты для приема на работу инвалидов. Эти нарушения ущемляли права работников на выбор рабочих мест.

Сразу несколько однотипных обращений поступило от граждан, подавших заявление на предоставление государственной услуги по содействию в поиске подходящей работы в электронной форме (через сайт «Работа в России») в период пандемии. Но через несколько месяцев решения о признании этих граждан безработными были отменены, выплата пособия по безработице прекращена, гражданам предложено в добровольном порядке вернуть пособие по безработице как полученное обманным путем. Так произошло, поскольку заявители обращались с заявлениями о признании их безработными до дня увольнения либо в последний день работы, а безработными они признавались с даты регистрации заявления в электронной форме в соответствии с Временными правилами регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утвержденными постановлением Правительства РФ от 08.04.2020 № 460. Уполномоченный направил в адрес областного департамента государственной службы занятости населения заключение с предложением признавать граждан безработными не с даты регистрации заявления, а не позднее 11 дней со дня представления заявления в электронной форме в соответствии с пунктом 8 Временных правил. Департамент указал, что Временные правила не содержат положений, позволяющих устанавливать иной день

(кроме дня подачи заявления) для установления даты признания безработным.

Таким образом, очевидно, что при отсутствии нормативных возможностей по защите прав граждан следует рассмотреть вариант доработки существующей версии сайта «Работа в России» таким образом, чтобы граждане, которые на момент заполнения заявления состоят в трудовых отношениях с работодателем (даже в последний день работы), не могли завершить регистрацию заявления на сайте, что в последующем оградит их от негативных последствий в виде возврата пособия по безработице и невозможности в течение года получать пособие по безработице в случае признания их безработными повторно.

Еще одна выявленная проблема связана с *трудоустройством граждан, имеющих статус «приемный родитель»*.

К омбудсмену обратилась М., потерявшая работу. В центре занятости, куда она обратилась, поставить ее на учет как безработную отказались, так как она воспитывает приемного несовершеннолетнего ребенка, на содержание которого получает ежемесячное вознаграждение в размере 10 тыс. рублей. В силу этих обстоятельств женщина считается занятой и не может получать пособие по безработице. При изучении нормативной базы выяснилось, что действительно, получаемое приемными родителями вознаграждение за оказание услуг по воспитанию ребенка приравнивается к заработной плате – иными словами, формально приемный родитель выполняет оплачиваемую работу.

Думается, что подобные договорные отношения автоматически лишают приемных родителей права на помощь государства в случае потери работы. В настоящий момент проблема остается на контроле, на стадии экспертизы находится подготовленный в аппарате омбудсмента проект соответствующих изменений в нормы законодательства.

Проблемы, связанные с *выплатой и размером заработной платы*, также обострились в связи с пандемией COVID-19.

Продолжает оставаться актуальной проблема задолженностей предприятий работникам по заработной плате. По данным прокуратуры Ярославской области, по состоянию на 01.01.2021 задолженность по заработной плате составила 4 479 тыс. рублей на трех предприятиях, хотя ее масштаб и сократился по сравнению с 2019 годом.

В первую волну пандемии поступило множество обращений, связанных со снижением заработной платы работников в связи с пе-

реводом «на удаленку», а также на основании локальных актов – приказов о простое, которые в ряде случаев издавались незаконно. Весной 2020 года поступали обращения от граждан, которых по причине контакта с заболевшими COVID-19 работодатели отправляли на самоизоляцию (карантин) за свой счет.

Вторая группа жалоб в этой области связана с отсутствием доплат за особые условия труда: на это жаловались сотрудники ряда медицинских организаций, работающие с пациентами с коронавирусной инфекцией.

Третья группа обращений – схожие жалобы, поступившие от гражданских служащих судебных участков мировых судей Ярославской области.

Так, работники судебных участков из Угличского, Даниловского, Любимского, Переславского, Тутаевского, Первомайского, Гаврилов-Ямского районов обращались к Уполномоченному с жалобами на нарушения их права на труд – оплата труда, по их мнению, не соответствует уровню загруженности по исполнению должностных обязанностей. Уполномоченный направил в Ярославскую областную Думу предложение о рассмотрении вопроса о повышении заработной платы сотрудникам аппаратов мировых судей.

Отдельный пласт обращений был связан с *предоставлением гражданам отпусков, в том числе по уходу за ребенком*. Некоторые «истории» приобрели серьезный резонанс на региональном уровне.

«На работу в воинскую часть – с младенцем» – под таким заголовком в региональных СМИ распространилась история военнослужащего Т., вдовца, после смерти супруги в одиночку воспитывающего четверых детей. Т. был вынужден брать с собой на работу годовалого младенца, так как руководство воинской части предложило ему либо «уволиться, если он хочет посвятить себя воспитанию детей», либо ходить на службу, изыскав возможность, с кем оставить ребенка. История получила широкий резонанс, к поиску решения подключился Уполномоченный. Действительно, Федеральным законом от 27.05.1998 № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" предусмотрено, что отпуск по уходу за ребенком предоставляется только военнослужащим женского пола. Уполномоченный направил предложение в Государственную Думу РФ о внесении изменения в действующее законодательство в части определения возможности, в экстренных ситуациях, подобных случившейся с Т., предоставления отпуска по уходу за ребенком военнослужащему-мужчине.

Пандемия COVID-19 привнесла в нашу жизнь еще одно мало-знакомое прежде явление – *удаленную (дистанционную) работу*. Вскоре после перевода многих сотрудников «на удаленку» началась активная деятельность по нормативному закреплению «новой реалии» в сфере трудовых отношений, так как в силу неотрегулированности этого вопроса многие работники оказались в ущемленном, уязвимом положении, о чем сообщали в своих обращениях.

Летом 2020 года началось широкое общественное обсуждение поправок в Трудовой кодекс РФ в части регулирования удаленной (дистанционной) работы. В обсуждении принял участие и Уполномоченный по правам человека в Ярославской области. Уполномоченный неоднократно подчеркивал своевременность и необходимость обсуждаемой законодательной инициативы, отмечая, что высокий уровень правовой определенности трудового законодательства является залогом соблюдения прав всех сторон трудовых отношений – как работников, так и их работодателей. Четкие правила в сфере труда и занятости важны во все времена и особо значимы в чрезвычайных обстоятельствах, препятствующих выполнению трудовой функции в пределах стационарных рабочих мест.

Самым важным фактором, который следует учесть при принятии поправок, является усиление социальных гарантий работнику, переводимому на дистанционную (удаленную) работу. В региональную Думу были направлены предложения о возможности корректировки ряда отдельных формулировок с целью более эффективной защиты прав, а также о закреплении равных возможностей по компенсации работнику использования им своего личного оборудования, программно-технических средств и средств защиты информации при заключении договора о дистанционной работе и временном переводе на дистанционную работу.

В период нестабильности, вызванной пандемией, особую роль приобретают *правовое просвещение и информирование* граждан об изменениях в законодательстве, имеющихся у них возможностях защиты прав, а также о каналах, по которым они могут сигнализировать о проблемах и получать обратную связь. С этой целью защите трудовых прав был посвящен комплекс информационно-просветительских материалов в рамках медиапроекта Уполномоченного «Имеем право!» – правовые ликбезы на сайте Уполномоченного, в специализированных рубриках в газетах «Северный край», «Городские новости», в газете «Вестник Уполномоченного «Имеем право!», а также в радио- и телепрограммах «Имеем право!».

Таким образом, можно констатировать, что чрезвычайные обстоятельства пандемии, с одной стороны, высветили частные, узкие и слабоощутимые в «нормальной» ситуации проблемы, слабые и уязвимые места в системе обеспечения трудовых прав граждан. С другой стороны, обострились уже существующие проблемы, возникли и новые вызовы. В то же время государство и общество смогли адаптироваться к сложившимся обстоятельствам на административном и нормативном уровнях, что позволило избежать системных нарушений гарантированных Конституцией РФ прав и свобод на территории нашего региона, и в том числе – права на труд.

Дискуссия

Епихина Н.Л.:

- Полностью согласна с Вами по поводу отпуска по уходу за ребенком отцу-военнослужащему. И граждане, которые проходят альтернативную службу, пользуются этим правом – отпуском по уходу за ребенком, потому что на них распространяется ТК РФ.

Романова Л.В. :

- В продолжение темы: когда мужчина воспитывает детей и является отцом-одиночкой, касается не только военнослужащих, но и иных категорий граждан. Ко мне неоднократно поступали подобные обращения. И мы обращались в т.ч. и в Правительство, чтобы закрепить статус многодетных отцов-одиночек и давать им социальные гарантии по аналогии с женщинами. К сожалению, ответ я получила также отрицательный. Но, насколько мне известно, сейчас в ГД РФ находится законопроект, он прошел первое чтение, будем надеяться.

Ларина Т.В.:

- По трудовым правам: проблема с регистрацией безработных на портале госуслуг при отсутствии места регистрации или регистрации в другом субъекте. У нас такая проблема возникла, когда у женщины вообще не было регистрации, и ее, как и всех, заставили возвращать деньги. Мы направили предложение Т.Н. Москальковой. Портал «Работа в России» на сегодняшний момент не подразумевает единой системы, информационного поля, они все региональные. Полагаю, что надо идти по тому пути, по которому пошел ПФР, и воспользоваться этим масштабным ресурсом «Работа в России» и сделать единую базу. Мы с таким предложением вышли.

Реплики

Петров И.А.:

– В ваших выступлениях прозвучала одна очень важная мысль: все вы работаете на своей территории и каждый на своей территории приносите пользу. Если закрыть все ваши региональные офисы и оставить только офис федерального омбудсмана, произошел бы колоссальный коллапс: и для местных органов исполнительной власти, и для населения, которому просто было бы невозможно куда-либо обратиться.

У нас в стране есть несколько омбудсменов: уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка, уполномоченный по правам предпринимателей и финансовый омбудсман. Все омбудсмены, кроме финансового, имеют региональное присутствие. И вы, наверное, это ощутили, что к вам обращаются граждане по защите их финансовых прав, т.е. в отношениях с финансовыми организациями. И вам некуда переадресовать такие обращения, т.е. нет у вас регионального коллеги, который бы занимался этим вопросом. Из-за этого обратиться к финансовому омбудсману у нас колоссальная проблема: люди не знают, как это сделать, потому что для этого необходимо иметь определенные знания. А финансовый омбудсман, если брать нашу оценку как общественной организации, хотелось бы, чтобы работал лучше. Если бы существовала региональная сеть финансового омбудсмана, многие вопросы не доходили бы до центрального аппарата, они решались бы на региональном уровне.

У меня к вам огромная просьба: сообществу омбудсманов поднять вопрос о том, что вам в своих регионах необходимы такие коллеги. Финансовый омбудсман создавался для того, чтобы разгрузить суды, чтобы брать на себя решения, в т.ч. путем медиации. На самом деле получилось все наоборот: государство тратит деньги на аппарат финансового омбудсмана, и потом его решения отменяют в тех же судах.

Просьба и предложение: поднять вопрос в своем сообществе о том, что необходима региональная сеть финансового омбудсмана. Финансовый омбудсман финансируется Банком России и Ассоциацией российских банков (АРБ), т.е. финансовой нагрузки на бюджет нет.

Чечельницкий И.В.:

– Разрешите еще раз всех поблагодарить. Каждое выступление очень содержательное, многие вещи для нас очень важны с точки зрения нашей работы: не все видно из центра, порой вам видней. Мы

готовы подключаться, готовы реагировать, потому что слышал эту мысль практически в каждом выступлении. У нас за последний год больше чем в два раза увеличился наш с вами документооборот, т.е. вы активно обращаетесь к Т.Н. Москальковой. Мы со своей стороны запрашиваем федеральные министерства, парламент. К сожалению, не всегда вопросы решаются положительно, но часто решаются. И мы готовы эту работу продолжать, наращивать. Нам очень интересен опыт, которым делились коллеги, в частности, по административным искам. Мы тоже у себя пытаемся эту работу наращивать, развивать, поэтому нам тоже интересен этот обзор. Просьба направить в наш адрес итоговый документ конференции, чтобы мы могли те предложения, которые прозвучали, учесть в ежегодном докладе и в текущей работе.

МАТЕРИАЛЫ ЗАОЧНЫХ УЧАСТНИКОВ

РОСТ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ ГРАЖДАН КАК ФАКТОР, ОГРАНИЧИВАЮЩИЙ ВОЗМОЖНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ

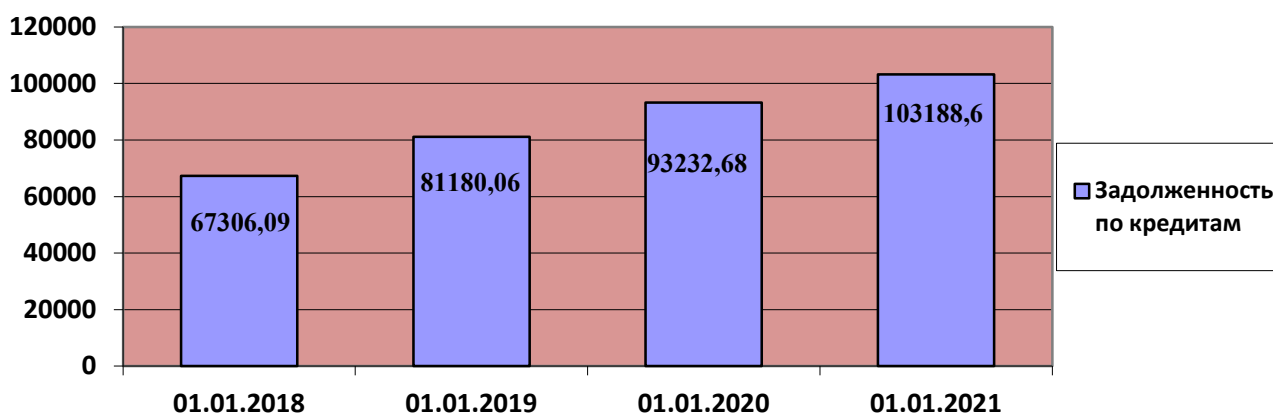


***Капустин Александр Михайлович,
Уполномоченный по правам человека в Смоленской области,
кандидат юридических наук***

На протяжении ряда лет в адрес Уполномоченного по правам человека в Смоленской области поступают обращения, касающиеся вопросов кредитования. Большая часть таких обращений связана с возникающими трудностями погашения кредитов (долгами перед кредитными организациями). Граждане от безысходности интересуются возможностью и порядком инициирования собственного банкротства.

По информации Отделения по Смоленской области Главного управления по ЦФО Центрального банка РФ за последние годы отмечается серьезный рост долговой нагрузки на заемщиков – физических лиц в нашем регионе. Так, задолженность по кредитам, предоставленным физическим лицам (в млн. руб) на 01.01.2019 составляла 81 180,06 (на 01.01.2018 – 67 306,09), а к 01.01.2020 она составила 93 232,68. На 01.01.2021 эта задолженность выросла до 103 188,6.

*Динамика задолженности по кредитам,
предоставленным физическим лицам в Смоленской области
(млн. руб.)*



За первый квартал текущего года (на 01.04.2021) задолженность физических лиц по кредитам в Смоленской области (в млн. руб.) уже составила 106 667,0 (на 01.04.2020 – 95 879,4).

Согласно статистике закредитованности населения, представленной Банком России, по итогам 2020 года имели долги перед банками 72% домохозяйств страны. Это на 12,7% больше, чем в 2019 году. Впервые более чем за 20 лет в России величина общего долга граждан перед финансовыми организациями составляет 20 трлн рублей. В период с октября 2019-го по октябрь 2020 года сумма выросла на 2,3 трлн рублей. По мнению экспертов Центробанка, закредитованность россиян будет продолжать расти и дальше.

Проблема возврата кредита в настоящее время является достаточно актуальной. Это связано с активной работой кредитных организаций по привлечению клиентов. С начала 2017 года стремительными темпами понижались стартовые ставки по кредитам, появились новые «льготные» предложения для заемщиков от банков. При таких условиях все большее количество граждан полагают, что в состоянии взять и вернуть кредит. Получив широкое развитие, кредитование превратилось в один из наиболее популярных инструментов для удовлетворения своих потребностей с использованием заемных средств банка. Конкурируя друг с другом, банки предлагают различные программы кредитования, ориентированные практически на любую категорию платежеспособных заемщиков. Понятие «кредит» стало знакомо практически каждому. Однако кажущаяся доступность кредита и низкая правовая осведомленность потенциальных заемщиков приводят к негативным, в том числе социальным, последствиям.

В 2020 году жители Смоленской области получили почти 10 тысяч ипотечных кредитов. Это на 2,3 тысячи больше, чем годом ранее. Объем выданной ипотеки увеличился на 41% и составил более 20 млрд рублей. Почти три тысячи ипотечных кредитов на сумму 7 млрд рублей смоляне получили на приобретение жилья в долевом строительстве. Средний срок ипотечных кредитов, взятых в 2020 году, увеличился до 18 лет и пяти месяцев. Средний размер кредита возрос с 1,875 млн до 2 млн рублей. Показатели по ипотеке высоки, в том числе и благодаря госпрограммам. Так, по данным оператора программы льготной ипотеки под 6,5% АО «ДОМ.РФ», жители Смоленской области в 2020 году заключили 1 558 ипотечных договоров на сумму более чем 2,6 млрд рублей.

Срок ипотечного кредитования достаточно длительный, и за это время может случиться все что угодно. Может сложиться такая ситуация, что возникнут проблемы с возвратом кредита. В этом случае, если все документы оформлены правильно с юридической и финансовой точки зрения, есть возможность с разрешения банка продать квартиру. При этом могут остаться средства на приобретение жилья по меньшей стоимости. Наряду с указанными рисками по ипотечному кредиту, возникновение которых не исключено, можно выделить следующие:

- потеря трудоспособности заемщика;
- взыскание на недвижимое имущество;
- требование о досрочном возврате ипотечного кредита.

Основная опасность ипотеки, с которой может столкнуться любой заемщик, – невозможность выполнять свои обязательства перед банком, то есть выплачивать кредит. Страхование риска утраты трудоспособности является обязательным требованием при оформлении ипотечного кредита, но заемщик не может быть абсолютно уверен, что причина, по которой он стал нетрудоспособным, будет являться гарантированным основанием для перечисления страховой компанией выплаты для погашения кредита. В результате заемщик может столкнуться с ситуацией, когда он не только не может погашать кредит, но и получить страховую выплату не представляется возможным. Последствия такой ситуации предсказуемы – заложенное недвижимое имущество продается банком, средства, полученные от продажи, идут на погашение кредита.

Другая опасность ипотеки состоит в том, что банк вправе обратиться взыскание на заложенное недвижимое имущество не только когда заемщик не выполняет свои обязательства по ипотеке, но и когда

выполнение таких обязательств осуществляется ненадлежащим образом. Законодательство предоставляет банку возможность воспользоваться таким правом при нарушении сроков внесения ежемесячных платежей, если такие нарушения возникли более трех раз в течение 12 месяцев.

Существует ряд ситуаций, когда банк вправе потребовать полного возврата ипотечного кредита, несмотря на отсутствие нарушений условий договора со стороны заемщика. К таким ситуациям следует отнести нарушение условий эксплуатации заложенной недвижимости (перепланировки, ремонт без согласования с банком и т.д.), а также несоблюдение обязанностей по ее страхованию. В том случае, если все же возникла ситуация, осложняющая возможность выплаты кредита на установленных условиях, представляется целесообразным обратиться в кредитную организацию за получением имеющихся финансовых инструментов – например, реструктуризацией и рефинансированием, которые могут помочь исправить положение.

Мониторинг поступающих обращений показывает, что рост за кредитованности связан с ухудшением платежной дисциплины заемщиков. Это является следствием растущей инфляции, роста цен и снижения уровня реально располагаемых доходов населения. Как объясняют сами должники, все больше средств они вынуждены тратить на оплату товаров и услуг первой необходимости и все меньше остается на погашение ранее взятых кредитов. В 2020 году данную ситуацию существенно усугубили последствия пандемии COVID-19.

Но инфляция и снижение доходов – далеко не единственные причины растущей просроченной задолженности. Есть еще элементарная финансовая неграмотность. Заемщики берут кредиты, не вникая в условия кредитных договоров и не оценив объективно свои финансовые возможности.

В сложившейся ситуации государство и бизнес должны взаимодействовать, предпринимая комплексные меры в борьбе за повышение финансовой грамотности населения. Первый шаг уже сделан – принят закон о потребительском кредите, который значительно повысил для заемщика прозрачность условий кредитования. Но вряд ли на этом можно поставить точку. Необходимы постоянная информационно-разъяснительная работа со стороны государственных органов, публикации специальных материалов в СМИ, информационные кампании различных финансовых организаций.

Для исправления негативной ситуации на рынке кредитования Центробанк постоянно вводит меры, призванные снизить темпы его

роста, особенно рискованного для граждан. Так, например, с 1 октября 2019 года кредитные организации обязаны осуществлять расчет показателя долговой нагрузки заемщика (ПДН) по вновь предоставленным кредитам физическим лицам. Это делается в целях дестимулирования предоставления необеспеченных кредитов заемщикам с высоким уровнем долговой нагрузки. По мнению специалистов, такие меры Центрального банка в настоящий момент главным образом являются превентивными в отношении банков и направлены на усиление устойчивости банковского сектора. Существенные изменения могут произойти после того, как государство усилит стимулирование социальной сферы и потребительского спроса через повышение доходов населения. Здесь представляется важным проанализировать какие социальные группы находятся в наибольшем риске.

В 2019 году на законодательном уровне введена возможность применения так называемых «кредитных каникул», предполагающих отсрочку по платежам для заемщиков, которые попали в трудную жизненную ситуацию. Например, тяжело заболели и надолго лишились работы. После «каникул» выплаты должны продолжаться по первоначальным условиям договора, пропущенные взносы отодвинутся на конец срока кредита. Очевидно, что целью «кредитных каникул» было не только поддержать потенциально «проблемных» заемщиков, но и дополнительно стимулировать спрос на кредиты со стороны отдельных групп граждан. В случае же с необеспеченным кредитованием стоит как раз обратная задача – сдержать рынок.

В настоящее время обсуждается возможность «списания наиболее проблемных кредитов». Представляется, что если правительство анонсирует такую программу, оно практически подтолкнет людей к тому, чтобы они набирали еще больше кредитов, надеясь на помощь государства.

Серьезным шагом к решению проблемы видится то, что с 2015 года люди получили возможность инициировать собственное банкротство. При этом не каждый имел достаточно средств, чтобы объявить себя финансово несостоятельным. Банкротство являлось элитной финансовой услугой – цена вопроса в 80 – 130 тыс. рублей. Учитывая рассматриваемую в данном случае категорию граждан, такая сумма непомерно велика. Идея упростить и снизить стоимость банкротства обсуждалась давно.

С 1 сентября 2020 года для физических лиц предусмотрен внесудебный порядок банкротства (Федеральный закон от 31.07.2020

№ 289) по заявлению через многофункциональные центры (МФЦ). Такой механизм позволяет избавиться от долгов перед кредиторами, если их невозможно погасить, а средств и имущества у должника нет. Оформить банкротство через МФЦ может гражданин, у которого общий размер долгов составляет от 50 000 до 500 000 рублей. Если сумма больше, банкротство можно оформить только в судебном порядке. При этом внесудебная процедура банкротства возможна лишь при совпадении таких условий:

1. В отношении должника окончено исполнительное производство в связи с тем, что у него нет имущества, на которое можно обратиться взыскание, то есть на основании п. 4 ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Исполнительный лист возвращен.

2. После возвращения исполнительного документа взыскателю не возбуждались другие исполнительные производства, которые не окончены или не прекращены на момент проверки МФЦ.

На практике приведенные выше условия нередко становятся серьезным препятствием к началу процедуры внесудебного банкротства. Кроме того, следует отметить, что сама процедура банкротства физического лица имеет ряд негативных последствий для банкрота, ограничивающих определенные права. Представляется, что различные применяемые в настоящее время меры по поддержке заемщиков (в том числе и возможность признания банкротом) – это временные сдерживающие рычаги, а не принципиально координационные меры. Видится, что снижать риск возможных негативных последствий можно за счет структурных изменений на рынке кредитования. Банки должны постепенно переходить от необеспеченного кредитования к залоговому. Также в немалой степени работа по нейтрализации рисков может заключаться в увеличении благосостояния населения: если экономика будет расти и реальные доходы граждан тоже, то платить по кредитам они не перестанут.

В целом анализ обращений по финансовым вопросам, поступающим к Уполномоченному по правам человека в Смоленской области, позволяет обозначить некоторые существующие сегодня в данной сфере проблемы:

1. Нарушения со стороны банков: навязывание услуг, несообщение достоверной информации, незаконное взимание дополнительных комиссий.

2. Наличие многочисленных кредитных фирм, которые по законодательству не отвечают за последствия обмана.

3. Некачественная (необъективная) оценка платежеспособности заемщика.

4. Низкая финансовая грамотность населения при высокой финансовой активности.

5. Несерьезное отношение со стороны заемщиков к подписываемым документам.

Учитывая большую социальную значимость обозначенной проблемы, в целях обеспечения реализации и защиты прав и законных интересов граждан Уполномоченным по правам человека в Смоленской области планируется проведение рабочих встреч с привлечением к участию в них руководителей всех заинтересованных, компетентных органов, ведомств, организаций и учреждений, работающих в сфере кредитования. Особое внимание будет уделено мерам по повышению правовой и финансовой информированности и грамотности населения, консолидации общих усилий в этом направлении.

**РЕЗОЛЮЦИЯ
МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ
«АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ПРАКТИКА РЕГИОНОВ»**

3 июня 2021 года, город Калуга

Третьего июня 2021 года в городе Калуге прошла межрегиональная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и гражданина: практика регионов».

Цель конференции заключалась в обобщении, систематизации и распространении передового опыта защиты прав граждан.

В ходе конференции решались следующие задачи:

- обмен региональными практиками правозащитной деятельности, совершенствование форм и способов защиты прав граждан;
- расширение сотрудничества региональных омбудсманов, государственных и общественных структур в вопросах обеспечения соблюдения прав граждан;
- разработка практических рекомендаций по совершенствованию системы защиты прав граждан.

Организатором научно-практической конференции выступил Уполномоченный по правам человека в Калужской области Ю.И. Зельников.

В работе конференции принимали участие:

- уполномоченные по правам человека субъектов Российской Федерации и их представители;
- представители аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- руководители и представители органов государственной власти Калужской области, территориальных структур федеральных органов власти;
- представители правозащитных структур;
- доверенные лица Уполномоченного по правам человека в Калужской области в муниципальных образованиях.

Гостями и участниками научно-практической конференции стали омбудсмены и их представители из 16 субъектов РФ. Всего в конференции приняли участие 55 человек.

На конференции освещались отдельные проблемы реализации жилищных прав граждан; защиты трудовых прав, в том числе с уче-

том новых реалий – в период пандемии новой коронавирусной инфекции; проблемы социальной поддержки осужденных и практика соблюдения прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на ЧАЭС.

Кроме того, уполномоченные поделились опытом использования судебной формы защиты прав граждан.

Участники научно-практической конференции, проанализировав и обсудив в рамках конференции сложившуюся в регионах ситуацию в сфере соблюдения и защиты прав граждан, пришли к выводу, что по-прежнему жалобы на нарушения жилищных прав граждан доминируют среди всех жалоб, поступающих в адрес уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Многие из них являются системными, многолетними и не решаемыми в полной мере на региональных и муниципальных уровнях.

Чрезвычайные обстоятельства, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, осложнили ситуацию с реализацией различных прав граждан.

Признавая важность затронутых в рамках научно-практической конференции проблем, обобщив представленные на конференции опыт, идеи, предложения и практику работы, **ее участники принимают данную резолюцию и рекомендуют:**

- определить обеспечение соблюдения и защиты жилищных прав человека и гражданина одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и правозащитных организаций;

- использовать судебный механизм защиты прав граждан в деятельности региональных уполномоченных по правам человека, и в первую очередь в рамках обращения уполномоченных в суды с административными исками;

- организовать постоянный обмен лучшими практиками использования региональными уполномоченными по правам человека обращения в суды с административными исковыми требованиями в защиту прав и интересов граждан;

- рассмотреть возможность создания совместно с Уполномоченным по правам человека в РФ общей информационной систематизированной базы данных с образцами административных исков (иных процессуальных обращений уполномоченных в суды), апелляционных и кассационных жалоб уполномоченных и состоявшихся по ним судебных решений;

- рекомендовать региональным службам занятости усовершенствовать работу с заявлениями граждан о постановке на учет в качестве безработного в целях недопущения снятия с учета и лишения пособия по безработице на 12 месяцев гражданина, подавшего заявление в электронном виде до фактического прекращения им работы;

- **обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с рекомендацией рассмотреть необходимость внесения ряда изменений в федеральное законодательство в части:**

1) определения правового регулирования статуса «бывших общежитий», переданных при их приватизации в муниципальную собственность, а также способа, субъектов и источников финансирования их надлежащего содержания до расселения из них людей в целях комплексного развития территорий;

2) внесения изменений в Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части возможности признания граждан, осуществляющих опеку или попечительство над детьми, безработными;

3) возможности популяризации проведения медиативных процедур в субъектах Российской Федерации с целью восстановления нарушенных прав граждан в досудебном порядке, предусмотрев возможности субсидирования услуг медиаторов по аналогии с предоставлением бесплатной юридической помощи гражданам в соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ;

4) наделения уполномоченных правом участия в гражданском процессе по аналогии с участием прокурора и фактической аналогией участия уполномоченных в рамках КАС РФ – в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина по отдельным категориям дел в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд: это в первую очередь относится к слаботзащищенным социальным группам населения (с ограниченным состоянием здоровья, преклонного возраста, многодетные семьи и другие) по вопросу защиты прав на социальное обеспечение, предоставления мер поддержки, различных льгот, компенсаций и выплат и т.п.;

5) внесения изменений в ст. 99 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, предусматривающих введение 50% оплаты коммунально-бытовых услуг осужденными, содержащимися в исправительных колониях, являющимися инвалидами третьей группы;

6) назначения ЕДВ гражданам, отбывающим наказание в виде лишения свободы в учреждениях уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории зоны, подвергшейся радиоактивному загрязнению;

7) разработки и принятия федеральной целевой программы по преодолению последствий радиационного загрязнения вследствие аварии на ЧАЭС, предусмотрев в ней проведение на загрязненных территориях мероприятий, направленных на реабилитацию почв, в том числе лесного фонда; осуществление радиационного контроля и радиационного мониторинга; медицинскую и социально-психологическую реабилитацию пострадавшего населения; социально-экономическое развитие в целях реализации принятого государством обязательства по улучшению качества жизни местного населения.

Участники конференции приняли решение:

- материалы конференции разместить в сети интернет на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Калужской области и издать в виде сборника;

- направить материалы конференции в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в регионах России.

**Список участников межрегиональной
научно-практической конференции
«Актуальные вопросы реализации и защиты прав человека и
гражданина: практика регионов»
г. Калуга, 3 июня 2021 года**

**Руководство Калужской области, руководители и сотрудники
федеральных и территориальных структур**

1. **Астахова Оксана
Константиновна** заместитель начальника отдела защиты
прав потребителей Управления Роспотреб-
надзора по Калужской области
2. **Бабурин Виктор
Сергеевич** первый заместитель Председателя Законо-
дательного Собрания Калужской области
3. **Башкатова Карина
Сергеевна** заместитель Губернатора Калужской обла-
сти – руководитель администрации Губер-
натора Калужской области
4. **Князев Игорь
Федорович** Главный федеральный инспектор по Ка-
лужской области Аппарата полномочного
представителя Президента РФ в Централь-
ном федеральном округе
5. **Коновалов Павел
Вячеславович** министр труда и социальной защиты Ка-
лужской области
6. **Кравченко
Александр
Григорьевич** начальник Управления Министерства юс-
тиции Российской Федерации по Калуж-
ской области
7. **Никитина
Екатерина
Владимировна** начальник отдела защиты прав потребите-
лей Управления Роспотребнадзора по Ка-
лужской области
8. **Орлов Владимир
Николаевич** заместитель прокурора Калужской области
9. **Полонский
Дмитрий
Сергеевич** руководитель Государственной инспекции
труда в Калужской области

Уполномоченные по правам человека и сотрудники их аппаратов

- | | |
|--|--|
| 10. Бабуркин Сергей Александрович | Уполномоченный по правам человека в Ярославской области |
| 11. Буцай Павел Юрьевич | Уполномоченный по правам человека в г.Севастополе |
| 12. Егорова Надежда Александровна | Уполномоченный по правам человека в Тверской области |
| 13. Епихина Наталья Леонидовна | Уполномоченный по правам человека в Рязанской области |
| 14. Зельников Юрий Иванович | Уполномоченный по правам человека в Калужской области |
| 15. Лабейкин Александр Алексеевич | Уполномоченный по правам человека в Орловской области |
| 16. Ларина Татьяна Владимировна | Уполномоченный по правам человека в Тульской области |
| 17. Орешеч Александр Владимирович | советник Уполномоченного по правам человека в Брянской области |
| 18. Орлов Сергей Александрович | сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Ивановской области |
| 19. Панин Александр Григорьевич | Уполномоченный по правам человека в Белгородской области |
| 20. Пасынкова Лариса Андреевна | сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Московской области |
| 21. Потяева Татьяна Александровна | Уполномоченный по правам человека в г. Москве |
| 22. Репин Владимир Васильевич | Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области |
| 23. Романова Людмила Валерьевна | Уполномоченный по правам человека во Владимирской области |
| 24. Семенова Екатерина Юрьевна | Уполномоченный по правам человека в Московской области |

- | | | |
|-----|---------------------------------------|--|
| 25. | Тихонова Ираида Юрьевна | Уполномоченный по правам человека в Липецкой области |
| 26. | Тулупов Вячеслав Сергеевич | Уполномоченный по правам человека в Брянской области |
| 27. | Фирсов Владимир Владимирович | Уполномоченный по правам человека в Курской области |
| 28. | Харитонов Сергей Иванович | начальник отдела по взаимодействию с региональными УПЧ и с институтами гражданского общества рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации |
| 29. | Чечельницкий Илья Валентинович | первый заместитель руководителя рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации |
| 30. | Шмелева Светлана Анатольевна | Уполномоченный по правам человека в Ивановской области |



Руководители областных учреждений, коммерческих структур, общественных организаций

- | | | |
|-----|--------------------------------|---|
| 31. | Лезин Юрий Валентинович | президент Адвокатской палаты Калужской области |
| 32. | Петров Игорь Андреевич | председатель правления КРО ОООП «ФинПотребСоюз» |

Доверенные лица Уполномоченного по правам человека в Калужской области

- | | | |
|-----|------------------------------------|---|
| 33. | Баранов Александр Петрович | доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Думиничском районе |
| 34. | Беляков Александр Сергеевич | доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Боровском районе |
| 35. | Бирюкова Татьяна Ивановна | доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Бабынинском районе |
| 36. | Вдовкина Людмила Алексеевна | доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Мещовском районе |

37. **Виноградова Оксана Викторовна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Малоярославецком районе
38. **Гаряева Жанна Викторовна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Жиздринском районе
39. **Гельвих Людмила Анатольевна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Перемышльском районе
40. **Жирова Людмила Андреевна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Перемышльском районе
41. **Зайцева Елена Владимировна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Куйбышевском районе
42. **Ковалева Светлана Матвеевна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Козельском районе
43. **Кочеткова Надежда Владимировна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Ферзиковском районе
44. **Леонович Андрей Александрович** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в г. Обнинске
45. **Матюшина Татьяна Владленовна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Кировском районе
46. **Мартынов Валентин Николаевич** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Мосальском районе
47. **Мельникова Анастасия Анатольевна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Спас-Деменском районе
48. **Панькина Елена Владимировна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Брятинском районе
49. **Потапова Наталья Валентиновна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Юхновском районе
50. **Поварнева Карина Юрьевна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Дзержинском районе
51. **Ткаченко Вера Федоровна** доверенное лицо Уполномоченного по правам человека в Жуковском районе

Отзывы и замечания можно присылать по адресу:
Россия, 248000, г. Калуга, пер. Старичков, 2а, к. 204.
Уполномоченный по правам человека в Калужской области
Тел.: (4842) 500-100, т/ф (4842) 56-59-49
e-mail: ombudsman@adm.kaluga.ru
сайт: www.ombudsman.kaluga.ru
 <https://vk.com/ombudsman40>
 <https://www.facebook.com/ombudsman40>




АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ПРАКТИКА РЕГИОНОВ

*Сборник материалов межрегиональной
научно-практической конференции
(г. Калуга, 3 июня 2021 года)*

*Текст печатается в авторской редакции.
Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен,
названий и иных сведений, а также за соблюдение законов
об интеллектуальной собственности несут авторы
публикуемых материалов*

Подписано в печать 26.07.2021.
Формат 60x84/16. Бумага офсетная
Печать офсетная.
Усл. печ. л. 9. Тираж 150 экз. Зак. № 131.



Отпечатано в типографии «Наша Полиграфия»,
248009, Калуга, Грабцевское шоссе, 126.
 (4842) 77-00-75; +7 910 910 50 54
 ilstrel@yandex.ru
 nasha-poligrafia.ru