



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

ДОКЛАД

**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО
ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ
В 2016 ГОДУ**

**Архангельск
2017 год**

ВВЕДЕНИЕ

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в 2016 году подготовлен в полном соответствии с нормами действующего законодательства и требованиями, предъявляемыми к таким документам.

Основной целью доклада является информирование о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области (далее – Уполномоченный), в том числе по приоритетным направлениям, определенным на 2016 г., о положении в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и привлечение внимания исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов законодательных (представительных) органов власти к наиболее актуальным проблемам в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина на территории региона; информирование граждан о возможностях самостоятельного восстановления нарушенных прав.

Исходя из этого, структура настоящего доклада включает в себя разделы, посвященные:

- анализу поступивших в адрес Уполномоченного обращений в разрезе их количества, форм, каналов поступления, типологии, тематики и иных признаков;
- характеристике ситуации с реализацией отдельных категорий и групп прав человека;
- деятельности Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав и ее результатам;
- формам влияния Уполномоченного на развитие правозащитной ситуации.

Самостоятельный раздел отведен приоритетным направлениям деятельности Уполномоченного в 2016 г., перечень которых включал в себя:

- контроль за реализацией избирательных прав граждан в связи с проведением выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- практическую реализацию законодательной нормы об институте общественных помощников Уполномоченного в городах и районах;
- развитие практики выездных приемов;
- дальнейшее развитие направлений и форм повышения правовой грамотности населения;
- проведение постоянного системного мониторинга и контроля отдельных направлений реализации прав граждан.

Особенностью структуры построения настоящего доклада является отражение информации о правозащитной ситуации в Архангельской области в соответствии с международными правовыми нормами, закрепленными Международными Пактами от 16.12.1966 «О гражданских и политических

правах» и «Об экономических, социальных и культурных правах», со дня принятия которых в истекшем году исполнилось 50 лет.

Традиционными источниками при подготовке ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного, использованными в целях всестороннего и объективного подхода к характеристике ситуации с реализацией прав человека, стали следующие:

- индивидуальные и коллективные обращения в адрес Уполномоченного;
- информация, полученная в ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками аппарата;
- сведения, полученные в ходе проверок и посещений различных учреждений, выездных проверок по жалобам;
- результаты мониторинга реализации прав граждан в различных сферах;
- документы и материалы, предоставленные органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями;
- экспертные оценки научной и правозащитной общественности;
- материалы парламентских слушаний, «круглых столов» и иных публичных мероприятий;
- публикации в печатных средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и др.

Доклад в полном объеме размещается на официальном интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в Архангельской области <http://www.pomogupolnom.ru>.

Уполномоченный выражает признательность всем органам власти и местного самоуправления, их должностным лицам за взаимодействие при восстановлении нарушенных прав человека; общественным помощникам Уполномоченного, общественным организациям и просто неравнодушным гражданам – за привлечение внимания к фактам нарушений и участие в судьбе людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации.

СОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГАРАНТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНА

Одной из основных задач Уполномоченного является «обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Архангельской области, содействие восстановлению этих прав и свобод в случае их нарушения» (п. 2 ст. 1 областного закона от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области»).

АНАЛИЗ ОБРАЩЕНИЙ В АДРЕС УПОЛНОМОЧЕННОГО

Анализ обращений, ежедневно поступающих на имя Уполномоченного, носит комплексный характер и включает в себя сбор информации, ее обобщение и экспертную оценку. Его результаты позволяют охарактеризовать ситуацию с соблюдением прав и свобод на территории Архангельской области в целом, а также



выделить наиболее проблемные вопросы, характеризующие правозащитную ситуацию в определенных сферах общественной жизни. Вместе с тем анализ обращений является одним из ключевых инструментов при выявлении системных и массовых нарушений прав и свобод и построения в соответствии с этим приоритетных векторов деятельности Уполномоченного.

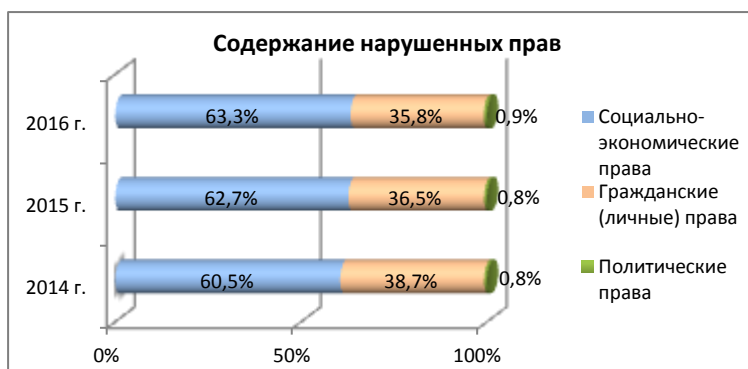
В 2016 г. количество обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, составило 12 530, что выше уровня предыдущего года на 10,7%. В качестве основной причины зафиксированного роста Уполномоченный рассматривает существенное расширение географии своей деятельности за счет проведения выездных приемов в удаленных от областного центра муниципальных образованиях, а также практической реализации законодательной нормы об институте общественных помощников в городах и районах области.

Следует отметить, что из общего количества поступивших в 2016 г. обращений собственно жалобами являлись 5 413, что выше уровня предыдущего года почти на 13%. При этом получила развитие тенденция ежегодного увеличения удельного веса жалоб в общей структуре обращений: если в 2014 г. он составлял 41,0%, а в 2015 – 42,4%, то по итогам 2016 г. превысил 43%.



Традиционным критерием классификации обращений является **содержание прав человека, закрепленных в Конституции РФ** и международных актах: социально-экономические, гражданские (личные),

политические права. Следует отметить, что структура обращений в сравнении с данными предыдущих периодов принципиальных изменений не претерпела. В то же время закрепились тенденции увеличения доли обращений по вопросам социально-экономических прав: в 2014 г. она составляла немногим более 60%, в 2015 г. – почти достигла 63%, а по итогам 2016 г. превысила 63%. Одновременно сократилась доля обращений по вопросам гражданских (личных) прав – с 38,7% в 2014 г. и 36,5% в 2015 г. до 35,8% в 2016 г. Доля обращений в связи с соблюдением политических прав, практически не изменилась, составив 0,9%.

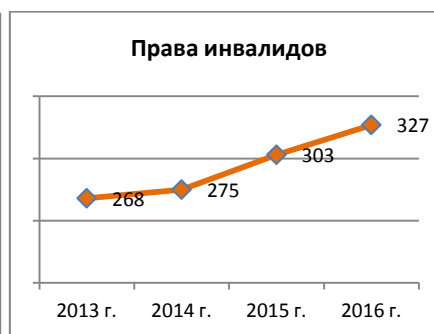
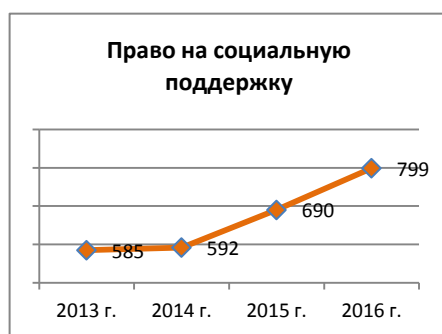


В то же время закрепились тенденции увеличения доли обращений по вопросам социально-экономических прав: в 2014 г. она составляла немногим более 60%, в 2015 г. – почти достигла 63%, а по итогам 2016 г. превысила 63%. Одновременно сократилась доля обращений по вопросам гражданских (личных) прав – с 38,7% в 2014 г. и 36,5% в 2015 г. до 35,8% в 2016 г. Доля обращений в связи с соблюдением политических прав, практически не изменилась, составив 0,9%.

Одновременно сократилась доля обращений по вопросам гражданских (личных) прав – с 38,7% в 2014 г. и 36,5% в 2015 г. до 35,8% в 2016 г. Доля обращений в связи с соблюдением политических прав, практически не изменилась, составив 0,9%.

Доминирующая роль обращений по вопросам реализации **социально-экономических прав** объясняется тем, что беспрепятственная реализация человеком данной группы прав позволяет каждому создать базовые материальные и физиологические условия для полноценной жизни, а следовательно – и для реализации иных видов прав. В связи с этим население более чувствительно воспринимает ограничение или нарушение своих законных прав именно этой категории.

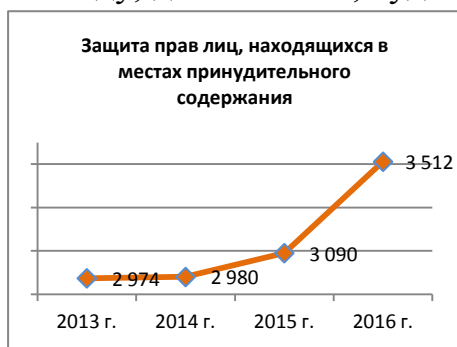
Увеличение доли обращений данной группы в 2016 г. вызвано в первую очередь ростом количества обращений в связи с нарушением жилищных прав граждан (на 5,7%), прав на охрану здоровья и медицинскую помощь (на 6,8%), права на социальную поддержку (на 15,8%), прав инвалидов (на 7,9%), трудовых прав (на 6,4%). При этом перечисленные категории (за исключением трудовых прав) на протяжении нескольких лет имеют постоянную тенденцию к росту.





В то же время по итогам 2016 г. зафиксирован прирост количества обращений по отдельным категориям, динамика которых в предыдущий период стабилизировалась. Среди них прежде всего следует отметить **вопросы обеспечения трудовых прав**: количество их превысило 700, что более чем на 6% выше уровня предыдущего года. Схожей динамикой характеризуется и поступление обращений по вопросам **реализации прав граждан, проживающих на отдельных территориях**: рост в 2016 г. составил менее 1%.

В группу **гражданских (личных) прав** объединены право на жизнь, свободу, достоинство, судебную защиту, самоидентификацию личности и другие, составляющие первооснову правового статуса личности. Их специфическими особенностями является неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения; они не увязаны напрямую с принадлежностью гражданству государства, не вытекают из него и необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности и других естественных прав, связанных с индивидуальной, частной жизнью человека.



Среди обращений по вопросам нарушений **гражданских (личных) прав** сохранили доминирующее значение **вопросы защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания** — исправительных колониях, следственных изоляторах, изоляторах временного содержания, спецприемниках для содержания лиц, арестованных в административном порядке, и др. Общее количество обращений данной категории по итогам 2016 г. вновь возросло, подтвердив тенденцию предыдущих периодов: при росте на 13,7% оно составило 3 512. Удельный вес таких обращений также увеличился — с 27,3% до 28,0%. Преобладающими в данной категории стали вопросы оказания медицинской помощи, а также обжалования действий сотрудников администрации учреждений, на которые



пришлось по 17% от общего числа обращений. На следующей позиции – вопросы социальной адаптации (14% обращений данной категории).

Вместе с тем необходимо отметить, что количество поступивших обращений является не единственным показателем, характеризующим ситуацию с соблюдением прав человека на территории региона. Зачастую особую актуальность и остроту получают проблемы, удельный вес которых не столь велик, однако анализ именно таких обращений, подкрепленный информацией из соответствующих ведомств и иных источников, результатами взаимодействия с органами власти, позволяет квалифицировать проблему как системную и влекущую массовые нарушения прав. В связи с изложенным Уполномоченный считает необходимым привлечь особое внимание к проблеме **соблюдения прав граждан**



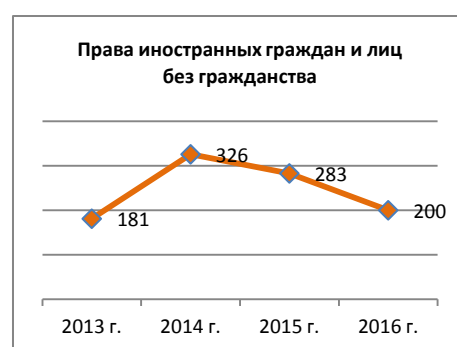
при осуществлении пассажирских перевозок. Количество обращений данной тематики в 2016 г. увеличилось до 270 и превысило уровень 2015 г. в 1,2 раза; их удельный вес в общем объеме обращений составил 2,2%. Вместе с тем за этими цифрами стоит крайне серьезная проблема, угрожающая не только праву человека на свободу передвижения, но жизни и здоровью, – в первую очередь потому, что зафиксированная динамика

обусловлена главным образом увеличением количества жалоб в связи с перевозками пассажиров авиационным транспортом.

В отношении прочих гражданских (личных) прав следует отметить следующее:

- сократилось количество обращений по вопросам реализации **прав военнослужащих и военнообязанных**, составившее в 2016 г. 66 (в 2015 г. – 82);
- осталось практически на прежнем уровне число обращений по вопросам реализации **гендерных прав** – 27;

• продолжилось **сокращение количества обращений по вопросам соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства.** Однако полностью своей значимости эти вопросы не потеряли, в том числе и в связи с проблемами жизнеустройства лиц, вынужденно покинувших Украину и прибывших на территорию Архангельской области в экстренном порядке в 2014-2015 гг.



Политические права и свободы связаны с обладанием гражданством государства. Реализация данной категории прав заключается в уровне демократического развития общества; во внимании к запросам граждан, своевременной информированности и должной степени открытости правовых институтов.

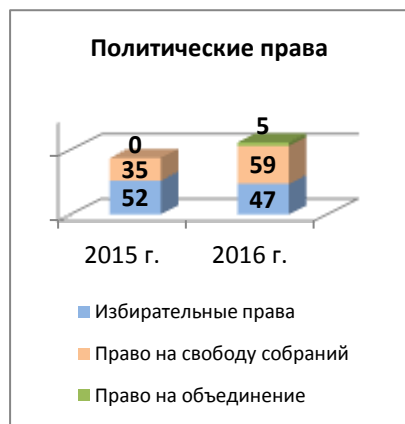
В целом к политическим правам относятся: право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, а также

участвовать в референдуме; право на осуществление местного самоуправления; свобода мысли и слова; свобода массовой информации; право на объединение; право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований; право на участие в управлении делами государства; право на личные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и др.

«Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений».

*Путин В.В. Демократия и качество государства.
Коммерсантъ. 06.02.2012*

Всего в адрес Уполномоченного поступило 111 обращений по вопросам реализации политических прав, из них 47 связаны с избирательными правами (практически все заявители обращались с просьбами о предоставлении консультаций по вопросам реализации избирательных прав, организации избирательных участков в местах принудительного содержания, досрочного голосования, включения в списки избирателей, границ избирательных участков и др.), 59 – с правом на свободу собраний (данные обращения также были просьбами о предоставлении консультаций), 5 – с правом на объединение.



Вместе с тем, характеризуя сферу политических прав, Уполномоченный вынужден вновь, как и в предыдущие годы, отдельно остановиться на реализации жителями Архангельской области гарантированного статьей 33 Конституции РФ права граждан РФ «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

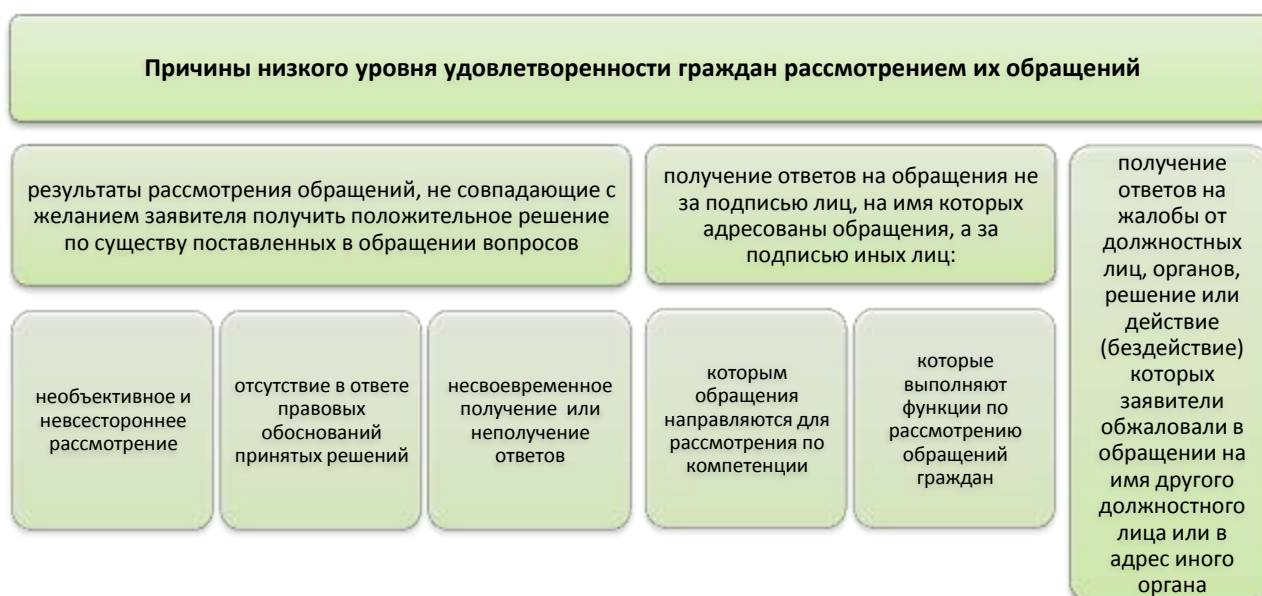
Особенность права на обращение заключается в обладании гарантирующим свойством других прав, свобод и законных интересов, поскольку именно через обращения можно их реализовывать, защищать и восстанавливать. Кроме того, как отмечено Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18.07.2012 № 19-П, право граждан на обращение в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – является способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

При этом неотъемлемым элементом данного права является получение гражданином обоснованного мотивированного ответа по существу обращения. В частности, корреспондирующие праву граждан на обращение обязанности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, сроки их исполнения, ответственность уполномоченных должностных лиц, а

также правила противодействия злоупотреблению правом установлены Федеральным законом от 02.02.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Однако проводимый на постоянной основе мониторинг реализации указанного права показывает, что по-прежнему имеют место несвоевременное и некачественное рассмотрение обращений, отсутствие отлаженной системы делопроизводства, действенного контроля и системной аналитической работы. Отмечаются факты формализма, низкой исполнительской дисциплины, грубости, некомпетентности, несоблюдения законодательства отдельными должностными лицами. Часто нарушение права на обращение проявляется в том, что заявители получают ничем не обоснованные ответы (отписки), либо им вообще не дается никаких ответов. Достаточно отметить, что только в 2016 г. к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в получении из различных органов и ведомств ответов на ранее направленные в их адрес заявления и жалобы обратились около 250 заявителей. Сам факт того, что граждане не смогли восстановить свои законные права, обжаловав их нарушение в органы государственной власти или местного самоуправления, и вынуждены были обратиться за содействием к Уполномоченному, уже указывает на наличие нарушений права граждан на обращение.

В связи с этим Уполномоченный рекомендует государственным и местным органам власти при работе с обращениями граждан применять типологию причин низкого уровня удовлетворенности граждан рассмотрением их обращений, определенную в Методических рекомендациях по совершенствованию работы с обращениями российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, государственными органами и органами местного самоуправления, утвержденных руководителем рабочей группы при Администрации Президента РФ по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания от 30.07.2015 № 10).



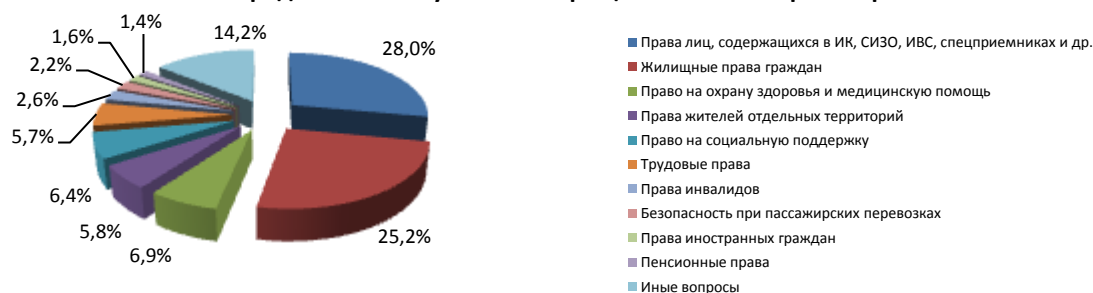
Тематическая классификация поступивших в 2016 г. обращений, их динамика и структура приведены ниже.

Таблица 1

Поступление обращений в адрес Уполномоченного в разрезе категорий прав

Категория прав	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2015 г., %
Защита прав и свобод лиц, содержащихся в ИК, СИЗО, ИВС, спецприемниках и др.	2 980	3 090	3 512	113,7
Соблюдение жилищных прав граждан	2 950	2 987	3 158	105,7
Содействие в обеспечении прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь	754	808	863	106,8
Массовые нарушения прав граждан, проживающих на отдельных территориях	742	724	729	100,7
Содействие в обеспечении трудовых прав граждан	695	674	717	106,4
Меры социальной поддержки различных категорий граждан	592	690	799	115,8
Проблемы реализации прав инвалидов	275	303	327	107,9
Безопасность граждан при осуществлении пассажирских перевозок всеми видами транспорта	216	224	270	120,5
Соблюдение прав иностранных граждан и лиц без гражданства	326	283	200	70,7
Проблемы обеспечения прав детей и несовершеннолетних	165	169	183	108,3
Содействие в обеспечении пенсионных прав граждан	93	108	175	162,0
Содействие в реализации прав военнослужащих и военнообязанных	74	82	66	80,5
Соблюдение прав граждан на свободу собраний	41	35	59	168,6
Проблемы реализации гендерных прав	30	26	27	103,8
Прочие	1 114	1 120	1 445	129,0
Всего	11 047	11 323	12 530	110,7

Распределение поступивших обращений по категориям прав



Традиционно важными показателями являются количество и проблематика поступивших **коллективных обращений**. Они выступают важнейшим индикатором правового самочувствия общества, так как свидетельствуют об остроте и массовости нарушений и могут служить основанием для возникновения социальной напряженности.

Количество коллективных обращений по итогам 2016 г. превысило 480, что



более чем на 5% выше аналогичного показателя предыдущего года. Основными темами коллективных жалоб в 2016 г. стали, как и в предыдущие периоды, проблемы реализации жилищных и трудовых прав, вопросы местного значения отдельных территорий. В последней категории следует отметить коллективные обращения в связи с ограничениями прав жителей отдаленных территорий на доступ к банковским, почтовым и иным услугам, причинами которых являются как снижение соответствующими учреждениями плотности сети своих подразделений, так и проблемы с транспортной доступностью. Однако обеспечение равных прав на доступ к банковским,

почтовым и иным услугам для жителей и городов, и небольших поселений должно стать одним из приоритетов для органов местного самоуправления; соответствующие проблемы должны находить свое решение во взаимодействии как с органами исполнительной власти Архангельской области, так и юридическими лицами, непосредственно оказывающими соответствующие услуги. В то же время коллективные обращения коснулись и вопросов защиты прав инвалидов, оказания медицинской помощи, оказания мер социальной поддержки и иных вопросов.

Из общего количества обращений в адрес Уполномоченного 32,5% поступили в **письменной форме** (более 4 000); 67,5% – в **устной**.

Обращения в письменной и устной формах поступали к Уполномоченному по нескольким каналам:

- 63% обращений были приняты Уполномоченным и сотрудниками аппарата в ходе **личных приемов**, а также на **«горячие телефонные линии»**. При этом следует отметить, что **более четверти** всех поступивших по этим каналам в течение года обращений были приняты **лично Уполномоченным**;

- более 30% составил удельный вес обращений, доставленных **почтовой связью и непосредственно заявителями в приемную Уполномоченного**;

- около 7% обращений поступило по **электронной почте и через интернет-приемную** (в 2015 г. – 6,5%).



В истекшем году получили дальнейшее развитие, а отчасти – и новое наполнение **дополнительные формы поступления обращений**, практикуемые Уполномоченным на протяжении уже нескольких лет. Так, в 2016 г. была расширена география проекта «**День правовой помощи**», к которому наряду с библиотечной сетью Архангельска, Северодвинска и Новодвинска присоединились библиотеки Онежского и Приморского районов. Продолжилась работа **онлайн-приемной**, организованной совместно с Централизованной библиотечной системой г. Архангельска на сайте www.arhlib.ru; **экспресс-приемной**, в рамках которой к Уполномоченному в ходе посещения им различных учреждений обращаются работники этих учреждений, их родственники и знакомые, проживающие в данном населенном пункте, по вопросам, как правило, непосредственно не связанным с темой посещения. Подтвердил свою актуальность проект «**Мы делаем общее дело**», основная цель которого – оказание заявителям максимально возможной в рамках действующего законодательства помощи во взаимодействии с уполномоченными по правам человека в других субъектах РФ, с уполномоченными по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, в компетенции которых находились поднятые в обращениях проблемы. Были проведены **тематические приемы**, посвященные реализации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь; реализации прав лиц, страдающих психическими заболеваниями, и др.

В истекшем году были организованы **совместные приемы** с:

- Архангельским транспортным прокурором – по вопросам реализации прав граждан в сфере транспортного обслуживания;
- руководителем Управления Федеральной службы судебных приставов по Архангельской области и НАО (дважды) – по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении принудительного исполнения судебных актов.

К числу новых форм, успешно апробированных в 2016 г., следует отнести:

- **приемы общественных помощников** Уполномоченного в муниципальных образованиях. Общее количество таких приемов за период с марта 2016 г. составило более 50;

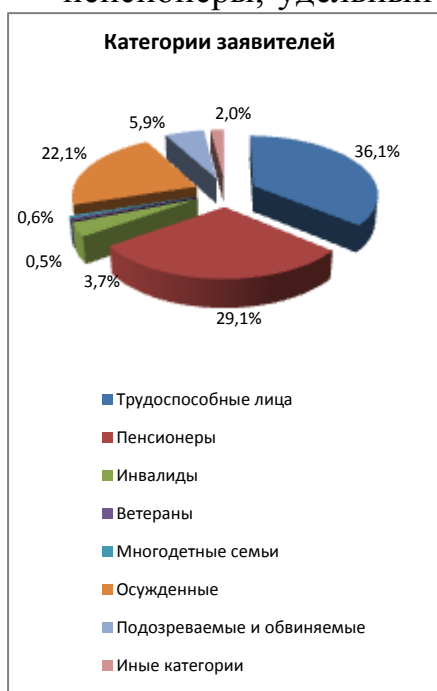
- **передвижная приемная** в муниципальных образованиях, работа которой осуществлялась во взаимодействии с управлением по работе с обращениями граждан администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области и ГКУ АО «Государственное юридическое бюро».



Результатом стало проведение приемов в **22 населенных пунктах** Вельского, Верхнетоемского, Красноборского, Плесецкого, Устьянского районов.

Вышеперечисленные каналы и формы обращений к Уполномоченному в равной степени используются различными **категориями заявителей**, возрастной и социальный состав которых по сравнению с предыдущими периодами принципиальных изменений не претерпел. Чаще всего к Уполномоченному обращаются трудоспособные лица – 36,1%, что выше показателя 2015 г. (34,5%). Среди остальных категорий заявителей:

- пенсионеры, удельный вес которых в общей структуре несколько сократился, составив 29,1% (2015 г. – 30,0%);
- инвалиды – 3,7%, что незначительно превышает уровень 2015 г. (3,4%);
- ветераны Великой Отечественной войны (а также ветераны боевых действий, жители блокадного Ленинграда, несовершеннолетние узники фашизма и т.д.) – 0,5%, что соответствует аналогичному показателю 2015 г.;
- многодетные семьи – 0,6% (2015 г. – 0,5%);
- лица, осужденные к лишению свободы, – 22,1%. Данный показатель выше зафиксированного в 2015 г. (20,9%);
- лица, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений, – 5,9%, что несколько ниже показателя 2015 г.;
- иные категории – 2,0% (в 2015 г. – 1,7%).



Гендерный состав заявителей в истекшем году, как и в предыдущем, сохранил традиционную структуру: паритет мужчин и женщин с некоторым преобладанием женщин, что соответствует демографической ситуации на территории региона.

Следует отметить, что практически все поступившие к Уполномоченному жалобы, заявления и ходатайства были рассмотрены и в подавляющем большинстве случаев заявителям оказано **необходимое и возможное с учетом норм действующего законодательства содействие**. Из общего числа поступивших:

- 49% обращений были удовлетворены, то есть в результате их рассмотрения были установлены нарушения прав граждан и после вмешательства Уполномоченного органами власти и местного самоуправления приняты меры по их восстановлению;
- 29% составили обоснованные обращения – нарушения прав граждан имели место, но по объективным причинам (низкий уровень пенсии, заработной платы, недостаточность бюджетного финансирования и т.д.) их устранение в полном объеме в настоящий период невозможно; были приняты частичные меры;
- 13% – авторы обращались за консультациями, и им были даны необходимые разъяснения, оказана помощь в составлении документов;

- 7% – обращения, юридический анализ которых подтвердил правомерность решений, ранее принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- 2% обращений были отклонены в соответствии с нормами действующего законодательства (анонимные; обращения, из которых невозможно понять их суть; обращения, в которых не было указано место жительства или пребывания автора, и др.).

Областным законом от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» определены четкие требования к содержанию жалобы, адресованной Уполномоченному, и порядку обращения. Однако зачастую поступающая от заявителей корреспонденция не соответствует или не в полной мере соответствует установленным требованиям. Несмотря на это, большинство таких обращений принимается к рассмотрению. Работа с ними в связи с необходимостью уточнения изложенных авторами обстоятельств требует дополнительных затрат времени, привлечения дополнительных ресурсов, а следовательно – увеличивает нагрузку на сотрудников аппарата Уполномоченного.

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОТ 16 ДЕКАБРЯ 1966 ГОДА «О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ»

В истекшем году исполнилось 50 лет со дня принятия и 40 лет со дня вступления в силу Международного Пакта «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 (далее – Пакт). СССР ратифицировал данный документ в 1973 году, Российская Федерация присоединилась к нему 1 октября 1991 года. Основные положения Пакта нашли отражение в Конституции РФ. Каталог прав, предусмотренных в Пакте, включает: право на жизнь; запрет пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; запрет рабства, работоторговли, принудительного или обязательного труда; право на свободу и личную неприкосновенность; равенство перед судами и трибуналами; право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства; право покидать любую страну, включая свою собственную; право на мирные собрания; право на свободные ассоциации; право на участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей; защиту от дискриминации; право лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства; запрет лишения свободы за долги; и др. В соответствии с п. 1 ст. 2 Пакта государства-участники обязуются «уважать и

«Признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира».

Из преамбулы Международного Пакта «О гражданских и политических правах»

обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте».

ПРАВО НА ЖИЗНЬ ЕСТЬ НЕОТЪЕМЛЕМОЕ ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 6)

Право на жизнь – это личное, абсолютное, естественное и неотчуждаемое право каждого человека, гарантирующее и защищающее одну из основополагающих ценностей личности и общества – человеческую жизнь, недопустимость ее произвольного лишения. Это одно из основных прав человека, защищаемое международным правом и конституциями большинства демократических стран, в т.ч. Российской Федерации. В Конституции РФ право на жизнь провозглашается первым в числе личных прав и свобод. Оно относится к нормам, на которых базируется организация любой общности и которые не могут быть отделены от ее моральных основ. Праву на жизнь корреспондирует обязанность государства всемерно охранять человеческую жизнь от любых противоправных посягательств и иных угроз, обеспечивать правовые, социальные, экономические, экологические и иные условия для нормальной, полноценной и достойной человека жизни.

«Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни».

Ст. 6 Пакта

Жизнь человека в любом цивилизованном обществе представляет собой высшую ценность. Реальность обеспечения права на жизнь, главенствующего в системе не только гражданских прав человека, но и во всей системе прав, – один из важнейших показателей степени демократичности государства. При этом признается, что право на жизнь является самым хрупким и незащищенным из всех субъективных прав.

Содержание права на жизнь предполагает в первую очередь непосредственно действующий запрет на произвольное лишение жизни государством и любыми другими субъектами. Наряду с таким запретом оно включает в себя позитивную ответственность государства за принятие мер по устранению различных угроз праву на жизнь и обеспечение его реализации, а следовательно – за безопасные условия для проживания, за сокращение гибели людей от неестественных причин, за получение медицинской помощи, социальной поддержки и др. Эта ответственность возлагается на государство как на гаранта права на жизнь. Таким образом, в контуры государственных обязанностей по защите жизни вписывается обеспечение всей системы конституционных гарантий, в частности путем принятия и исполнения законов, направленных на устранение рисков для жизни, возникающих в связи с любыми, в том числе преступными, посягательствами на нее, а также вследствие неблагоприятных социально-правовых условий.

Защита государством права на жизнь реализуется в сфере любой государственной компетенции и предполагает исполнение этой обязанности

всеми структурами публичной власти, востребует ее контрольные функции по отношению к субъектам, деятельность которых связана с угрозами для жизни, и имеет безусловный приоритет перед целями защиты самого государства.

Право на жизнь обеспечивается комплексом правовых средств, к которым относятся:

- конституционные нормы, устанавливающие запрет подвергать человека пыткам, насилию, жестокому обращению, медицинским опытам, а также гарантирующие социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду и др.;

- отраслевые правовые нормы, конкретизирующие запрет произвольного лишения человека жизни и устанавливающие меры ответственности за действия, причиняющие вред жизни и здоровью человека или создающие опасность причинения такого вреда; ответственность как за посягательство на жизнь и здоровье отдельных лиц (убийство, доведение до самоубийства, причинение опасных для жизни телесных повреждений, оставление в опасности и др.), так и за преступления, посягающие на жизнь населения страны, региона, определенной местности; нормы, направленные на охрану жизни путем установления ответственности за нарушение правил об охране труда, санитарно-противоэпидемических норм и др.

Эффективность правовых запретов, призванных гарантировать право на жизнь, достигается при соблюдении следующих условий:

- государство обеспечивает публичное, основанное на законе преследование за преступное лишение жизни;

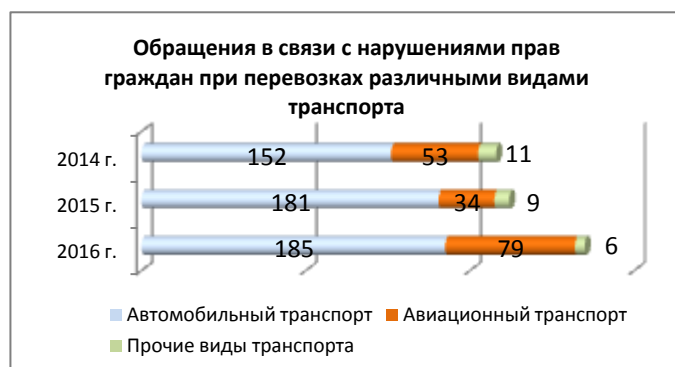
- предусматриваются предупредительные и защитные меры, которые должны приниматься государством в случае возникновения угрозы для жизни. При этом такие меры сами по себе должны быть эффективны и не представлять опасности. Государством должны быть определены границы применения физической силы, оружия, специальных средств;

- устанавливаются процедуры, обеспечивающие ответственность государства, его органов и должностных лиц за повлекшее лишение жизни применение силы, оружия или специальных средств, а также за несоразмерное их применение.

Однако, несмотря на наличие широкого спектра правовых средств, призванных обеспечить право на жизнь, это основное фундаментальное право является наиболее уязвимым и нарушаемым в современном мире. Кроме различных ранее перечисленных угроз для реализации права на жизнь следует назвать также нарушения прав граждан на безопасные пассажирские перевозки, распространение алкоголизма и наркомании, низкий уровень качества и доступности медицинской помощи, несчастные случаи в результате ненадлежащего содержания территории населенных пунктов, высокий уровень преступности и др.

Безопасность граждан при осуществлении пассажирских перевозок

В качестве отдельного аспекта реализации права на жизнь считаем необходимым выделить обеспечение прав пассажиров на безопасные перевозки различными видами транспорта. Пристальное внимание к данной проблеме обусловлено тем, что она затрагивает большинство населения и в значительной мере обуславливает безопасность и качество жизни каждого, поскольку транспортная мобильность человека возрастает с каждым годом. К сожалению, практика показывает, что нарушения прав граждан при осуществлении пассажирских перевозок носят системный характер и свидетельствуют о наличии угроз жизни и здоровью значительного числа людей.



Общее количество обращений данной тематики составило в 2016 г. 270, что в 1,2 раза превышает показатель 2015 г.

Проблема соблюдения прав граждан на безопасные условия осуществления пассажирских перевозок всеми видами транспорта носит комплексный характер, поскольку и само понятие «безопасность пассажирских перевозок» включает в себя несколько взаимосвязанных компонентов:

– безопасность движения, понимаемая как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от транспортных происшествий и их последствий;



– транспортная безопасность пассажиров – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса, потребителей транспортных услуг, объектов и субъектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства;

– экономическая безопасность пассажирских перевозок, рассматриваемая не только как экономическая эффективность деятельности перевозчиков, но и как создание условий для соблюдения экономических интересов пассажиров, а также как экономическая доступность пассажирских перевозок для различных категорий населения;

– экологическая безопасность, требования которой должны выступать как дополнительные ограничения при выборе оптимального типа транспортного средства и маршрута его движения;

– информационная безопасность, состоящая в обеспечении для перевозчика возможности иметь своевременную, полную и достоверную информацию в объеме, достаточном для безопасной и эффективной перевозки пассажиров, а для

пассажирам – информацию надлежащего качества о местоположении, техническом состоянии, статусе и расписании движения транспортного средства.

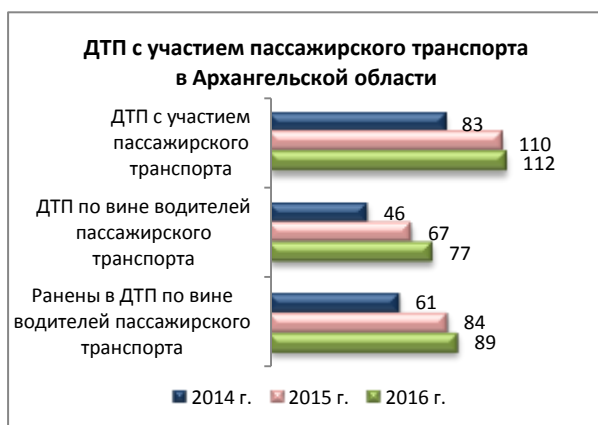
При этом не следует забывать, что Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» в качестве основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения определяет, в частности, такие, как:

- приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;
- соблюдение интересов граждан, общества и государства (именно в такой последовательности) при обеспечении безопасности дорожного движения.

Однако количество жалоб в адрес Уполномоченного на нарушения прав граждан при осуществлении пассажирских перевозок **автомобильным транспортом** не снижается: в 2016 г. их поступило 185, что более чем на 2% превышает уровень предыдущего года; их удельный вес в общей структуре обращений по вопросам безопасности при осуществлении пассажирских перевозок составил почти 70%.

Анализ информации, предоставленной Уполномоченному органами, на которые возложены контрольные и организационные функции в сфере пассажирских перевозок, показал, что уровень безопасности в этой сфере на территории Архангельской области нельзя назвать удовлетворительным.

Так, по данным УГИБДД УМВД России по Архангельской области¹ в 2016 г. на территории региона произошло 112 дорожно-транспортных происшествий с участием **пассажирского автотранспорта**. При этом рост по сравнению с 2015 г. составил 1,8%, в то время как по СЗФО аналогичный показатель снизился на 2,4%. Особо следует подчеркнуть, что из них 77 происшествий – или почти 70% – произошло по вине водителей пассажирского транспорта, что на 14,9% выше, чем



в 2015 г. (прирост соответствующего показателя по СЗФО составил 16,9%). Всего в авариях по вине водителей пассажирского автотранспорта в 2016 г. на территории Архангельской области были ранены 89 человек – прирост по сравнению с 2015 г. составил 6% (прирост по СЗФО – лишь 0,9%); 1 погиб (в 2015 г. – 2 погибших; по СЗФО количество погибших не изменилось). При этом на территории региона в 2016 г., как и в 2015 г., не

зафиксировано дорожно-транспортных происшествий по вине водителей пассажирского транспорта, находившихся в состоянии опьянения (в СЗФО в 2016 г. – 3, в 2015 г. – 5).

Кроме того, пассажиры по-прежнему жалуются на низкое качество техники вождения (резкие торможения и повороты, рывки при начале движения, начало движения до завершения высадки или посадки пассажиров и др.).

¹ Письмо УГИБДД УМВД России по Архангельской области от 24.01.2017 № 8/783.

В качестве основных факторов, негативно влияющих на уровень безопасности пассажирских перевозок, УГИБДД указывает следующие:

- эксплуатация автобусов в неудовлетворительном техническом состоянии. Так, в результате проведенных УГИБДД в 2016 г. проверок было выявлено 300 таких случаев;
- использование в качестве подвижного состава преимущественно автобусов марки «ПАЗ», имеющих низкий уровень технической надежности и безопасности;
- нарушения водителями режима труда и отдыха (работа фактически по 10-12 часов), ведущие к утомляемости и повышению вероятности возникновения ДТП;
- структура и эксплуатационное состояние автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, особенно в зимний период (**несвоевременная уборка снега и обработка проезжей части противогололедными материалами, очистка от снега дорожных знаков и др.**).

Нельзя назвать удовлетворительной и ситуацию с осуществлением перевозок пассажиров **легковым такси**. По данным министерства транспорта Архангельской области¹ в результате совместных с территориальными отделами УГИБДД мероприятий по проверке законности перевозок пассажиров и багажа легковым такси ежегодно выявляются как факты перевозок без соответствующего разрешения (2014 г. – 28; 2015 г. – 37; 2016 г. – 27), так и нарушения правил перевозки данным видом транспорта – отсутствие опознавательного фонаря, цветографических схем, таксометра, необходимой информации о перевозчике и надзорных органах в салоне автомобиля (2014 г. – 4; 2015 г. – 12; 2016 г. – 30). Мониторинг ситуации в данной сфере, поступающие в адрес Уполномоченного обращения позволяют говорить о необходимости более пристального внимания к данному виду транспорта. Вместе с тем если министерством транспорта (ранее – агентством по транспорту) Архангельской области в 2014-2015 гг. проводились плановые проверки соблюдения требований законодательства при осуществлении деятельности по оказанию услуг легкового такси, то в 2016 г. такие проверки не осуществлялись.

Оценивая ситуацию в целом, следует, к сожалению, отметить, что положение с **безопасностью на автомобильном транспорте в Архангельской области в 2016 г.** отличалось от средних показателей по РФ и СЗФО.



¹ Письмо министерства транспорта Архангельской области от 10.01.2016 № 213/18.

Так, на территории региона произошло 1 579 дорожно-транспортных происшествий, что на 5,7% меньше, чем в 2015 г. Однако снижение соответствующего показателя по СЗФО составило 10,6%, по РФ – 6,1%. Количество погибших в ДТП в Архангельской области в истекшем году увеличилось на 7,4%, в то время как по СЗФО оно уменьшилось на 16,5%, по РФ – на 12,7%¹.

Особого внимания заслуживают изменения во внутренней структуре обращений по вопросам безопасности граждан при осуществлении пассажирских перевозок: впервые за несколько последних лет существенно увеличилось количество жалоб на нарушения прав человека при перевозках **авиационным транспортом**. Их количество почти достигло 80, более чем в 2 раза превысив аналогичный показатель 2015 г. Удельный вес в общем объеме обращений по вопросам пассажирских перевозок возрос практически в 2 раза, составив почти 30% (в 2015 г. – 15%). Граждане, чьи права в данной сфере были нарушены, не часто адресовали Уполномоченному письменные жалобы, однако устные обращения в связи с соответствующими проблемами поступали в массовом порядке. При рассмотрении письменных жалоб Уполномоченным осуществлялось взаимодействие с Архангельским территориальным отделом государственного авиационного надзора – органом, в непосредственной компетенции которого находится контроль (надзор) за деятельностью в сфере гражданской авиации. Процесс этого взаимодействия показал, что для повышения эффективности контрольной и надзорной деятельности в сфере пассажирских авиаперевозок необходимо внесение изменений как в действующее российское законодательство, так и в условия международных соглашений, регламентирующих эксплуатацию российскими авиакомпаниями воздушных судов, зарегистрированных на территории других государств. Соответствующие предложения были направлены Уполномоченным в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ.

В устных и письменных обращениях заявители сообщали о многочисленных фактах задержки и отмены регулярных рейсов, в том числе по причине неисправности воздушного судна или позднего прибытия его в аэропорт отправления; непредоставлении в данных ситуациях представителями авиакомпаний своевременной, полной и достоверной информации о дате и времени вылета, соблюдении предусмотренных законодательством гарантий и компенсаций, условиях осуществления дальнейших перевозок в случае транзитных перелетов и т.д.; о несоответствии оплаченного тарифа фактическому классу обслуживания, о потере и порче багажа и др. Серьезным ограничением прав жителей Архангельской области на свободу передвижения, а также транспортной доступности стали массовые и систематические нарушения расписания авиарейсов, имевшие место в 2016 г. Ситуация усугубляется географической удаленностью области от центральных регионов страны, недостаточно развитой транспортной инфраструктурой, ограниченностью маршрутов пассажирских авиаперевозок как таковых: из аэропорта

¹ Письмо УГИБДД УМВД России по Архангельской области от 24.01.2017 № 8/783.

«Архангельск» круглогодично (за исключением сезонного расписания) за пределы области осуществляются постоянные рейсы в основном в города Москву, Санкт-Петербург, Мурманск и Нарьян-Мар. Фактически их осуществляют два перевозчика – АО «Нордавиа – региональные авиалинии» (далее – АО «Нордавиа») и ПАО «Аэрофлот – российские авиалинии» (далее – ПАО «Аэрофлот»). При этом следует отметить достаточно высокие тарифы на авиабилеты, имеющие постоянную тенденцию к дальнейшему росту. В 2016 г. зафиксированы многочисленные отмены и задержки авиарейсов постоянного расписания и АО «Нордавиа», и ПАО «Аэрофлот», главным образом – в города Москву и Санкт-Петербург, которые для большинства пассажиров являются транзитными пунктами на пути в другие регионы и за пределы РФ. Так, по данным Архангельской транспортной прокуратуры¹, АО «Аэропорт Архангельск»² в течение 2016 г. зафиксировано 79 задержек (более чем на 1 час) отправления рейсов АО «Нордавиа» из аэропорта «Архангельск»; 31 – ПАО «Аэрофлот». В течение года АО «Нордавиа» отменило более 90 авиарейсов; ПАО «Аэрофлот» – более 120 (таблица 2).

Таблица 2

Нарушения расписания пассажирских авиарейсов в аэропорту «Архангельск» в 2016 г.

Авиакомпания	Отмена рейса	Задержка вылета из аэропорта «Архангельск» более чем на 1 час	Общее количество «сбойных» ситуаций
ПАО «Аэрофлот»	125	31	156
АО «Нордавиа»	91	79	170
Итого	216	110	326

Анализ предоставленных по запросу Уполномоченного данных показывает, что наиболее часто так называемые «сбойные» ситуации допускались авиакомпаниями в период летних отпусков, что имеет особое значение для населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.



Уровень безопасности авиационных перевозок, осуществляемых указанными авиакомпаниями, характеризуют многочисленные факты отмен и задержек пассажирских авиарейсов, причинами которых почти в каждом 4-м случае были либо неисправность материальной части воздушного судна, либо его замена по техническим причинам.

Вместе с тем в соответствии с Воздушным кодексом РФ государственное регулирование использования воздушного пространства РФ и деятельности в

¹ Письмо Архангельской транспортной прокуратуры от 26.12.2016 № 9-26в/2016.

² Письмо АО «Аэропорт Архангельск» от 09.01.2017 № 0074.

области авиации должно быть направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности.

Наиболее яркой характеристикой экологической безопасности пассажирских перевозок является состояние пассажирских автобусов, которыми ежедневно вынуждены пользоваться жители Архангельской области. К сожалению, такие атрибуты, как запах выхлопных газов и топлива в салоне, грязь, коррозия кузова и др. стали привычным явлением. По-прежнему практически не используются низкопольные автобусы большой вместимости, что создает дополнительные ограничения для маломобильных групп населения.

Важным аспектом экологической безопасности для Архангельской области (в частности – для г. Архангельска) является полное отсутствие электрического пассажирского транспорта, в то время как и трамваи, и троллейбусы, ранее обеспечивавшие в областном центре значительную часть пассажирских перевозок, отличались наряду с большой провозной способностью еще и отсутствием вредного воздействия на окружающую среду.

Ситуацию с **информационной безопасностью** пассажирских перевозок также нельзя назвать удовлетворительной. Зачастую пассажиры автобусов, пытаясь получить от кондукторов или водителей информацию о маршруте, интервале, начале и окончании движения, остановках, контактных данных автоперевозчика, контролирующих органов и др., либо ее не получают, либо получают не в полном объеме, а зачастую встречаются с грубостью и откровенным хамством. Практически постоянно жители областного центра сталкиваются с несоблюдением перевозчиками графиков движения автобусов.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратился Д. с жалобой на отсутствие 4 сентября 2016 г. движения автобусов по ряду маршрутов, следующих из центра г. Архангельска в Маймаксанский округ: №№ 9 и 69 фактически не обслуживались уже после 20:00; № 70 – после 20:40. Одновременно Д. сообщил, что данная ситуация носит распространенный характер, проезд в Маймаксанский округ после 20:00 затруднен постоянно, что создает препятствия не только для посещения культурно-массовых мероприятий, которые сосредоточены в основном в центре города, но и для свободного выбора профессии и места работы лицами, проживающими в Маймаксанском округе.

Уполномоченный обратился в администрацию МО «Город Архангельск» с требованием провести проверку данной информации и принять меры по недопущению подобных

ситуаций. Проведенная по запросу Уполномоченного проверка показала, что указанные Д. нарушения имели место: рейсы по маршруту № 9 в указанный день были выполнены лишь на 11,3%; по маршруту № 69 – на 55,4%; а после 20:00 на указанных маршрутах не было выполнено ни одного рейса. 4 сентября 2016 г. были зафиксированы и нарушения расписания на маршруте № 70 – выполнение рейсов составило 89,3%. 4 сентября 2016 г. были зафиксированы и нарушения расписания на маршруте № 70 – выполнение рейсов составило 89,3%. Одновременно администрация сообщила, что по итогам сентября 2016 г. в связи с указанными и другими нарушениями перевозчиком, обслуживающим указанные маршруты, будет выставлен штраф в размере, предусмотренном условиями договоров на осуществление регулярных пассажирских перевозок на территории МО «Город Архангельск».

Следует отметить, что описываемая Д. и другими заявителями проблема носит широко распространенный характер. Проезд по г. Архангельску в общественном пассажирском транспорте после 20:00-20:30 крайне затруднен, а после 21:00 – практически невозможен. Проведенный Уполномоченным на

основании предоставленных администрацией МО «Город Архангельск» данных¹ анализ подтвердил, что расписание движения основной части автобусных маршрутов на территории областного центра не предусматривает пассажирских перевозок после 21:00. Более того – согласно предоставленным администрацией МО «Город Архангельск» сведениям, перевозчики зачастую нарушают установленный график движения именно в вечернее время. Так, за период с 26 августа по 5 октября 2016 г. после 19:00 часов рейсы на маршруте № 1 «ЖД вокзал – ул. Кедрова» были выполнены лишь на 8,3%; на маршруте № 3 «МР Вокзал – Нижний городок п. Лесная речка» – на 57,2%; на маршруте № 7 «МР вокзал – ул. Кедрова» – на 45,9%; на маршруте № 9 «МР вокзал – п. Экономия» – на 24,1%; на маршруте № 65 «ул. Галушина – Лесозавод № 22» – на 14,4%; на маршруте № 69 «ЖД вокзал – п. Экономия» – на 24,3% и т.д. На 11 маршрутах из 40 выполнение запланированных рейсов едва превысило половину; при этом на 6 маршрутах оно составило менее 50%. В целом за указанный период выполнение рейсов пассажирских автобусов после 19:00 составило лишь 71,2%. Нарушения предусмотренного графика движения автобусов допускаются перевозчиками не только в вечернее время. Между тем размер штрафа за нарушение графика движения автобуса, предусмотренный условиями договоров на осуществление регулярных пассажирских перевозок на территории МО «Город Архангельск», составляет **лишь 100 руб.** за каждый случай невыполнения рейса (при исполнении утвержденного расписания движения менее чем на 92%), что не может рассматриваться в качестве достаточного стимула для соблюдения перевозчиками условий указанных договоров.

Практика защиты

К Уполномоченному поступила жалоба Е., жительницы так называемого «авиагородка» (Аэропорт Архангельск), на систематические нарушения в графике движения автобуса № 12 «Морской речной вокзал – Аэропорт «Архангельск», особенно – в выходные и праздничные дни, в вечернее время, а также невозможность получить информацию в диспетчерской службе перевозчика о причинах нарушений графика и фактическом движении автобусов.

Уполномоченный обратился в администрацию МО «Город Архангельск» с требованием провести проверку изложенных обстоятельств и принять эффективные меры по организации общедоступного устойчивого пассажирского транспортного сообщения с аэропортом «Архангельск». При этом Уполномоченный указал на особую остроту данной проблемы в силу того, что автобусный маршрут № 12 является единственным общедоступным маршрутом городского пассажирского транспорта, обеспечивающим транспортное сообщение с аэропортом «Архангельск» и с территориально удаленной от центра частью города Архангельска («авиагородком»). Однако информация, предоставленная городской администрацией в ответ на обращение Уполномоченного, не содержала конкретных сведений об осуществлении надлежащего контроля в указанной сфере, выявленных нарушениях и принятых мерах, в связи с чем Уполномоченный

вынужден был обратиться в администрацию МО «Город Архангельск» повторно.

Итогом рассмотрения жалобы Е. стало получение Уполномоченным информации о том, что при выполнении рейсов по автобусному маршруту № 12 нарушений условий договора между мэрией города Архангельска и ООО «Архтрансавто» не зафиксировано. При этом указанным договором предусмотрено выполнение рейсов по маршруту № 12 в объеме не менее 92% (!) от предусмотренных расписанием. Одновременно администрация МО «Город Архангельск» проинформировала о запланированном на 2016 г. дополнительном обследовании схемы городских маршрутов и последующем корректировании маршрутной сети, в том числе при необходимости – в направлении аэропорта «Архангельск», а также о направлении в Архангельское предприятие пассажирских перевозок, осуществляющее функции городской диспетчерской службы, требования усилить контроль за исполнением перевозчиком условий договора, в том числе – расписания движения автобусов, и о проведении со всеми экипажами автобусов инструктивных занятий по повышению качества техники вождения и соблюдению Правил перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом

¹ Письмо администрации МО «Город Архангельск» от 06.10.2016 № 107-03/5692.

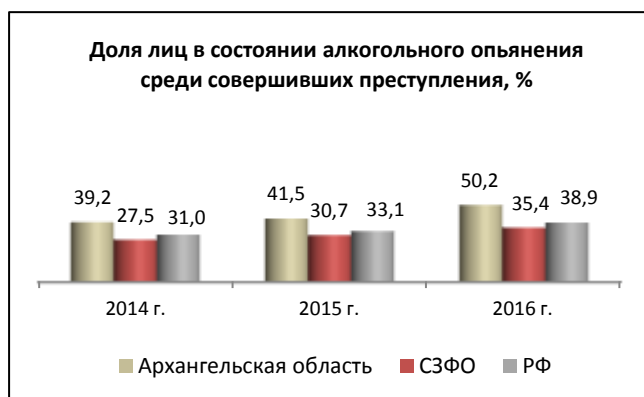
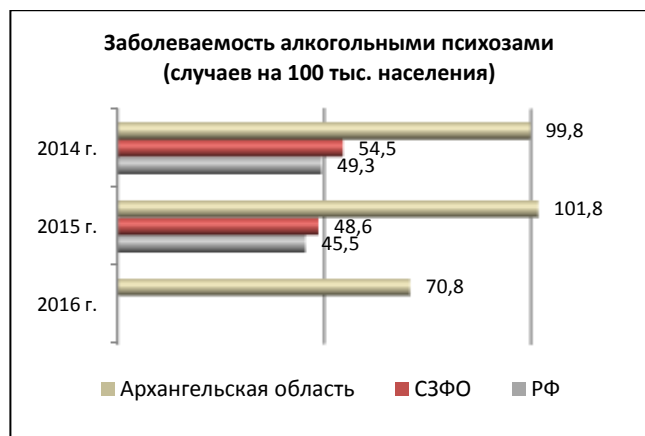
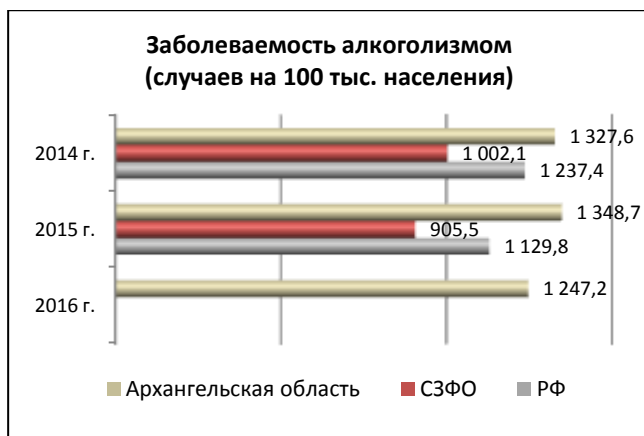
К сожалению, приходится констатировать, что ситуация с автобусными перевозками в г. Архангельске не меняется, эффективных мер, направленных на решение имеющихся в данной сфере проблем, не принимается. Одновременно нельзя не отметить, что не вся предоставленная администрацией МО «Город Архангельск» информация была достоверной. Так, администрация информировала Уполномоченного о круглосуточном режиме диспетчерской службы, функции которой в г. Архангельске возложены на муниципальное предприятие «Архангельское предприятие пассажирских перевозок». Однако поступающие к Уполномоченному жалобы, неоднократно проведенные сотрудниками аппарата Уполномоченного в 2016 г. проверки показали, что круглосуточный режим работы данной службой фактически не соблюдается, а действенных мер по наведению порядка не принимается.

Между тем, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения закреплены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве вопроса местного значения. В связи с поступающими жалобами и обращениями жителей г. Архангельска Уполномоченный неоднократно направлял запросы в городскую администрацию, особо обращая внимание на системность нарушений прав граждан в данной сфере. Учитывая массовый характер нарушений прав жителей областного центра на регулярные и безопасные пассажирские перевозки, Уполномоченным в целях восстановления указанных прав и предотвращения их дальнейших нарушений было направлено обращение в адрес Архангельской городской Думы с просьбой рассмотреть имеющиеся в данной сфере проблемы, в том числе по вопросу повышения эффективности контроля за соблюдением перевозчиками условий договоров на осуществление регулярных пассажирских перевозок на территории МО «Город Архангельск».

Распространение алкоголизма и наркомании

По-прежнему серьезной угрозой для реализации права на жизнь является проблема распространения алкоголизма и его последствий, которой ранее был посвящен специальный доклад Уполномоченного «Распространение алкоголизма как угроза реализации конституционного права на жизнь». В 2014-2015 гг. в Архангельской области отмечался рост таких показателей как заболеваемость наркологическими расстройствами в целом, алкоголизмом и алкогольными психозами; при этом соответствующие показатели по региону существенно превышали показатели по СЗФО и по РФ. В 2016 г. (по предварительным данным) в этой сфере зафиксирована определенная положительная динамика¹.

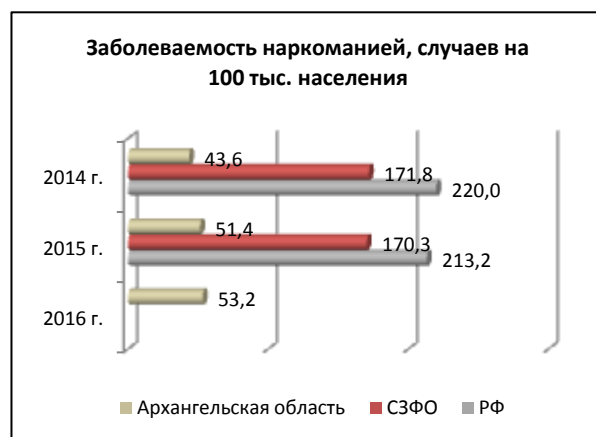
¹ Письмо министерства здравоохранения Архангельской области от 25.01.2017 № 01-01-14/а72.



При этом ежегодно возрастает количество преступлений, совершенных лицами в состоянии алкогольного опьянения (в 2014 г. оно составляло 37,7 на 10 тыс. населения; в 2015 г. – 43,5, в 2016 г. – 48,3), и доля лиц в состоянии алкогольного опьянения среди совершивших преступления, которая в 2016 г. составила более 50%.

Следует отметить, что данный показатель по Архангельской области выше, чем по СЗФО и по РФ в целом. Ежегодно возрастает количество преступлений в общественных местах, совершенных лицами в состоянии алкогольного опьянения: если в 2014 г. оно составляло 1 219, в 2015 г. – 1 609, то по результатам 2016 г. достигло 2 075¹, увеличившись за указанные 2 года в 1,7 раза.

Вместе с тем в регионе нарастает и наркотическая угроза: по данным министерства здравоохранения Архангельской области (далее – минздрав АО) заболеваемость наркоманией, составлявшая в 2014 г. 43,6 случаев на 100 тыс. населения, в 2015 г. увеличилась до 51,4, а по итогам 2016 г. – 53,2. Следует отметить, что в 2014-2015 гг. этот показатель в Архангельской области был значительно ниже, чем в РФ в целом и на территории СЗФО. Однако если в РФ и в СЗФО в 2015 г. отмечалось его снижение, то в Архангельской области – рост, продолжившийся и в 2016 г. В то же время в истекшем году снизились такие показатели, как количество зарегистрированных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, их удельный вес в общем количестве преступлений, а также число лиц,



¹ Письмо УМВД России по Архангельской области от 24.01.2017 № 6/1-147.

совершивших преступления в указанной сфере и их удельный вес среди совершивших преступления (таблица 3).

Таблица 3

Показатели преступности в сфере незаконного оборота наркотиков

Наименование показателя	Архангельская область			СЗФО	РФ
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г.	2016 г.
Количество преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, всего	1 034	1 245	898	23 215	201 165
удельный вес в общем количестве зарегистрированных преступлений, %	5,42	5,58	4,49	11,7	9,4
Число лиц, совершивших преступления в сфере незаконного оборота наркотиков, всего	462	626	461	9 027	91 604
удельный вес в общем числе лиц, совершивших преступления, %	4,58	5,89	4,64	13,9	9,9

Низкий уровень благоустройства населенных пунктов

Нельзя не остановиться и на такой угрозе праву на жизнь, как отсутствие элементарного благоустройства на улицах населенных пунктов: снятые с канализационных колодцев люки; ледовые и снежные образования на тротуарах; заброшенные строительные участки и котлованы и др. Все перечисленное влечет за собой травмы различной степени тяжести, в ряде случаев – со смертельным исходом. Так, по оперативным данным государственных медицинских организаций Архангельской области, предоставленным минздравом АО, в течение 2016 г. на территории области зафиксировано более 45 тыс. уличных травм – более 4 000 на 100 тыс. населения. К сожалению, не стал исключением и областной центр: в среднем за 2016 г. на долю г. Архангельска пришлось 28% всех уличных травм, а в отдельные зимние месяцы этот показатель превышал 33% (ноябрь 2016 г.). Поступающие к Уполномоченному жалобы, специально проводящийся системный мониторинг показывают, что городская среда областного центра по-прежнему не может быть охарактеризована как комфортная и безопасная.

Важным индикатором благополучия общества выступает уровень преступности, рост которой является существенной угрозой жизни и здоровью граждан. Провозгласив в Конституции РФ права и свободы человека и гражданина высшей ценностью общества и государства, государство нормативно закрепило защиту личности, ее права и свободы различными отраслями права, в том числе и уголовным законодательством. При



этом уголовному законодательству отводится роль защиты основных, наиболее значимых и ценных прав и свобод человека и гражданина от преступных посягательств, к которым, прежде всего, относятся жизнь человека и его здоровье.

Согласно данным Генеральной прокуратуры РФ в 2016 г. произошло снижение количества зарегистрированных преступлений на 9,6%. Эксперты считают, что в определенной мере это связано с декриминализацией ряда статьей Уголовного кодекса РФ. Вместе с тем отмечается отрицательная динамика по раскрытию преступлений (в 2016 г. предварительно расследовано преступлений на 5,2% меньше, чем в 2015 г.)¹.

Количество преступлений в СЗФО в 2016 г. также сократилось – на 12,8%. В Архангельской области в 2016 г. количество зарегистрированных преступлений в регионе составило 19 994, что на 10,4% ниже уровня 2015 г. При этом по информации прокуратуры Архангельской области раскрываемость преступлений в регионе осталась практически на прежнем уровне – 59,4% (в 2015 г. – 59,3%), а по тяжким преступлениям снизилась (с 65,8% до 65,3%). В г. Северодвинске раскрываемость составила всего 45% (2015 г. – 44,6%). В то же время ухудшилась криминогенная ситуация в Шенкурском районе, где количество преступлений возросло на 14,7%; в Плесецком – на 8,4%; в Холмогорском – на 6,3%; в г. Новодвинске – на 2,1%.

Существенно увеличилось число преступлений, совершенных в группе (на 31,8%), в состоянии опьянения (на 10,9%), связанных с вовлечением подростков в преступную деятельность (на 40,4%), и тем самым имеющих повышенную общественную опасность².

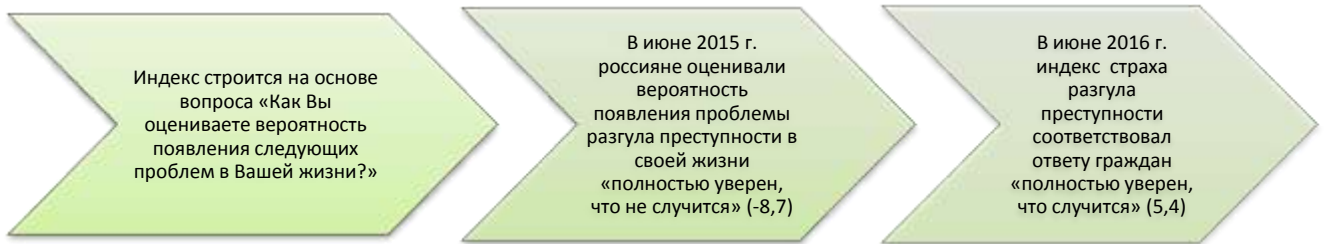
По сведениям Генеральной прокуратуры РФ в стране за 2016 г. количество преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, составило 674 935 (снижение показателя по сравнению с предыдущим годом на 2%). Вместе с тем в условиях снижения общего уровня преступности на 10,4% в Архангельской области количество преступлений, совершенных лицами, ранее привлекавшимися к уголовной ответственности, сократилось лишь на 4,5%.

На этом фоне проводимые повсеместно опросы общественного мнения показывают серьезную обеспокоенность граждан своей личной безопасностью. Иллюстрацией того, насколько высокой кажется россиянам вероятность наступления той или иной проблемы, является проводимый Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 130 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России опрос «Индекс страхов». В соответствии с ним индекс «разгул преступности» прочно занимает 3-ю позицию среди угроз, признаваемых населением. При этом за год (с июня 2015 г. по июнь 2016 г.) россияне радикально изменили свое отношение к ситуации с преступностью³.

¹ Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ / URL: <http://crimestat.ru/analytics>.

² Выступление заместителя прокурора области В. Ананьева на расширенном заседании коллегии прокуратуры области 31.01.2017 // Официальный сайт прокуратуры Архангельской области / URL: http://www.arhoblprok.ru/ru/management/appearances/#news_article_2.

³ Индекс страхов // Официальный сайт ВЦИОМ / URL: http://wciom.ru/news/ratings/indeks_straxov.



При этом современные социологические исследования, проводимые по проблемам доверия населения к различным общественным институтам, показали, что ни правоохранные органы, ни судебная система не занимают лидирующих позиций. Так, из 9 общественных институтов, предложенных к оценке, правоохранные органы заняли лишь 4 место, уступив «российской армии», «РПЦ» и даже «СМИ». Судебная система вообще оказалась на предпоследнем 8 месте. В этой ситуации показательно то, что последнее 9 место заняла «оппозиция»¹.



Рисунок 1.

* ПОО - правоохранные органы

находятся гражданские (личные) права, к которым в первую очередь относятся право на жизнь, защиту от пыток, жестокого, унижающего человеческое достоинство обращения и наказания, неприкосновенность личности, право на получение государственной защиты и др.

В конце 2015 г. – начале 2016 г. Департаментом социологии Финансового университета при Правительстве РФ также проводилось исследование доверия населения к правоохранным органам (полиции, ГИБДД, прокуратуре и др.) и судам того города, где они живут (рисунок 1). Примечательно, что в рейтинге доверия судам и правоохранным органам, составленном при проведении исследования после опроса граждан в 75 городах РФ с населением свыше 250 тыс. чел., г. Архангельск занял 62 место с 53%².

В связи с вышеизложенным в зоне особого внимания Уполномоченного



¹ Одобрение деятельности общественных институтов // Официальный сайт ВЦИОМ // URL: http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshestvennykh_institutov.

² Сайт Финансового университета при Правительстве РФ // Судам доверяют 62% россиян, правоохранным органам – 60% / URL: http://www.fa.ru/chair/priklisoc/Documents/32_Justice_2015.pdf.

В качестве отдельных аспектов права на жизнь Уполномоченный считает необходимым рассмотреть реализацию этого права лицами, содержащимися в **учреждениях уголовно-исполнительной системы** (далее – УИС).

Таблица 4

	Смертность в учреждениях УФСИН России по Архангельской области				
	Всего	От внешних причин	В условиях Больницы ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России	На догоспитальном этапе	В СИЗО
2015 г.	25	4	10	6	0
2016 г.	39	5	25	4	1

Одной из важнейших проблем в реализации законного права на жизнь для лиц, отбывающих наказание, является реализация постановления Правительства РФ от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к **освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью**» (далее – постановление Правительства РФ № 54). Им установлены Правила медицинского освидетельствования осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью, а также перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания. Количество обращений данной тематики в адрес Уполномоченного невелико, однако за каждым из них стоит жизнь человека. Актуальность проблемы подтверждается следующими данными УФСИН России по Архангельской области (далее – УФСИН).

Таблица 5

	Количество направленных на освидетельствование	Освобождено по решению судов Архангельской области	Умерло до вынесения судебного решения	Умерло после вынесения судебного решения с отказом в освобождении
2015 г.	22	7	4	1
2016 г.	60	19	11	2

Вместе с тем в центре внимания Уполномоченного в 2016 г. был ряд проблем, который накапливался годами с реализацией положений постановления Правительства РФ от 14.01.2011 № 3 «О **медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых** в совершении преступлений» (далее – постановление Правительства РФ № 3).



Уполномоченным, начиная с момента вступления его в законную силу в 2011 г., ведется активная работа, направленная на соблюдение законных **гарантий права на жизнь и права на охрану здоровья** лицам, содержащимся под стражей.

Учитывая, что возможности таких

лиц самостоятельно заботиться о своем здоровье и безопасности ограничены, Уполномоченный в течение истекшего года осуществлял постоянный контроль за соблюдением прав обвиняемых, подозреваемых и осужденных, имеющих тяжелые заболевания, препятствующие содержанию под стражей и отбыванию наказания, и содействовал защите этих прав в рамках предоставленной компетенции. Так, в 2016 г. проводился системный мониторинг реализации рекомендаций, принятых по итогам проведенных по инициативе Уполномоченного в 2015 г. межведомственных совещаний, посвященных реализации положений вышеуказанных постановлений Правительства РФ.

Отметим, что Концепцией развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года определена стратегия развития и пути реформирования пенитенциарной системы, основной целью которой является гуманизация системы исполнения наказаний и приближение к европейским стандартам. Особую роль в этом направлении должно играть **улучшение качества оказания медицинской помощи осужденным, обвиняемым и подозреваемым.**



В деятельности Уполномоченного **сохраняется устойчивая тенденция к росту количества обращений** по вопросам охраны здоровья и оказания медицинской помощи в следственных изоляторах и исправительных учреждениях области. В истекшем году рост количества жалоб по данным вопросам составил почти 20%.

Вместе с тем, многолетняя практика деятельности Уполномоченного позволяет констатировать, что нарушения в указанной сфере носят **системный характер**. Количество жалоб, к сожалению, увеличивается ежегодно, несмотря на предпринимаемые меры по реформированию и совершенствованию медико-санитарной системы УИС.

Так, в адрес Уполномоченного в 2016 г. от лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН, и их родственников регулярно поступали жалобы на: отказы медицинских работников учреждений УИС в предоставлении медицинской помощи; несвоевременное и некачественное предоставление медицинской помощи; отсутствие необходимых лекарственных препаратов, в том числе для лечения лиц, страдающих социально значимыми заболеваниями - ВИЧ-инфекция, туберкулез, гепатиты В и С, злокачественные новообразования, психические расстройства, а также для лечения офтальмологических заболеваний, заболеваний эндокринной системы и др.; отсутствие необходимого медицинского оборудования; отсутствие врачей-специалистов; отказ в направлении лиц, нуждающихся в медицинской помощи, на медицинское обследование и лечение в лечебно-профилактическое учреждение, предназначенное для оказания квалифицированной и специализированной стационарной помощи (в том числе в филиал «Больница» ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России (далее – Областная больница); проблемы с установлением инвалидности и обеспечением осужденных инвалидов техническими средствами реабилитации.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратился осужденный Г. с просьбой об оказании содействия в направлении на лечение от наркотической зависимости в ФКУ ЛИУ-8 УФСИН России по Тверской области. Данная жалоба находилась на контроле Уполномоченного с 2015 г.

В результате конструктивного взаимодействия Уполномоченного с региональным УФСИН был получен положительный ответ. Этапирование осужденного Г. в ЛИУ-8 было запланировано на вторую декаду января 2017 г.

В своей жалобе Уполномоченному осужденный В. сообщил, что является инвалидом II группы, поступил в Областную больницу с симптомами острого панкреатита. Однако ни до, ни после проведения срочной операции по удалению абсцесса брюшной полости В. не была назначена специальная диета, его кормили продуктами, запрещенными при остром и хроническом панкреатите. В целях оказания содействия Уполномоченным было

направлено обращение в ТО Росздравнадзора региона. Проверкой установлено, что нормы питания выполнялись, однако лечебное питание проводилось без учета требований сбалансированного химического состава, энергетической ценности специализированных продуктов лечебного питания. По результатам проверки начальнику ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России выдано предписание об устранении выявленных замечаний.

Осужденный А. обратился к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в направлении для обследования и лечения в Областную больницу в связи с хроническими заболеваниями. А. сообщал, что не проходил лечения более года.

По итогам вмешательства Уполномоченного, осужденный А. в августе 2016 г. был этапирован для прохождения необходимого лечения и обследования в лечебное учреждение.



Особое внимание Уполномоченного в 2016 г. было уделено вопросам реализации прав осужденных, страдающих социально значимыми заболеваниями, перечень которых утвержден постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

Таблица 6

	Количество больных осужденных (по состоянию на 01.01.2017)					
	Наркомания	Психические расстройства	ВИЧ-инфекция	Туберкулез (новых случаев)	Онкопатологии	Гепатиты В и С
2015 г.	401	735	509	44	14	958
2016 г.	488	811	619	43	15	1033

В истекшем году был инициирован и проведен ряд рабочих встреч с руководством ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России. По инициативе Уполномоченного в декабре 2016 г. было организовано и проведено межведомственное совещание министерства здравоохранения Архангельской области с представителями ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России и Архангельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, посвященное проблеме заболеваемости социально

значимыми заболеваниями в местах принудительного содержания. По итогам, с учетом предложений Уполномоченного, был принят ряд решений межведомственного характера, направленных на совершенствование медико-социального обеспечения лиц в учреждениях УИС региона.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратился осужденный Ш., сообщивший, что имеет заболевание ВИЧ-инфекция, стадия вторичных заболеваний 4В, с апреля 2010 г. получал антиретровирусную терапию по рекомендованной схеме из шести препаратов. Однако в августе 2016 г. около 2 недель в медицинской части колонии, в которой Ш. отбывал наказание, отсутствовал один из необходимых антиретровирусных препаратов. В результате оперативного вмешательства Уполномоченного лекарственный препарат был закуплен и доставлен в медчасть учреждения.

Осужденный М. в жалобе на имя Уполномоченного указывал, что длительное время не направлялся на исследование уровня вирусной нагрузки и показателей иммунограммы согласно стандарту оказания первичной медико-санитарной помощи при болезни, вызванной ВИЧ. По информации, представленной УФСИН, в январе 2016 г. между ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России и ГБУЗ АО «АКЦ по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» был заключен госконтракт на оказание медицинских услуг спецконтингенту. Однако уже в феврале 2016 г. в связи с полным расходом лимитов бюджетных средств контракт был закрыт. Исследование уровня вирусной нагрузки и показателей иммунограммы в период с февраля по июнь истекшего года не проводилось.

Осужденный К. направил жалобу Уполномоченному на ненадлежащее оказание медицинской помощи в колонии в

связи с имеющимся у него заболеванием – туберкулез.

Уполномоченный в целях оказания содействия в защите прав К. направил обращение в адрес ТО Росздравнадзора региона с просьбой провести соответствующую проверку. Из поступившего ответа следовало, что при рассмотрении документов нарушений порядка оказания медицинской помощи К. выявлено не было.

Однако было установлено, что медицинская часть колонии, где отбывает наказание К., не предоставила пациенту достоверную информацию об оказываемой медицинской помощи, используемых лекарственных препаратах, что является нарушением пп. 6 п. 1 ст. 79 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Руководству ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России предписано обеспечить выполнение указанных требований. Необходимая информация о состоянии здоровья и лечении до К. была доведена.

В адрес Уполномоченного поступило обращение от осужденного Ш. по вопросу содействия в направлении в специализированное лечебное учреждение уголовно-исполнительной системы в связи с имеющимся психическим расстройством.

После вмешательства Уполномоченного было получено разрешение на этапирование Ш. в ПБ ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России (г. Рыбинск), для подбора терапии и решения экстренных вопросов. В апреле 2016 г. Ш. был госпитализирован в указанное учреждение.

НИКТО НЕ ДОЛЖЕН ПОДВЕРГАТЬСЯ ПЫТКАМ ИЛИ ЖЕСТОКОМУ ОБРАЩЕНИЮ ИЛИ НАКАЗАНИЮ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 7)

Уполномоченный считает необходимым особо подчеркнуть, что обеспечение защиты прав личности в деятельности **правоохранительных органов и в сфере уголовно-исполнительной системы** имеет большое значение, поскольку соблюдение прав человека в таких специфических условиях свидетельствует об уровне законности и правовой культуры государства и определяет доверие граждан к его правовой системе.

К сожалению, не снижается количество

«Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию».

Ст. 7 Пакта

поступающих к Уполномоченному устных и письменных жалоб **от обвиняемых, подозреваемых**, а также их родственников. Количество обращений этой категории в 2016 г. в адрес Уполномоченного возросло на 12,6%.

Поступающие к Уполномоченному обращения в защиту прав обвиняемых, подозреваемых в совершении преступлений **содержат жалобы на:** незаконные методы ведения предварительного расследования и неправомерное воздействие на подозреваемых, обвиняемых; на незаконное задержание и длительность содержания под стражей; необоснованное ограничение прав при производстве следственных, иных процессуальных действий; жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц административной юрисдикции; на неполучение необходимой и достоверной информации в ходе рассмотрения обращений граждан в правоохранительные органы; на незаконное уголовное преследование и пр.

В истекшем году выросло количество жалоб на **жестокое обращение** в отношении осужденных, обвиняемых, подозреваемых, применение к ним неправомерных методов физического и психологического воздействия, в том числе грубой физической силы.

Стоит отметить, что одним из основополагающих принципов уголовного процесса является **законность при производстве по уголовному делу**. УПК РФ, устанавливая процедуру уголовного преследования, среди требований к производству следственных действий содержит и **недопустимость «применения насилия, угроз и иных незаконных мер, а равно создание опасности для жизни и здоровья участвующих в них лиц»** (ст. 164 УПК РФ); прямо запрещает «осуществление действий и принятие решений, унижающих честь участника уголовного судопроизводства, а также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья» (ч. 1 ст. 9 УПК РФ).

«Пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом...»

Ст. 1 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Закон гласит, что «никто из участников уголовного судопроизводства **не может подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению»** (ч. 2 ст. 9 УПК РФ). Таким образом, детально регламентируя процедуру уголовного преследования, законодатель указывает на недопустимость отступления от нее, использование каких-либо иных средств, методов, не установленных в УПК РФ.

Следует особо подчеркнуть, что подобные действия являются недопустимыми и в силу требований Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ

«О полиции», регламентирующих осуществление полицией своей деятельности на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина.

Стоит отметить, что Уполномоченный законодательно не наделен правом контроля за процессуальной деятельностью каких-либо правоохранительных органов, однако при поступлении жалоб на действия (бездействие), решения их должностных лиц, не вмешиваясь в уголовно-процессуальную деятельность соответствующих ведомств, он аргументировано излагал свою позицию в части соблюдения конституционно гарантированных прав граждан. Получая подобные жалобы, Уполномоченный незамедлительно выступал в защиту граждан, обращаясь в органы прокуратуры и инициируя соответствующие проверки.

Практика защиты

Обвиняемый Р. обратился к Уполномоченному с жалобой на оказание на него физического и психологического давления сотрудниками полиции при задержании.

Только после обращения Уполномоченного в интересах Р. в прокуратуру Архангельской области, по фактам оказания давления на обвиняемого СО по Соломбальскому округу г. Архангельска СУ СК России по Архангельской области и НАО была проведена проверка. По результатам проверки было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления. Однако данное решение руководителем указанного СО было отменено в связи с неполнотой проверочных действий, организована дополнительная проверка.

На имя Уполномоченного поступило обращение от обвиняемого И., указывающего на противоправные действия со стороны сотрудников полиции при задержании, необоснованное применение к нему физической силы. Уполномоченный в целях оказания содействия направил мотивированное обращение в прокуратуру Архангельской области.

В результате вмешательства Уполномоченного СО по Октябрьскому округу г. Архангельска СУ СК России по

Архангельской области и НАО была организована процессуальная проверка по факту применения к И. физической силы и недозволенных методов расследования сотрудниками УМВД России по г. Архангельску.

Обвиняемый Б. в своей жалобе Уполномоченному сообщил о «выбивании показаний, запугивании...» - фактах нанесения ему побоев оперуполномоченными одного из отделов полиции города при проведении допроса и совершения ими действий, которые можно квалифицировать как пытки – принудительное удержание длительное время сидя в одной позе, запрет поднимать голову при вопросах. Позже в следственном изоляторе актом медицинского освидетельствования были зафиксированы телесные повреждения, причиненные Б.

По результатам инициированной Уполномоченным прокурорской проверки следователем СО по Октябрьскому округу г. Архангельска СУ СК России по Архангельской области и НАО была проведена проверка в порядке ст. 144-145 УПК РФ. Вынесенное следователем постановление об отказе в возбуждении уголовного дела руководителем указанного СО было отменено в связи с неполнотой проверочных действий, материалы возвращены для проведения дополнительной проверки.

Уполномоченный отмечает, что, к сожалению, не во всех случаях жалобы данной категории рассматриваются эффективно и в разумные сроки.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного 30.07.2015 обратился обвиняемый Я., сообщавший о причинении ему 19.07.2015 телесных повреждений сотрудниками ФКУ СИЗО-3. При этом проведено медицинское освидетельствование и оказана медицинская помощь Я. только 21.07.2015 по прибытии в ИВС ОМВД России «Няндомский», что было документально подтверждено актом.

В связи с вышеизложенным Уполномоченный обратился в адрес прокуратуры Архангельской области. 16.09.2015 из прокуратуры области поступил ответ, из которого следовало, что 28.08.2015 (т.е. более чем через месяц) следователем Вельского МрСО СУ СК России по

Архангельской области и НАО было вынесено постановление о назначении судебной медицинской экспертизы в отношении Я. В этот же день руководителем указанного следственного органа срок процессуальной проверки был продлен до 30 суток, окончательное решение не принято.

В дальнейшем в связи с повторным обращением Уполномоченного 18.11.2015 прокуратура области сообщила, что следователем Вельского МрСО СУ СК была проведена проверка, по результатам которой 17.09.2015 (через 2 месяца) вынесено постановление о передаче сообщения о преступлении по подследственности в

Архангельский СО на транспорте Северо-Западного управления на транспорте СК РФ, а **16.11.2015** (через 4 месяца) материалы проверки были возвращены обратно в Вельский МрСО СУ СК, окончательное решение не принято. **25.12.2015** Уполномоченный вновь обратился в адрес прокурора Архангельской области с просьбой сообщить результаты проверки. **26.01.2016** поступил ответ прокуратуры области, в котором было указано, что следователем Вельского МрСО СУ СК **18.12.2015** было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления, однако по причине неполноты проверки прокуратурой Вельского района **21.01.2016** (через 6 месяцев) постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, материалы возвращены в СО для дополнительной проверки.

15.03.2016 Уполномоченный в очередной раз обратился в прокуратуру Архангельской области. **11.04.2016** из прокуратуры поступил ответ, из которого следовало, что по результатам проведенной дополнительной проверки **18.02.2016** вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления. По сообщению прокуратуры региона, «данное процессуальное решение проверено в прокуратуре Вельского района, оно признано законным и обоснованным».

Подводя итог рассмотрения данного обращения следует отметить, что факт побоев был подтвержден документами еще 21.07.2015. Очевидно, что за **период с августа по февраль (т.е. 7 месяцев)** следы побоев исчезли и в феврале 2016 г. процессуальные действия уже не могли привести к каким-либо результатам.

Требование законности расследования уголовных дел означает необходимость строжайшего соблюдения законодательных норм на всех стадиях процесса, неуклонного выполнения всех предписаний процессуального закона. Однако в адрес Уполномоченного и в 2016 г. продолжали поступать жалобы по данной тематике. Анализ обращений, поступающих Уполномоченному, позволил выявить основные проблемные вопросы, обозначенные **лицами, пострадавшими от преступлений**, в своих жалобах (рост 13%): нарушения закрепленных законодательством процессуальных прав потерпевших; ненадлежащее обеспечение прав потерпевших лиц при регистрации сообщений о преступлениях, при их предварительной проверке и принятии решений о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела; несоблюдение порядка рассмотрения сообщений о преступлении; несвоевременное и неполное рассмотрение заявлений, ходатайств участников уголовного судопроизводства.

Практика защиты

К Уполномоченному обратился житель г. Котласа Г. с жалобой на неоднократно (начиная с 2015 г.) вынесенные следователем СО ОМВД России «Котласский» постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по факту совершения в отношении него и его семьи мошеннических действий. В результате инициированной Уполномоченным процессуальной проверки оспариваемое заявителем решение по указанию прокуратуры области было отменено,

организована дополнительная проверка. В связи с допущенными следственным органом нарушениями при проведении проверки прокуратурой области начальнику СУ УМВД было внесено представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства, поставлен вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц.

Вместе с тем, **обвиняемые и подозреваемые** в совершении преступлений в 2016 г. также обращались к Уполномоченному с жалобами на нарушения уголовно-процессуального закона в ходе предварительного расследования.

Практика защиты

На имя Уполномоченного поступило обращение обвиняемого Г., в котором он указывал на нарушения его прав в ходе предварительного расследования – к жилому помещению (квартира), а также к помещению, в котором обвиняемый осуществлял предпринимательскую деятельность (аптека), после его заключения под стражу следователем Котласского МрСО СУ СК России по

Архангельской области и НАО не были применены обеспечительные меры (ст. 160 УПК РФ).

В связи с бездействием должностных лиц указанного МрСО по обеспечению сохранности имущества, принадлежащего Г., прокурором Красноборского района руководителю следственного органа было внесено требование об устранении нарушений уголовно - процессуального

законодательства. Выявленные нарушения устранены.

В адрес Уполномоченного обратился обвиняемый Р. с жалобой на немотивированные отказы в предоставлении следователем телефонных разговоров с родственниками. Результатом рассмотрения прокуратурой Архангельской

области обращения Уполномоченного в интересах обвиняемого Р. стало разрешение следователем одного из следственных отделов СУ СК России по Архангельской области и НАО ходатайства Р. о предоставлении телефонных переговоров с родственниками в установленном законом порядке.

На протяжении многих лет Уполномоченным уделяется самое пристальное внимание вопросам соблюдения законных прав лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН. Тем не менее, число жалоб в адрес Уполномоченного постоянно растет. Значительное место занимают жалобы на неправомерные действия сотрудников УФСИН: на необоснованное наложение взысканий, применение мер взыскания, несоразмерных тяжести нарушения, а зачастую - на длительное, фактически непрерывное содержание осужденных в штрафном изоляторе (далее – ШИЗО) и др. Отмечается рост жалоб по указанному вопросу в истекшем году на 33%.

В 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило 590 обращений по данным вопросам (в 2015 г. - 444).

Практика защиты

В ходе внепланового совместного выезда Уполномоченного с Архангельским прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в ФКУ КП-3 УФСИН России по Архангельской области было установлено, что осужденный К. и осужденная П. находились в ШИЗО на момент посещения длительное время (32 и 60 суток соответственно) за незначительные нарушения установленного порядка отбывания наказания. Ранее К. и П. неоднократно водворялись и находились непрерывно в ШИЗО по 21 и 38 суток соответственно.

В результате К. и П., осужденные по приговору суда к небольшим срокам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии-поселении, фактически по несколько месяцев отбывали наказание в условиях камерного типа содержания.

Вместе с тем согласно положениям ст. 117 УИК РФ, при применении мер взыскания к осужденному к лишению свободы должны учитываться обстоятельства совершения нарушения, личность осужденного и его предыдущее поведение. Налгаемое взыскание должно соответствовать тяжести и характеру нарушения.

Стоит отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 118 УИК РФ осужденным, водворенным в ШИЗО, запрещаются телефонные разговоры, приобретение продуктов питания,

получение посылок, передач и бандеролей.

Все эти ограничения приводят не только к разрушению социальных связей с родственниками и препятствуют реализации одной из важнейших задач уголовно-исполнительного законодательства - оказание осужденным помощи в социальной адаптации, но и в целом ведут к определенным нравственным переживаниям, страданиям, а также ухудшению психологического состояния осужденных. Так, у осужденной П. психологом был выявлен средний уровень суицидального риска; осужденный К. объявил и держал голодовку продолжительное время. В ходе проверки были выявлены и иные нарушения прав осужденных, а также недостатки в деятельности учреждения – в организации питания, порядке проведения и фиксации результатов обысков, привлечения к дисциплинарной ответственности, работы психологов и медицинских работников учреждения.

По результатам проведенной совместной проверки прокуратурой в адрес начальника колонии-поселения были внесены представления, в частности касающиеся исключения из практики администрации учреждения формализма и шаблонности в принятии мер дисциплинарного воздействия, в том числе при водворении в ШИЗО.

В связи с изложенным следует отметить, что уголовно-исполнительное законодательство регламентирует предельно допустимый срок водворения в ШИЗО, установленный п. «в» ч. 1 ст. 115 УИК РФ – до 15 суток, однако не содержит каких-либо норм, ограничивающих количество повторных водворений в штрафной изолятор, или норм, не допускающих непрерывного длительного содержания осужденных в ШИЗО в случае совершения ими повторного нарушения в данный период.

Уполномоченный полагает, что в современном действующем уголовно-

исполнительном законодательстве должны быть установлены нормы о предельном сроке содержания в штрафном изоляторе в течение года, как это имело место ранее в Исправительно-трудовом кодексе РСФСР (ограничение срока пребывания в ШИЗО в течение года – 60 суток).

Обращают на себя внимание также и участвовавшие случаи поступления **жалоб осужденных на необоснованное наложение взысканий.**

Практика защиты

Осужденный К., отбывающий наказание в Областной больнице, обратился к Уполномоченному по вопросу незаконного привлечения к дисциплинарной ответственности. В результате инициированной Уполномоченным прокурорской проверки было установлено, что наложенные на К. взыскания в виде выговора и водворения в ШИЗО за ненадлежащее выполнение им должностных обязанностей, недобросовестное отношение к труду и невыход на работу в один из дней, когда К. был предоставлен ежегодный отпуск, незаконны. Вопреки требованиям ст 117 УИК РФ, проверка по факту допущенного К. нарушения администрацией не проводилась, причина невыхода на рабочее место прокуратурой была признана уважительной. Наложение взыскания признаны прокуратурой незаконными и были отменены. Кроме того, по итогам рассмотрения обращения Уполномоченного в интересах К. прокуратурой были внесены протесты на постановления о признании К.

злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания.

Осужденный Ч. направил Уполномоченному жалобу на действия администрации колонии, выражающиеся в непрерывном содержании в ШИЗО в период с середины июля по начало октября 2016 г. по семи постановлениям о применении меры дисциплинарного воздействия - водворении в ШИЗО на сроки по 10 и 15 суток.

При проверке материалов прокуратурой Архангельской области было установлено, что два решения о водворении Ч. в ШИЗО в каждом случае на 10 суток требованиям закона на отвечали, нарушая положения ст. 12, 115, 117 УИК РФ. Указанные постановления прокуратурой региона отменены, внесено представление об исключении из практики контроля и надзора за осужденными формализма в принятии мер дисциплинарного воздействия.

Вместе с тем качественное и оперативное решение задач, стоящих в этой сфере, возможно лишь при взаимодействии различных уполномоченных органов. Так, в 2016 г., в продолжение налаженного конструктивного взаимодействия Уполномоченным в адрес руководителей прокуратуры Архангельской области, УФСИН, УМВД и др. было направлено 115 мотивированных обращений и заключений (в 2015 г. – 102), касающихся проблем системного характера.

НИКТО НЕ ДОЛЖЕН ПРИНУЖДАТЬСЯ К ПРИНУДИТЕЛЬНОМУ ИЛИ ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ ТРУДУ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 8)

На протяжении ряда лет Уполномоченным в ежегодных и специальных докладах, различных выступлениях неоднократно привлекалось внимание к вопросам нарушения трудовых прав осужденных.

Это вызвано тем, что несоблюдение законодательства в этой сфере влечет за собой нарушение прав не только осужденных, **но и других категорий граждан** – пострадавших в результате совершения преступлений, перед которыми у осужденных имеются обязательства по возмещению нанесенного ущерба; алиментные и иные обязательства – перед несовершеннолетними,

«Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии».

Ст. 8 Пакта

нетрудоспособными и престарелыми гражданами. В условиях отсутствия специального государственного механизма, гарантирующего компенсацию пострадавшим нанесенного преступлением вреда, зачастую **единственным источником** для этого остается **заработная плата, получаемая осужденными.**

Среднедневная заработная плата осужденного в учреждениях УИС региона составляет 199,12 рублей.

По информации, представленной УФСИН, общая сумма исковых требований к осужденным составила 1 469,56 млн. руб.; возмещено исковых требований за 2016 г. 53,23 млн. руб. (3,6%), в том числе из заработной платы осужденных 43,05 млн. руб. (2,9%).

Таблица 7

Период	Трудоспособных осужденных	Трудоустроено осужденных	Осужденных, имеющих исполнительные листы
2015 г.	7 923	4 754	2 985
2016 г.	7 815	4 767	3 023

С учетом указанных обстоятельств, а также систематически поступающих жалоб, в т.ч. в ходе проводимых проверок и посещений учреждений УФСИН, вопросы организации и оплаты труда осужденных занимают особое место в деятельности Уполномоченного.



При этом отмечается тенденция увеличения количества жалоб и обращений по указанным вопросам. Следует отметить, что начиная еще с 2012-2013 гг. отмечался значительный ежегодный прирост количества **обращений осужденных по вопросам нарушения их трудовых прав.** В 2016 г. по сравнению с предыдущим периодом прирост составил 22,7%. Содержание жалоб указывает на

наличие следующих проблем: несоблюдение правил охраны труда, техники безопасности, производственной санитарии; невозможность трудоустройства; привлечение к труду без оформления трудовых отношений; низкий уровень оплаты труда осужденных; получение заработной платы в размере ниже минимального размера оплаты труда; несоблюдение норм трудового законодательства в части продолжительности рабочего времени; несвоевременное проведение специальной оценки рабочих мест и др.

В истекшем году Уполномоченным совместно с Архангельским прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях была проведена проверка соблюдения законодательства в сфере организации и оплаты труда осужденных в ФКУ ИК-7 УФСИН. В рамках проверки были проанализированы и обобщены документы, регламентирующие привлечение осужденных к труду.

В результате были установлены просчеты и нарушения: в организации и оплате труда, сроках и порядке проведения специальной оценки условий труда (ранее по законодательству – аттестации рабочих мест), а также по охране труда.

Практика защиты

Указанная совместная проверка показала: в нарушение требований ст. 22, 103 ТК РФ и ст. 104 УИК РФ в учреждении отсутствовали графики сменности, их доведение до сведения осужденных в установленные сроки не обеспечивалось.

Вопреки требованиям ст.ст. 159-162 ТК РФ, начальником учреждения конкретный для учреждения перечень типовых и иных норм труда не был разработан и утвержден.

По результатам анализа отдельных нарядов были выявлены серьезные нарушения в сфере нормирования труда и его оплаты при сдельной форме оплаты труда. Администрация учреждения, выступая в качестве работодателя, уже на стадии формирования планового задания и установления норм труда не обеспечивала нормальных условий труда для выполнения осужденными существующих норм выработки.

По результатам анализа разнарядок на вывод осужденных на работу в производственные и хозяйственные объекты выявлены факты вывода на объекты нетрудоустроенных осужденных, а также осужденных, трудоустроенных на иных объектах.

В ходе проверки выявлены факты невыплаты заработной платы осужденным в полном объеме, а также случаи начисления различного размера заработной платы за одинаковый объем работ.

Имели место случаи отсутствия учета отработанного осужденными рабочего времени. Распорядок дня осужденных был разработан ненадлежащим образом.

Выявлены нарушения при проверке соблюдения законодательства в части, регламентирующей проведение аттестации рабочих мест (специальной оценки условий труда - СОУТ). В ходе проверки были установлены нарушения положений действующего законодательства при заполнении и оформлении документов по аттестации рабочих мест (СОУТ), а также нарушения сроков проведения СОУТ на рабочих местах, аттестованных ранее.

Всего было выявлено 27 нарушений положений ТК РФ и УИК РФ, в сфере охраны труда - 2. По итогам совместной проверки прокуратурой были внесены представления об устранении нарушений, колония как юридическое лицо привлечено к административной ответственности, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

С жалобой по вопросу нарушения трудовых прав в Областной больнице обратился осужденный К., привлеченный к хозяйственному обслуживанию учреждения. В целях оказания содействия в защите его трудовых прав Уполномоченным было направлено обращение в адрес Архангельской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с просьбой провести соответствующую проверку.

В результате прокуратурой признаны обоснованными доводы жалобы о нарушении трудовых прав, предусмотренных ст. 212 ТК РФ в части неполного обеспечения средствами индивидуальной защиты и непроведения повторных инструктажей для К. на рабочем месте.

По итогам инициированной Уполномоченным проверки прокуратурой внесено представление, должностные лица учреждения были привлечены к административной ответственности.

Осужденный К. обратился к Уполномоченному с просьбой оказать содействие, т.к. администрация ФКУ ЛИУ-8 зачислила на его лицевой счет в июле, августе 2016 г. менее 25% от его заработной платы вопреки положениям ч. 3 ст. 107 УИК РФ. В ходе инициированной Уполномоченным проверки, проведенной Онежской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, было установлено, что доводы К. подтвердились - администрацией зачислено менее 25% от суммы заработка, недоплата составила 478,82 руб. Прокуратурой было внесено представление об устранении нарушений.

В связи с поступившей в адрес Уполномоченного жалобой осужденного К. по вопросу оплаты труда в ФКУ ЛИУ-8, Уполномоченный инициировал соответствующую проверку прокуратурой Архангельской области. К. указывал, что работал санитаром отделения без выходных дней, однако в табелях учета рабочего времени это не указывалось, оплата не производилась. В ходе проверки подтвердились доводы о невыплате заработной платы за работу в выходные дни в нарушение ст. 104, 105 УИК РФ, и ст. 22, 111, 113, 136, 153 ТК РФ. По данному факту Онежской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях приняты меры прокурорского реагирования, также были затребованы материалы для подачи искового заявления в суд о взыскании с ФКУ ЛИУ-8 в пользу К. невыплаченной заработной платы за работу в выходные дни.

Осужденный П. в своей жалобе к Уполномоченному сообщил, что в августе 2016 г. заработную плату получил не в полном объеме (за 7 дней), хотя он находился на рабочем месте все 23 рабочих дня. В интересах осужденного Уполномоченным было направлено обращение в адрес органов прокуратуры. Согласно поступившему ответу прокуратуры в ходе проверки были установлены нарушения в порядке закрытия нарядов в бригаде, где был трудоустроен осужденный П. Вместе с тем были выявлены факты ненадлежащего надзора и контроля за осужденными и фиктивности показателей вывода осужденных на работу.

Нельзя не отметить, что систематические нарушения в сфере организации и оплаты труда осужденных отрицательно влияют на формирование у них стимулов к законопослушному поведению. Таким образом, нарушения в указанной сфере многократно усиливают негативный социальный эффект для нашего общества.

НИКТО НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ПОДВЕРГНУТ ПРОИЗВОЛЬНОМУ АРЕСТУ ИЛИ СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 9)

Особое внимание Уполномоченного в 2016 г. было привлечено к проблеме соблюдения прав граждан при задержании и нахождении их в территориальных органах МВД. Количество жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного по данной тематике, невелико, но, вместе с тем, содержание этих жалоб позволяет выявлять целый ряд недостатков и нарушений прав задерживаемых граждан.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», сотрудники полиции имеют право задерживать лиц, подозреваемых в совершении преступления по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены УПК РФ. Так, задержание граждан должно производиться в строгом соответствии с установленным законом порядком, с соблюдением одних из фундаментальных прав и свобод человека: на личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, права на информацию, права на справедливый суд, права на обращение в государственные органы и др.

Задержанные граждане имеют право на надлежащие условия содержания, которые регламентированы Положением об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах МВД РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 301.

Лица, задержанные полицией на срок не более 48 часов до принятия в отношении них процессуальных решений, должны содержаться в **специальных помещениях**. Задержанные на срок более 3 часов лица должны быть обеспечены в ночное время местом для сна, постельными принадлежностями и постельным бельем, а также питанием по норме, установленной для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Однако практика деятельности Уполномоченного позволяет с сожалением констатировать, что предусмотренные **законом требования исполняются не всегда**.

«Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом».

Ст. 9 Пакта

В 2016 г. Уполномоченному поступило 9 обращений на нарушение прав при нахождении в отделах УМВД области (в 2015 г. - 7).

Практика защиты

В своей жалобе Уполномоченному Л. сообщал, что он был задержан по подозрению в совершении преступления, однако никакого обвинения по существу в течение 2 суток Л. предъявлено не было. Все это время Л. удерживали в отделе полиции: он просто сидел в кабинетах с сотрудниками отдела. Л. указывал, что такими действиями

(методами) сотрудники полиции оказывали на него психологическое давление.

Уполномоченный инициировал в интересах Л. прокурорскую проверку, которой было установлено, что он необоснованно содержался в ОП по Приморскому району ОМВД России «Приморский», а также несвоевременно был

помещен в дежурную часть отдела полиции.
В связи с указанными нарушениями Приморской межрайонной прокуратурой начальнику указанного ОМВД было внесено представление с требованием привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Обвиняемый Л. направил обращение в адрес Уполномоченного, находясь в одном из отделов полиции. При поступлении указанной жалобы было установлено, что

она была направлена Уполномоченному сотрудниками ОП по Приморскому району только по прошествии трех недель.

По факту нарушения порядка отправки корреспонденции Л. и нарушения порядка рассмотрения адресованного Уполномоченному обращения, Приморской межрайонной прокуратурой было также внесено представление с требованием привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

ВСЕ ЛИЦА, ЛИШЕННЫЕ СВОБОДЫ, ИМЕЮТ ПРАВО НА ГУМАННОЕ ОБРАЩЕНИЕ И УВАЖЕНИЕ ДОСТОИНСТВА

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 10)

Одним из важных направлений Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года является достижение международных стандартов обращения с осужденными и лицами, находящимися в местах принудительного содержания, в том числе – **в части материально-бытовых условий их содержания**. Материально-бытовое обеспечение представляет собой совокупность условий содержания осужденных, направленных на удовлетворение их потребностей в питании, одежде, надлежащих жилищно-бытовых и санитарно-гигиенических условиях, – то есть факторов, призванных обеспечить нормальное существование человека в уголовно-исполнительных учреждениях.

«Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключённых, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание».

Ст. 10 Пакта

К сожалению, несоблюдение прав на **соответствующие условия содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных** остается актуальной проблемой в учреждениях УФСИН. Количество обращений по данному вопросу в адрес Уполномоченного в 2016 г. по сравнению с 2015 г. возросло на 66,7%.

В связи с тенденцией роста жалоб Уполномоченным в истекшем году осуществлялось систематическое посещение учреждений УФСИН с целью контроля за соблюдением прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых на условия содержания, которые должны быть обеспечены руководством пенитенциарных учреждений в соответствии с действующим законодательством.

Результаты рассмотрения жалоб и обращений граждан, посещения Уполномоченным учреждений УФСИН, проверки, в том числе инициированные Уполномоченным и проведенные органами прокуратуры, показывают, что доводы жалоб заявителей на условия содержания в большинстве случаев находили свое подтверждение. Так, в течение 2016 г. неоднократно выявлялись **следующие нарушения**: несоблюдение нормативов площади на одного человека, установленных для исправительных колоний (2 кв. м) и следственных изоляторов (4 кв. м); несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований («грибок» на стенах, грязь в помывочных отделениях учреждений, протечка системы

водопровода, осуществление мойки посуды без специальных моющих средств); отсутствие водоснабжения, в том числе питьевого; несоблюдение норм вещевого довольствия; несоответствие питания в учреждениях УФСИН установленным законодательством нормам, нарушения при замене одних продуктов питания другими; отсутствие улучшенных жилищно-бытовых условий для осужденных инвалидов; несоблюдение температурного режима и недостаточная освещенность в помещениях учреждений; несоблюдение норм обеспечения мебелью, инвентарем и предметами хозяйственного обихода и др.

«ФСИН важно неукоснительно соблюдать требования к условиям содержания осужденных, никогда не забывать, что это оступившиеся, но тоже граждане России».

*Из выступления В.В. Путина
07.12.2016*

В целях оказания содействия в защите прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также в связи с поступившими на личных приемах жалобами, Уполномоченный инициировал проведение проверок и направлял соответствующие обращения в адрес руководства УФСИН и подведомственных учреждений, органы прокуратуры, Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора (далее – ЦГСЭН) ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России.

Учитывая особенности климатических условий региона, на постоянном контроле Уполномоченного остается вопрос по обеспечению осужденных вещевым довольствием по сезону. О проблемах в данной сфере свидетельствуют и данные УФСИН, согласно которым в связи с недостаточным финансированием в 2016 г. обеспеченность спецконтингента вещевым довольствием (с учетом остатков вещевого имущества и постельных принадлежностей) составила 76,5% от общей потребности (в 2015 г. – 99,0%).

В 2016 г. продолжали поступать жалобы на **ненадлежащее обеспечение вещевым довольствием**. Уполномоченным в рамках компетенции незамедлительно принимались меры по восстановлению прав, в том числе неопределенного круга осужденных лиц.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступила жалоба осужденного С. из ФКУ ИК-29 о недоукомплектовании его вещевым довольствием: нательным бельем, обувью, вещами по сезону. Уполномоченный обратился в прокуратуру Архангельской области. Из поступившего ответа следовало, что факты по необеспечению С. вещевым довольствием подтвердились. По результатам проверки Онежской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях начальнику колонии внесено представление об устранении нарушений. Вместе с тем органами прокуратуры в Плесецкий районный суд было направлено исковое заявление об обязанности ФКУ ИК-29 направить в УФСИН заявку на получение необходимого вещевого довольствия для осужденных, а последнего - приобрести это вещевое довольствие.

Осужденный М., отбывающий наказание в ФКУ ИК-21 сообщил Уполномоченному, что ему не были выданы предметы вещевого довольствия, полагающиеся по норме и по сезону. Уполномоченный направил обращение в адрес Онежской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, которой по результатам проверки было установлено, что администрацией учреждения достаточных мер по обеспечению довольствием не принимается. В связи с этим прокуратура обратилась с иском в Плесецкий районный суд с иском об обязанности обеспечить всех осужденных колонии положенным вещевым довольствием, которое централизованно поставляется из УФСИН, также признанного соответчиком по данному гражданскому делу.

Соблюдение надлежащих условий при содержании под стражей и при отбывании наказания в виде лишения свободы, **в частности – норм, обеспечивающих охрану здоровья лиц**, включает в себя также выполнение установленных санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований. Однако жалобы на **нарушение санитарно-гигиенических требований в учреждениях УИС** поступали Уполномоченному на протяжении всего 2016 г.

Практика защиты

К Уполномоченному обратился осужденный А., содержащийся в Областной больнице, с жалобой на ненадлежащие условия содержания в указанном учреждении. Так, при поступлении ему фактически выдали грязное постельное белье, в палате не соблюдался температурный режим – было холодно.

После обращения Уполномоченного в прокуратуру Архангельской области в результате проведенной проверки были подтверждены факты выдачи грязного белья, а также несоблюдения температурного режима в помещении. Прокуратурой области внесено представление об устранении нарушений в адрес руководства учреждения.

Осужденный С. обратился к Уполномоченному с жалобой на ненадлежащие условия содержания, несоблюдение норм материально-бытового обеспечения в ФКУ ИК-29: отсутствие табуретов в спальном помещении, невыдачу в течение трех месяцев гигиенических наборов. В результате инициированной Уполномоченным прокурорской проверки был установлен ряд нарушений. В частности, нашли подтверждение доводы о ненадлежащем состоянии пола в жилой секции – выявлен прогиб балок, (замена запланирована в 2017 г.). Кроме того, была обнаружена протечка потолка в помещении отряда; после проверки кровля была отремонтирована.

Довод о дефиците табуретов признан соответствующим действительности - из 211 осужденных ими обеспечены 135. В целях исправления ситуации УФСИН заключило государственный контракт на изготовление и поставку мебели, в т.ч. табуретов.

В нарушение ч. 2, 3 ст. 99 УИК РФ администрацией ФКУ ИК-29 осужденный С. не был обеспечен гигиеническим набором. После обращения Уполномоченного С. получил наборы за три месяца.

Считаем, что недостаточность финансовых и материальных ресурсов не может на протяжении многих лет служить оправданием для нарушения законодательно установленных требований к условиям содержания в учреждениях УФСИН. В случае отсутствия возможностей для соблюдения таких требований контрольно-надзорными органами должны приниматься все необходимые меры.

К сожалению, в истекшем году вновь отмечается **проблема переполнения в учреждениях уголовно-исполнительной системы Архангельской области**. Данная проблема касается как следственных изоляторов, так и исправительных колоний. По информации, представленной УФСИН, остается неразрешенной

В адрес Уполномоченного с жалобой на протечку потолка в камере помещения камерного типа (далее – ПКТ), низкое качество приготовления пищи обратились осужденные О., Б. и М., отбывающие наказание в ПКТ ФКУ ИК-14.

Инициированная Уполномоченным проверка, проведенная Архангельской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и филиалом ЦГСЭН ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России, подтвердила факты, указанные в жалобе. Так, при проверке прокуратурой была обнаружена протечка системы водопровода на потолке из помещения камеры, расположенной на 2 этаже. В тот же день протечка была устранена, руководством проделаны работы по косметическому ремонту камеры. Кроме того, филиалом ЦГСЭН ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России выявлены нарушения санитарного законодательства в части хранения пищевых продуктов (совместное хранение мяса, творога, масложировой продукции) и норм складирования. Прокуратурой внесено представление, начальнику учреждения был установлен срок для устранения нарушений.

Осужденный М. обратился к Уполномоченному с жалобой на тусклое освещение в запираемых помещениях – ПКТ, ШИЗО ФКУ ИК-21, что негативно сказывалось на состоянии здоровья (зрении) водворяемых в эти помещения лиц. Уполномоченный в целях оказания содействия в защите прав осужденных ИК-21 обратился в адрес главного государственного санитарного врача ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России. В результате проведенной выездной проверки было установлено, что уровень искусственной освещенности в ШИЗО и ПКТ ниже уровня, установленного действующим законодательством. По указанным нарушениям были внесены предписания о приведении освещенности в соответствие с установленной нормой.

проблема переполняемости расположенных в г. Архангельске ФКУ СИЗО-1 и СИЗО-4.

Причинами несоблюдения **норм жилой площади камер** следственных изоляторов в регионе в расчете на одного человека являются судебно-следственная практика избрания в отношении подозреваемых и обвиняемых мер пресечения, а также значительное увеличение количества осужденных, следующих транзитом через Архангельскую область.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного в течение нескольких месяцев 2016 г. от лиц, содержащихся в ФКУ СИЗО-1, систематически поступали неоднократные жалобы на ненадлежащие условия содержания, некачественное питание, необеспечение питьевой водой, ассортимент и уровень цен в магазине при следственном изоляторе, нарушение установленных нормативов площади и правил содержания.

Результаты проведенных проверок и посещений показали наличие недостатков в приготовлении пищи, обеспечении питьевой водой и некоторых других вопросах. По итогам выявленных проблем Уполномоченный был вынужден обратиться к руководителю УФСИН с просьбой принять необходимые меры для устранения недостатков.

Так, в ходе проведенных лабораторных испытаний нашел подтверждение довод о низком качестве сушеного картофеля, используемого для приготовления пищи. В связи с несоответствием качества поставленного сушеного картофеля УФСИН в адрес поставщика было направлено уведомление о замене поставленной партии данного продукта питания.

Жалобы об отсутствии в некоторых камерах бачков для питьевой воды и подставок под них либо нахождении бачков в антисанитарном состоянии были признаны справедливыми. Указанные недостатки в части санитарно-бытового состояния камер СИЗО-1 стали возможны ввиду ослабления контроля со стороны сотрудников учреждения. Виновные должностные лица, допустившие нарушения требований нормативных правовых актов, были привлечены к дисциплинарной ответственности.

В апреле 2016 г. в адрес Уполномоченного поступила жалоба осужденного Г. на нарушения прав на надлежащие

условия содержания при отбывании наказания в ФКУ ИК-16. После обращения Уполномоченного в Архангельскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительном учреждении была проведена проверка с привлечением специалистов ЦГСЭН ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России. По результатам проверки были выявлены нарушения в 2010-2015 гг. в части несоблюдения норм жилой площади. Так, с 2010 г. органы прокуратуры неоднократно выявляли нарушения ч. 1 ст. 99 УИК РФ и связанные с ними иные нарушения. При этом прокуратура неоднократно обращалась в суд; в результате проблема перелимита в учреждении была устранена.

В ходе посещения ФКУ СИЗО-1 в сентябре 2016 г. Уполномоченному поступали жалобы на перелимит содержащихся лиц в отдельных камерах, что вело к несоблюдению санитарных норм жилой площади, а также нарушению требований раздельного размещения различных категорий обвиняемых, подозреваемых в СИЗО, предусмотренных ст. 33 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Так, в ходе инициализированной Уполномоченным прокурорской проверки было установлено, что обвиняемые В. и К. – ранее не судимые, бывшие сотрудники правоохранительных органов, обвиненные в злоупотреблении должностными полномочиями, вопреки требованиям закона периодически содержались в одной камере с лицами, ранее отбывавшими наказание в местах лишения свободы, а также с обвиняемыми в совершении убийств и умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, не относящимися к специальной категории лиц, установленной указанным Федеральным законом. В связи с выявленными нарушениями прокуратурой было внесено представление.

В 2016 г. особое внимание Уполномоченного было обращено на соблюдение законодательства о содержании под стражей лиц, подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, осужденных, находящихся в **изоляторах временного содержания (ИВС)**. В настоящее время функционируют 17 ИВС, где за 2016 г. содержалось 9 648 человек.

К сожалению, как и в предыдущие годы, в адрес Уполномоченного продолжали поступать **жалобы на условия содержания**, организацию питания, выполнение санитарно-гигиенических требований, обеспечивающих охрану

здоровья граждан в ИВС. Количество жалоб указанной категории в 2016 г. выросло на 15%.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратился обвиняемый Б., указывающий, что в ИВС ОМВД России по Онежскому району питание выдается без соблюдения санитарно-гигиенических норм (без наличия специальной санитарной одежды персонала), посуда не обрабатывается надлежащим образом, не проводится осмотр пищеблока. В

результате инициированной Уполномоченным проверки данного ИВС органами прокуратуры были выявлены нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства. В связи с этим прокуратурой начальнику ОМВД России по Онежскому району внесено представление об устранении нарушений.



Вместе с тем во взаимодействии с УМВД Уполномоченным в 2016 г. была продолжена акция «Книги не должны становиться макулатурой!» – часть собранных книг пополнила библиотеку ИВС УМВД России по г. Архангельску. Кроме того, в ИВС УМВД России по г. Архангельску, а также в ИВС ОМВД России по г. Северодвинску и другие изоляторы временного содержания передавались информационные материалы, разработанные Уполномоченным.

Согласно предоставленным УФСИН данным, в исправительных учреждениях на 01.01.2017 содержалось 375 инвалидов. По сообщению УФСИН, за 10 инвалидами, нуждающимися в посторонней помощи, на общественных началах закреплены лица, помогающие им в обслуживании (передвижение, помывка в бане).

На 01.01.2017 в УФСИН содержалось инвалидов:
- I группы - 12 чел., в т.ч. нуждающиеся в постороннем уходе - 10 чел.;
- II группы - 144 чел.;
- III группы - 219 чел.

В поступающих обращениях от этой категории лиц содержались жалобы на: условия содержания в исправительных учреждениях (наличие улучшенных жилищно-бытовых условий для инвалидов регламентировано ст. 99 УИК РФ); непроведение медико-социальной экспертизы (далее – МСЭ) на переосвидетельствование или изменение группы инвалидности; длительные сроки проведения МСЭ; необеспечение техническими средствами реабилитации, предусмотренными индивидуальной программой реабилитации инвалидов.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного в конце мая 2016 г. обратился осужденный П. с жалобой на непроведение МСЭ, тогда как после проведения в Областной больнице в марте 2016 г. клиничко-диагностического обследования врачами было оформлено направление на прохождение МСЭ. После вмешательства Уполномоченного необходимая экспертиза осужденному П. была проведена.

Осужденный инвалид А. обратился к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в направлении в Областную больницу в связи с необходимостью проведения планового лечения и прохождения очередной МСЭ.

В результате взаимодействия Уполномоченного с УФСИН осужденный А. в августе 2016 г. был этапирован для прохождения необходимого лечения, обследования и проведения МСЭ в Областную больницу.

Таблица 8

	Количество инвалидов				Трудоустроенные на платной основе	Получающие образование (общее, профессиональное)	Обеспечены ТСР
	1 гр.	2 гр.	3 гр.	Всего			
2015 г.	22	150	211	384	31	нет данных	57
2016 г.	12	144	219	375	25	10	46

По информации, представленной УФСИН, из общего числа инвалидов, находящихся в учреждениях региона, 60 полагаются технические средства реабилитации, и только 46 человек из них (77%) обеспечены указанными средствами.

Вместе с тем, важным аспектом реализации прав инвалидов является возможность обратиться за проведением МСЭ и обжаловать ее решение. В соответствии со ст. 101 УИК РФ уголовно-исполнительные учреждения должны обеспечивать направление осужденных инвалидов на проведение переосвидетельствования, а также на признание лица инвалидом (освидетельствование МСЭ).

Таблица 9

Группа инвалидности до переосвидетельствования	Число переосвидетельствованных	Из них признано инвалидами	В том числе		
			1 гр.	2 гр.	3 гр.
Переосвидетельствовано	172	148	3	53	92
1 группы	3	3	2	1	0
2 группы	77	65	1	47	17
3 группы	91	80	0	5	75
Категория «ребенок-инвалид»	1	0	0	0	0

По информации ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Архангельской области и Ненецкому автономному округу» Минтруда России в 2016 г.:

- обжаловали решение бюро МСЭ в Главное бюро 55 осужденных, из них 5 решений изменено;
- в Федеральное бюро МСЭ обжаловали решение 11 осужденных, измененных решений не было.

Одними из задач уголовно-исполнительного законодательства РФ являются определение средств исправления осужденных и **оказание осужденным помощи в социальной адаптации.**

Вопросы социальной адаптации лиц, отбывших наказание, являются одной из государственных задач и возложены на субъекты РФ. В Архангельской области действует областной закон от 16.12.2011 № 402-27-ОЗ «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы», направленный на решение проблем, связанных с социальной неустроенностью лиц, отбывших наказание. Однако Уполномоченный вынужден констатировать **недостаточную эффективность исполнения указанного закона и слабо**

скоординированную деятельность соответствующих государственных органов, учреждений и общественных институтов в решении проблем социальной реабилитации, отсутствие комплекса эффективных мер.

Достаточно отметить, что специально созданная в соответствии с Указом Губернатора Архангельской области от 10.10.2012 № 151-у комиссия по вопросам социальной адаптации, заседания которой должны проводиться 2 раза в год, в 2016 г. не собиралась ни разу.

В 2015 г. из учреждений УФСИН освобождено осужденных:
- не имеющих паспорта – 47 чел.;
- не имеющих полиса ОМС – 60 чел.;
- не имеющих пенсионного удостоверения – 7 чел.

При этом **социальная реабилитация** освобожденных из мест заключения - это сложный и многогранный процесс, результатом которого должно стать в конечном итоге снижение уровня рецидивной преступности в обществе.

Вместе с тем перспективы жизнеустройства значительного числа освобождаемых вызывают обеспокоенность. Количество жалоб по указанной тематике ежегодно увеличивается. В 2016 г. рост составил 25%. С учетом большой общественной значимости проблемы и в целях снижения социальной напряженности усилия института Уполномоченного направлены в первую очередь на решение этих вопросов.

Значительное место в деятельности Уполномоченного занимает рассмотрение большого количества обращений, связанных с вопросами предоставления жилья, оформления различных документов (паспортов, полисов обязательного медицинского страхования и др.), получения гражданства, содействия в трудовом и бытовом устройстве при освобождении от отбывания наказания и др., т.е. вопросов, касающихся **социальной адаптации и социальной ресоциализации осужденных.**

Многочисленные обращения лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях УФСИН, по-прежнему содержат просьбы об оказании содействия в разрешении вышеперечисленных вопросов и о разъяснении имеющихся у них прав, что свидетельствует о низкой эффективности работы сотрудников групп социальной защиты осужденных.

Обращает на себя внимание типичная ситуация с **утратой документов** и необходимости участия и содействия Уполномоченного в их восстановлении.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступило обращение обвиняемого Т. с просьбой посодействовать в восстановлении утраченных им документов – аттестата об окончании техникума, водительского удостоверения тракториста. Обвиняемый сообщил, что сотрудники следственного изолятора, в котором он содержится, не могут дать ему необходимые разъяснения. Уполномоченным были даны исчерпывающие консультации и оказано содействие в оформлении и восстановлении необходимых Т. документов.

Осужденный С. направил жалобу Уполномоченному с просьбой посодействовать в направлении на МСЭ. Как выяснилось в ходе проверки, у осужденного С. отсутствовал в личном деле паспорт, и в связи с этим предоставление государственной услуги по проведению МСЭ было невозможно.

В ходе взаимодействия Уполномоченного с региональным УФСИН паспорт С. начали оформлять. Вместе с тем после обращения Уполномоченного С. был направлен в Областную больницу для проведения МСЭ и прохождения необходимого лечения.

Содействие в решении жилищного вопроса – наиболее трудная задача. Конкретные конечные результаты она имеет лишь в отдельных случаях. Отметим, что контроль за соблюдением **жилищных прав** основной массы осужденных во время их нахождения в изоляции никем не осуществляется.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратился осужденный Р. по вопросу защиты своих жилищных прав. Из обращения следует, что он освобожден из мест лишения свободы и не смог проживать в предоставленной поселковой администрацией квартире, поскольку там была разобрана печь. В ходе проверки Уполномоченного выяснилось, что Р. зарегистрирован по другому адресу, однако по его просьбе администрацией в 2013 г. была предоставлена указанная квартира в состоянии, пригодном для проживания. От заключения договора социального найма Р. отказался. После освобождения заявителя из мест лишения свободы в 2015 г. оказалось, что печь в квартире разобрана, однако Р. по вопросу ее ремонта не обращался. При таких обстоятельствах заявителю были разъяснены средства, которые он вправе использовать для защиты своего права: необходимость заключения договора социального найма и признания в установленном порядке квартиры

непригодной для проживания, что и будет являться основанием для предоставления другого благоустроенного жилого помещения.

К Уполномоченному обратился А., который освобожден из мест лишения свободы и приехал по месту своего жительства в Вельский район Архангельской области с целью зарегистрироваться и начать законопослушную жизнь, устроиться на работу, но столкнулся с проблемой отсутствия регистрации по месту жительства, которую ни полиция, ни поселковая администрация не хотели решать.

Благодаря вмешательству Уполномоченного А. был зарегистрирован в квартире, в которой он приобрел право на жилое помещение до вынесения приговора и направления в места лишения свободы.

Особое внимание в своей деятельности Уполномоченный уделяет контролю за **соблюдением прав женщин, отбывающих наказание в виде лишения свободы**, что связано, прежде всего, с отсутствием специализированных учреждений на территории Архангельской области.

Согласно статистическим данным ФСИН России, по состоянию на 1 января 2017 г. в учреждениях УИС содержалось 49 237 женщин¹. В следственных изоляторах УФСИН в 2016 г. содержалось 172 женщины.

Стоит отметить, что в ч. 1 ст. 73 УИК РФ сформулировано правило, согласно которому осужденные отбывают наказание в пределах территории субъекта РФ, в котором они проживали или были осуждены. В данной норме проявляется гуманное отношение к осужденному и его семье, что позволяет родственникам, не неся значительных материальных расходов, приезжать на свидания, направлять посылки и бандероли. Однако в исключительных случаях осужденный может быть направлен для отбывания наказания в исправительное учреждение, расположенное на территории другого субъекта РФ.

Вместе с тем на территории РФ функционируют **всего лишь 37 женских исправительных колоний**. Это приводит к тому, что почти половина субъектов не имеют учреждений общего режима для отбывания наказания осужденными женщинами, в т.ч. Архангельская область. В этой связи женщин приходится этапировать к месту отбывания наказания в другие регионы страны, часто на большие расстояния. Таким образом, осужденные женщины оказываются оторваны от места жительства и, что особенно важно, от своих семей и детей, игнорируются ценности социально полезных связей и важность их сохранения.

¹ Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // Официальный сайт ФСИН России / <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>.

Все эти обстоятельства в свою очередь создают трудности для **социальной адаптации после освобождения.**

Таблица 10

Прибыло из других регионов отбывать наказание в Архангельскую область			Убыло из Архангельской области отбывать наказание в другие регионы		
Всего	Минимальный срок	Максимальный срок	Всего	Минимальный срок	Максимальный срок
45	2 мес. 22 дня	12 лет	132	1 мес. 10 дней	14 лет
Из Вологодской области, Ненецкого автономного округа, Краснодарского края			В Московскую, Вологодскую, Белгородскую, Ивановскую, Костромскую области; Республику Коми, Республику Хакасия, Пермский край		

Важным аспектом процессов социальной адаптации и ресоциализации является поддержание общественно-полезных связей осужденных с близкими и родными. Вместе с тем каждый осужденный, обвиняемый и подозреваемый должен беспрепятственно реализовывать закрепленные в ст. 12, 15 УИК РФ и ст. 17, 20 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» права на обращение, переписку. Именно поэтому в деятельности Уполномоченного на протяжении ряда лет особое значение придается **проблеме нарушений порядка и сроков отправления корреспонденции лиц**, находящихся в пенитенциарных учреждениях.

В 2016 г. деятельность Уполномоченного в значительной степени была направлена на разрешение вопросов, связанных с нарушением прав заявителей **на отправление корреспонденции из мест принудительного содержания.** Однако, как и в предыдущие годы по вопросам отправки корреспонденции к Уполномоченному поступали обращения и жалобы. Их количество в 2016 г. выросло на 4%.

Практика защиты

В своей жалобе Уполномоченному обвиняемый Е. сообщил, что еще в декабре 2015 г. родные написали ему письмо, которое администрацией следственного изолятора ему не выдается. В целях оказания содействия в защите прав Е. Уполномоченным было направлено обращение в адрес УФСИН. В результате оперативного взаимодействия в феврале 2016 г. вышеуказанное письмо было получено обвиняемым Е.

К Уполномоченному обратился К., отбывавший административный арест в ИВС УМВД России по г. Архангельску в августе 2016 г. В результате рассмотрения жалобы было установлено, что жалоба К. была направлена с нарушением порядка. Так, проведенная прокуратурой Архангельской области проверка показала, что администрацией ИВС допущены нарушения ч. 1 ст. 6, ст. 12 Федерального закона от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста», п. 22, 73, 74 Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденных приказом МВД России от 10.02.2014 № 83, а именно: сотрудники ИВС ознакомились с содержанием жалобы К., написали ее в адрес Уполномоченного в открытом виде, чем нарушили

правила о цензуре. По данным фактам начальнику УМВД России по г. Архангельску было внесено представление.

Осужденный П. обратился к Уполномоченному в ходе посещения одного из следственных изоляторов г. Архангельска с жалобой на неотправку его корреспонденции и нерассмотрение устных обращений администрацией учреждения.

Согласно результатам проверки, проведенной прокуратурой области по обращению Уполномоченного, было установлено, что в нарушение ст. 21 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» администрацией учреждения 3 устных жалобы не были рассмотрены.

Также подтвердилось и заявление о неотправке обращений П., адресованных в правоохранительные органы. Установлено, что в нарушение действующего законодательства переданные на отправку 7 обращений по назначению не направлены и более того – были утеряны. По данным фактам прокуратурой области начальнику УФСИН было внесено представление.

ПРАВО НА СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ И СВОБОДА ВЫБОРА МЕСТОЖИТЕЛЬСТВА

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 12)

Гражданство как публично-правовое состояние человека представляет собой его устойчивую правовую связь с государством в целом, выражающуюся в состоянии «принадлежности» человека своему государству. Данная связь не только является устойчивой, но и носит первичный характер по отношению к иным правовым связям человека и государства, в том числе к беспрепятственной реализации права на свободу передвижения. Устойчивость гражданства выражается в его бессрочности и неизменности. Гражданство может быть прекращено только в прямо закрепленных законом случаях, при этом ни государственные органы, ни гражданин не вправе менять правовое содержание гражданства по сравнению с тем, как оно зафиксировано в законе. Первичность гражданства заключается в том, что именно состояние гражданства (безгражданства, иностранного гражданства) определяет содержание правового статуса человека, набор его основных и прочих прав, свобод, обязанностей. В силу гражданского статуса на индивида в полном объеме распространяется суверенная воля государства, и в то же время он пользуется защитой и покровительством со стороны государства, где бы ни проживал. В связи с изложенным вопросы гражданской принадлежности имеют для каждого человека первоочередное значение.

«Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства».

Ст. 12 Пакта

Вместе с тем приходится констатировать, что в 2016 г. к Уполномоченному продолжали поступать устные и письменные обращения по проблемам с реализацией права на гражданство и непосредственно связанным с ними вопросам. Всего обращений данной категории поступило 200, что почти на 30% ниже уровня 2015 г. Заявители обращались к Уполномоченному за содействием



либо консультациями по следующим вопросам: приобретение (установление) гражданства РФ; регистрационный учет по месту жительства (месту пребывания); документирование паспортом гражданина РФ; вынесение заключения об отсутствии гражданства РФ и признание паспорта гражданина РФ необоснованно выданным; административное выдворение и депортация за пределы территории РФ и др. Кроме того, продолжали поступать обращения от лиц, вынужденно покинувших Украину и прибывших на территорию Архангельской области в экстренном порядке, хотя количество их существенно сократилось.

Анализ поступивших в 2016 г. обращений показал, что, к сожалению, не полностью изжита

практика признания паспорта гражданина РФ необоснованно выданным. В результате этих действий граждане фактически оказываются без документов, удостоверяющих личность, что затрудняет реализацию ими прав и свобод и вынуждает проходить поэтапную процедуру легализации на территории РФ и приобретения российского гражданства, которая при приеме в гражданство в РФ в общем порядке включает в себя: въезд на территорию России и получение миграционной карты с отметкой о въезде; получение разрешения на временное проживание; получение вида на жительство (при условии проживания на территории РФ не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание); подачу заявления о приеме в гражданство РФ (при условии проживания на территории РФ в течение 5 лет непрерывно со дня получения вида на жительство).

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступило обращение П., которая с 1992 г. проживала на территории РФ (в Архангельской области). По достижении 16 лет П. была документирована паспортом гражданина СССР с вкладышем о гражданстве РФ. В 1997 г. в связи со вступлением в брак и сменой фамилии П. был выдан новый паспорт, в 2002 г. – паспорт гражданина РФ действующего образца. За истекший период у работников паспортно-визовой, а затем и миграционной службы не возникало сомнений в принадлежности П. к гражданству РФ. Однако в январе 2016 г. УФМС России по Архангельской области (далее – УФМС) было вынесено заключение о том, что П. гражданкой РФ не является, ее паспорт был признан недействительным. Одновременно был направлен запрос в Генеральное консульство Украины по вопросу принадлежности (непринадлежности) П. к гражданству Украины, на который поступил положительный ответ. При этом гражданство Украины П. не принимала, принадлежность к нему была установлена по факту проживания П. на территории Украины по состоянию на 24.08.1991 («контрольная» дата для приобретения гражданства Украины по территориальному

происхождению). Исходя из этого, сотрудники миграционной службы предложили П. обратиться в посольство Украины для оформления паспорта гражданки Украины и дальнейшего прохождения процедуры легализации на территории РФ и приобретения гражданства РФ. Находясь в сложных жизненных обстоятельствах, не располагая материальными возможностями для сбора документов и прохождения указанной процедуры, а самое главное – считая себя полноправной гражданкой РФ, П. обратилась за содействием к Уполномоченному.

Уполномоченный направил в УФМС аргументированное обращение, в котором на основе норм права изложил свою позицию о необходимости и возможности урегулирования правового статуса П. на территории РФ, исходя из законности ее принадлежности к гражданству РФ. Следует отметить, что это обращение нашло понимание и поддержку в УФМС, вопрос о возможности урегулирования правового статуса П. без получения национального паспорта гражданина Украины был решен положительно.

В минувшем году в деятельности Уполномоченного встречались ситуации, когда заявители, как правило – уроженцы бывших республик СССР, а ныне независимых государств, не располагая соответствующими документами, настаивали на своей принадлежности к гражданству РФ, отрицая наличие гражданства другого государства.

Практика защиты

К Уполномоченному обратился Г., уроженец Узбекской ССР, с 1991 г. проживавший на территории Российской Федерации (с 2002 г. – в г. Северодвинске) по паспорту гражданина СССР, который в 2010 г. был им утрачен. Г. сообщил, что не принимал гражданства Республики Узбекистан и в целях урегулирования своего правового статуса неоднократно обращался в Отдел УФМС России по Архангельской области в г. Северодвинске за разъяснениями по вопросу приобретения гражданства РФ и

с просьбами о направлении необходимых для этого запросов, однако положительного результата данные обращения не принесли.

Заявитель неоднократно (2010, 2015, 2016 гг.) привлекался к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства, при этом в 2015 и 2016 гг. при рассмотрении судами дел об административном правонарушении в качестве документа, удостоверяющего личность заявителя, сотрудниками Отдела УФМС России

по Архангельской области в г. Северодвинске была представлена светочепия паспорта гражданина Республики Узбекистан. По утверждению Г., указанный паспорт ему не принадлежит.

В связи с совершением правонарушения, предусмотренного ст. 18.8 КоАП РФ, 28.03.2016 Г. было назначено административное наказание в виде штрафа с административным выдворением за пределы РФ в форме принудительного выдворения. Одновременно судом было принято решение о помещении Г. в специальное учреждение

для размещения иностранных граждан УФМС России до его выдворения за пределы РФ. В данной ситуации, с учетом законодательно установленной компетенции Уполномоченного и наличия вступившего в законную силу постановления суда, возможности Уполномоченного были ограничены предоставлением близким Г. разъяснений и оперативной информации о ходе процедуры оформления документов для административного выдворения Г. за пределы территории РФ.

Не снижается количество обращений по вопросам безгражданства от лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы либо освобожденных из них. Как правило, это уроженцы СССР, своевременно не оформившие принадлежность к гражданству РФ. На протяжении длительного времени они проживали на территории России с паспортами СССР либо вообще без паспортов, неоднократно были осуждены и значительную часть жизни содержались в учреждениях УИС. Следует отметить, что обязанность по разрешению таких ситуаций возложена на соответствующие службы УФСИН, однако в большинстве случаев они эту функцию не выполняют. Зачастую сотрудники этих служб проявляют невысокий уровень компетентности, формализм и волокиту.

Практика защиты

В связи с отсутствием паспорта гражданина РФ к Уполномоченному обратился осужденный К., уроженец Ставрополя, с 1988 г. проживавший в г. Санкт-Петербурге. В 1989 г. он был снят с регистрационного учета в связи с осуждением к отбыванию наказания в местах лишения свободы и с этого времени являлся лицом без определенного места жительства. Впоследствии он неоднократно отбывал уголовное наказание, значительную часть времени содержался в местах лишения свободы. В 1992 г. в связи с утратой паспорта ему был оформлен новый, но постановка на регистрационный учет по месту жительства или пребывания не производилась; в 2004 г. паспорт был вновь утрачен. При этом К. был неоднократно судим, уже не располагая документом, удостоверяющим личность в установленном законом порядке. В 2011 г. К. был вновь задержан сотрудниками полиции, располагая только выданной годом ранее справкой об освобождении из мест лишения свободы, и в феврале 2012 г. осужден Куйбышевским районным судом г. Санкт-Петербурга к отбыванию наказания в виде лишения свободы. При этом в соответствии со ст. 304 УПК РФ вводная часть приговора Куйбышевского районного суда (как и ранее выносившихся в отношении К. судебных решений) содержит данные о личности подсудимого К., в том числе – о его принадлежности к гражданству РФ.

Несмотря на это, при обращении К. за оформлением российского гражданства, УФМС было вынесено

заключение об отсутствии обстоятельств, свидетельствующих о наличии у К. гражданства РФ, и ему было рекомендовано обратиться в суд для установления факта постоянного проживания на территории РФ на 06.02.1992 («контрольная» дата для приобретения российского гражданства по территориальному происхождению). Соответствующие иски К. неоднократно возвращались ему различными судами в связи с содержащимися в них недостатками (главным образом – в части определения подсудности, что также было обусловлено, с одной стороны, содержанием К. в местах лишения свободы, а с другой – длительным отсутствием у него регистрации по месту жительства). Уполномоченным была изучена сложившаяся практика, проведены дополнительные консультации с УФМС относительно средств и методов, которые могут быть применены для подтверждения принадлежности К. к гражданству РФ, однако по мнению УФМС, которое при решении данного вопроса являлось определяющим, проведенный анализ показал, что единственный возможный путь решения данной проблемы – установление факта постоянного проживания на территории РФ на 06.02.1992 в судебном порядке. Исходя из компетенции Уполномоченного, с учетом того обстоятельства, что к моменту обращения к Уполномоченному К. уже ожидал рассмотрения очередного искового заявления Фрунзенским районным судом г. Санкт-Петербурга, в адрес К. были направлены необходимые разъяснения.

Рассматривая обращение К., проводя консультации с УФМС и УФСИН, Уполномоченный пришел к выводу, что существующее нормативное правовое регулирование данного вопроса нельзя назвать эффективным и отвечающим задачам защиты прав личности.

Пытаясь оформить паспорт в преддверии освобождения из мест лишения свободы, лица, подобные К., сталкиваются с серьезными затруднениями в силу объективной ограниченности своих возможностей в условиях пенитенциарного учреждения, отсутствием необходимых знаний законодательных норм, недостаточным уровнем компетентности и формальным отношением со стороны сотрудников администрации исправительных учреждений, на которых возложены обязанности по содействию в оформлении документов осужденного перед его освобождением из мест лишения свободы. Не имея паспорта, отбывшие наказание лица не только не могут удостоверить свою личность в соответствии с законодательством, но и подтвердить принадлежность к гражданству, а не имея возможности доказать принадлежность к гражданству, они и после освобождения из пенитенциарных учреждений оказываются ограничены в пользовании целым рядом прав и свобод. Для лиц, отбывших уголовное наказание, это вопрос социальной адаптации, возвращения в законопослушную среду, трудоустройства, восстановления семьи и др. Причем в конечном счете он касается всех законопослушных граждан, поскольку от его решения напрямую зависит и развитие криминогенной ситуации в регионе.

Однако стандартная процедура установления принадлежности к гражданству РФ через подтверждение факта постоянного проживания на территории РФ на определенную «контрольную» дату в судебном порядке является достаточно сложной даже для лиц, чья свобода действий не ограничена содержанием в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Более того – учитывая продолжительность прошедшего периода времени, представляется затруднительным, не имея соответствующих документов, не будучи состоящим на регистрационном учете, самостоятельно предоставить убедительные доказательства и свидетельства для подтверждения данного факта.

Правовая норма о свободе передвижения, выборе места пребывания и жительства, закрепленная в Пакте, впервые нашла свое отражение в Законе РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Впоследствии эта норма была закреплена в ст. 27 Конституции РФ. Однако данное право не относится к категории неотчуждаемых, и при наличии законодательно установленных условий может быть ограничено. Такие ограничения в мирное время могут налагаться не только на лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, административного ареста и др., но и в связи с состоянием здоровья – например, для недееспособных лиц, проживающих в психоневрологических интернатах.

Так, Порядок предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, утвержденный постановлением Правительства Архангельской области от 18.11.2014 № 475-пп, регулирует временное выбытие из психоневрологического интерната недееспособного гражданина, ограничивая его продолжительность не более чем 90 днями в календарном году, – на этот срок за недееспособным гражданином сохраняется место в организации без взимания

платы. При этом временное выбытие возможно только на основании заявления опекуна. Указанные ограничения свободы передвижения носят оправданный характер и обусловлены тем, что недееспособный гражданин не может понимать значения своих действий или руководить ими, а следовательно – нуждается в постоянной опеке. Кроме того, что особенно важно, порядок и сроки временного выбытия в данном случае четко регламентированы нормативным правовым актом, имеющим одинаковое действие во всех психоневрологических интернатах Архангельской области.

Однако указанный Порядок не предусматривает возможности временного выбытия с сохранением места в доме-интернате и без взимания платы для престарелых и инвалидов, не лишенных дееспособности. Данный вопрос, как следует из письма министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 08.02.2016 № 305/03-01/782, регулируется лишь договором о предоставлении социальных услуг и правилами внутреннего распорядка стационарной организации социального обслуживания и фактически зависит только от решения ее руководителя. Следует отметить, что на практике это может повлечь неравенство в положении не только граждан, проживающих в различных стационарных организациях социального обслуживания, но и проживающих в одной организации – например, при использовании в договоре или правилах внутреннего распорядка формулировок «по согласованию с руководителем организации», «на период, согласованный с руководителем организации, но не более ... дней» и др. Это создает условия для субъективности в решении данных вопросов, а значит – для непонимания и недовольства лиц, проживающих в домах-интернатах, и как следствие – почву для их обращений к Уполномоченному. В то же время установление таких ограничений препятствует сохранению социальных и родственных связей людей пожилого возраста и инвалидов, которые в силу объективных обстоятельств вынуждены прибегать к услугам стационарного социального обслуживания.

Анализ нормативной правовой базы, проведенный Уполномоченным, показал, что **федеральное законодательство не содержит каких-либо запретов и ограничений на временное выбытие** для граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания. Принятые в предыдущие периоды, неотмененные по настоящее время и не противоречащие действующему законодательству в данном вопросе, а следовательно – действующие нормативные правовые акты предусматривают нормы, регулирующие временное выбытие из соответствующих учреждений. Соответствующие нормы содержатся также в законодательстве других субъектов РФ – Республики Коми, Чувашской Республики, Приморского края, Амурской области, Псковской области и др.

В связи с изложенным Уполномоченный обратился в Правительство Архангельской области с предложением о выработке единообразного подхода к регулированию отношений, связанных с временным выбытием получателей социальных услуг из стационарных организаций социального обслуживания с учетом опыта других субъектов РФ и рассмотрении вопроса о едином на территории всей Архангельской области урегулировании данных

правоотношений путем внесения соответствующих дополнений в Порядок предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания. С сожалением приходится констатировать, что предложения Уполномоченного не нашли понимания.

ВСЕ РАВНЫ ПЕРЕД СУДАМИ И ТРИБУНАЛАМИ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 14)

Жалобы о нарушении права на **справедливое публичное разбирательство дела независимым и беспристрастным судом**, созданным на основании закона, - это жалобы, как правило, на судебное решение и на нарушение предусмотренных законом процедур в ходе судебного процесса.

В 2016 г. рост количества таких жалоб составил 17,8% по сравнению с предыдущим годом.

Вопросы судопроизводства лежат вне компетенции Уполномоченного. Вместе с тем им принимаются все возможные меры в рамках действующего законодательства для того, чтобы заявители имели реальную возможность защитить свои права и интересы законным способом. По жалобам на судебное решение заявителям даются подробные консультации о порядке и сроках обжалования приговоров и решений суда. Направляются методические материалы, содержащие указанные сведения, разъясняются положения процессуального законодательства РФ. С этой целью аппаратом Уполномоченного были разработаны информационные пособия по темам: «Условно-досрочное освобождение от отбывания от наказания», «Порядок обжалования решений суда по уголовным делам», «Мера пресечения – заключение под стражу», «Как защитить трудовые права в судебном порядке», «Актуальные вопросы защиты жилищных и иных, связанных с ними, прав в судебном порядке».

При поступлении обращений по обжалованию решений суда заявителю предоставлялась максимально полная консультация по конкретной ситуации, с учетом изложенных обстоятельств дела, конкретных процессуальных сроков, вида судебных инстанций для обжалования и др. В необходимых случаях оказывалась помощь в подготовке соответствующих документов.

В адрес Уполномоченного поступали обращения не только по вопросам несогласия с вынесенным судом решением. В 2016 г. поступали **жалобы о нарушении права на доступ к правосудию**: на право личного участия в судебном заседании, недостаточное исследование предоставленных доказательств, на длительное неисполнение вступивших в законную силу судебных решений, на разумные сроки рассмотрения дела и др.

«Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Ст. 14 Пакта

В отдельную группу можно выделить обращения заявителей с просьбой о разъяснении прав и обязанностей, положений законодательных актов, предоставлении текстов нормативных правовых актов, судебной практики, образцов заявлений, исков и др.

Значительное количество среди обращений к Уполномоченному – это жалобы, связанные с условно-досрочным освобождением.

Вместе с тем в 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило 31 обращение (в 2015 г. – 36) от обвиняемых, подозреваемых по вопросам, касающимся **реализации указанной категорией лиц прав на получение квалифицированной юридической помощи защитника.**

Значительную часть работы Уполномоченного с обращениями составляют с просьбы участвовать в обжаловании судебных решений, представлять интересы заявителя в суде или предоставить защитника (адвоката) для участия в судебных заседаниях. По подобным обращениям по большинству изложенных в жалобах обстоятельств Уполномоченным оказывалось максимально возможное содействие.

Практика защиты

Обвиняемый Г., обратившись к Уполномоченному, обжаловал действия адвоката, назначенного следователем, не заявившего ни одного ходатайства следователю, когда необходимость в этом возникла в ходе предварительного следствия. В результате указанного бездействия под угрозой причинения вреда оказалось

недвижимое имущество Г.

Наряду с обращением в органы прокуратуры в защиту прав обвиняемого, Уполномоченным были также даны исчерпывающие разъяснения порядка обжалования, а также порядка отказа от защитника, назначенного органами предварительного расследования.

Вместе с тем обвиняемые и подозреваемые сообщают Уполномоченному о случаях непредоставления помощи адвоката в установленные сроки, недопуске адвоката к доверителю следователями, сотрудниками СИЗО, о недостаточной помощи, предоставляемой адвокатами как по назначению следствия, так и приглашенными по соглашению.

Участились обращения в адрес Уполномоченного самих защитников (адвокатов) на стадии исполнения решения суда в интересах их подзащитных (осужденных) по различным проблемам.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного в интересах своего доверителя – осужденного К. обратился адвокат С. с жалобой на ненадлежащие условия содержания и неоказание медицинской помощи в Областной больнице. В результате вмешательства Уполномоченного, инициировавшего проверку указанных обстоятельств прокуратурой области, были выявлены нарушения материально-бытового обеспечения, санитарных норм. В результате вмешательства Уполномоченного осужденный К. был этапирован для прохождения лечения и обследования в государственную медицинскую организацию с связи с состоянием здоровья.

В мае 2016 г. в адрес Уполномоченного массово стали

поступать устные и письменные обращения от родственников осужденных, отбывающих наказание в едином помещении камерного типа ФКУ ИК-16, а также адвокатов г. Архангельска и г. Онеги (К. и С.), сообщающих о фактах недопуска адвокатов к их доверителям (осужденным), нарушения норм материально-бытового обеспечения, условий содержания и бездействия сотрудников администрации учреждения.

В целях оказания максимального содействия в защите прав осужденных, Уполномоченным незамедлительно было направлено обращение в органы прокуратуры. В результате проведенной выездной проверки были установлены факты нарушения материально-бытового обеспечения осужденных.

ПРАВО НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 21)

В 2016 г. в адрес Уполномоченного, как и в предыдущие годы, поступали обращения по вопросу реализации права на свободу собраний. При этом следует отметить, что поступавшие обращения не являлись жалобами на нарушения указанного права граждан, а содержали просьбы о разъяснении норм федерального и регионального законодательства, регламентирующего проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования; компетенции государственных органов, органов местного самоуправления и правоохранительных органов в соответствующей сфере и т.д.

Согласно данным мониторинга, непрерывно проводившегося Уполномоченным в истекшем году, всего в 2016 г. на территории области было проведено 254 публичных мероприятия (сведения органов местного самоуправления и УМВД России по Архангельской области), что без учета предвыборных собраний, митингов и иных форм реализации права на свободу собраний, непосредственно обусловленных выборами депутатов Государственной Думы ФС РФ, практически соответствует уровню предыдущих лет.

ПРАВО НА СВОБОДУ АССОЦИАЦИИ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО СОЗДАВАТЬ ПРОФСОЮЗЫ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 22)

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Одним из видов общественных объединений являются профсоюзные организации, которые в современных социально-экономических условиях остаются по-прежнему наиболее типичной формой представительства интересов работников. Право на объединение в профсоюзы – одно из важнейших в цивилизованном обществе, а его реализация является показателем демократичности общества.

Трудовой кодекс РФ оставляет за профсоюзами достаточно широкие права в сфере регулирования трудовых отношений и иных непосредственно с ними связанных. В этой связи принципиальным положением является законодательный запрет дискриминации

«Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

Ст. 22 Пакта

граждан по признаку принадлежности или непринадлежности к профсоюзам. Согласно ст. 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» принадлежность или непринадлежность к профсоюзам не влечет за собой какого-либо ограничения социально-трудовых, политических и иных прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Уполномоченным уделяется пристальное внимание положению профсоюзов на территории нашей области. Так, еще в 2013 г. в целях повышения эффективности защиты конституционного права граждан на труд, соблюдения социально-трудовых прав граждан, проживающих в Архангельской области, а также своевременного выявления, устранения и предупреждения нарушений в сфере социально-трудовых правоотношений между Федерацией профсоюзов Архангельской области и уполномоченным по правам человека в Архангельской области было подписано Соглашение о сотрудничестве.

В 2016 г. в деятельности Уполномоченного вновь приобрела актуальность **проблема нарушений руководством ряда организаций Архангельской области прав и гарантий деятельности профсоюзов.**

На протяжении года в адрес Уполномоченного поступали коллективные обращения от председателей первичных профсоюзных организаций ОАО «Северное морское пароходство», АО «Архангельский траловый флот» с просьбой оказать содействие в защите прав работников. В обращениях заявители указывали на факты нарушений руководством прав и гарантий деятельности профсоюза на предприятии, нарушения процедуры сокращения работников, несоблюдения работодателем условий коллективного договора, непринятия мер к повышению уровня реального содержания заработной платы работников, несоблюдения принципов конфиденциальности при рассмотрении жалоб работников, а также предоставляли информацию об использовании методов давления на работников предприятия, имеющих членство в профсоюзе.

Работа по данным обращениям осуществлялась Уполномоченным во взаимодействии с Государственной инспекцией труда в Архангельской области и НАО, прокуратурой Архангельской области, Архангельской транспортной прокуратурой и представителями организаций, обратившихся к Уполномоченному за содействием. После вмешательства Уполномоченного были достигнуты положительные результаты. В частности, осуществлена индексация должностных окладов плавсостава судов всех видов флота и берегового состава ОАО «Северное морское пароходство», а стороны коллективного договора пришли к соглашению об обеспечении повышения уровня реального содержания заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги путем ежегодной индексации заработной платы. При этом доводы о несоблюдении принципов конфиденциальности при рассмотрении жалоб, об оказании давления и угроз в отношении работников в ходе проверок не подтвердились.

Вопросы, связанные с правом профессиональных союзов на осуществление контроля за соблюдением трудового законодательства, выполнением условий коллективных договоров и соглашений, индексации заработной платы,

взаимодействия с органами, осуществляющими государственный контроль (надзор), и другие темы, волнующие профсоюзы, стали предметом обсуждения на встрече Уполномоченного по правам человека в Архангельской области с председателем Совета Северной Региональной организации Российского профсоюза моряков А.А. Красноштаном, состоявшейся 8 июня 2016 года.

Участники встречи отметили, что факты давления работодателей на работников, в том числе являющихся членами профсоюзов, пытающихся защитить свои трудовые права, в ситуации кризиса участились, о чем свидетельствуют и обращения в адрес Уполномоченного. В этой связи был поднят вопрос о необходимости объединения усилий в решении проблемных вопросов о соблюдении прав граждан.

ПРАВО ГОЛОСОВАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 25)

Российская Федерация, присоединившись к международным документам, в том числе к Пакту, тем самым взяла на себя обязательства по организации свободных выборов путем тайного голосования при соблюдении условий, позволяющих обеспечить свободное выражение мнения народа при выборах законодательного органа. Именно в возможности осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства проявляется политическая воля народа. В этой связи содействие в реализации избирательных прав является для Уполномоченного одной из приоритетных задач.

Характерной чертой избирательной кампании 2016 г. по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и депутатов представительных органов местного самоуправления стала установка на проведение честных, конкурентных, открытых, справедливых выборов. Руководством страны перед институтом уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ были определены приоритетные задачи в данной сфере с тем, чтобы граждане в полной мере могли реализовать свое конституционное право избирать и быть избранными.

В этой связи в ходе избирательной кампании 2016 г. особое внимание было уделено Уполномоченным мониторингу соблюдения избирательных прав граждан, вопросам координации усилий и развитию межведомственного взаимодействия.

«Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, ... и без необоснованных ограничений право и возможность:

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;*
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».*

Ст. 25 Пакта

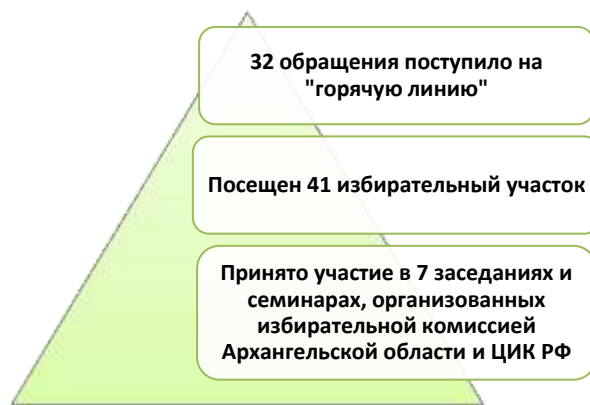
В период проведения избирательной кампании Уполномоченным осуществлялось тесное взаимодействие с избирательной комиссией Архангельской области. Уполномоченный и сотрудники аппарата в течение 2016 г. принимали участие в заседаниях избирательной комиссии; в дистанционных обучающих семинарах по вопросам контроля за соблюдением правил информационного обеспечения выборов; во встречах с представителями средств массовой информации; в заседаниях Центральной избирательной комиссии РФ, проводимых в режиме видеоконференций.

В целях объединения усилий для согласованного участия в выработке и реализации решений, направленных на обеспечение и защиту избирательных прав граждан РФ 15 июля 2016 года Уполномоченный по правам человека в Архангельской области и председатель избирательной комиссии Архангельской области подписали **соглашение о сотрудничестве и взаимодействии.** Документом были определены основные направления совместной деятельности как во время избирательных кампаний, так и в межвыборный период, а также определены формы такого взаимодействия, включая постоянный обмен информацией и проведение совместных мероприятий.

Учитывая важность и масштабность избирательной кампании, в период ее проведения Уполномоченным, а также сотрудниками его аппарата, прежде всего было уделено пристальное внимание **мониторингу избирательного процесса на его самых ранних стадиях,** когда серьезные нарушения еще можно предотвратить или своевременно добиться восстановления нарушенных прав граждан.

В целях оперативного реагирования на возможные нарушения в ходе предвыборной кампании и непосредственно в день проведения выборов на сайте Уполномоченного были размещены номера телефонов **«горячей линии»** федерального и регионального уполномоченных.

За весь период избирательной кампании на «горячую линию» Уполномоченного поступило 32 обращения. Стоит отметить, что практически не поступило обращений, содержащих информацию о нарушении избирательных прав как таковых. В основном обращения касались организации выборов, информации о нахождении избирательных участков, порядка реализации избирательных прав граждан («голосования на дому»), включения в списки избирателей, уточнения сроков получения открепительных удостоверений, а также вопросов, напрямую не касающихся избирательного права, но традиционно поступающих в этот период в адрес Уполномоченного. Это обращения по вопросам подачи теплоснабжения в жилые дома, оперативного устранения аварийных ситуаций на



сетях водоснабжения, ремонта дорог и т.д. По всем вопросам обратившимся гражданам были даны разъяснения и консультации.

В целях правового просвещения граждан в сфере избирательных прав и повышения правовой культуры избирателей сотрудниками аппарата Уполномоченного был **разработан информационный материал** «Выборы: информация избирателю».

Сотрудники аппарата Уполномоченного проводили **оперативный мониторинг материалов, размещенных в сети Интернет**, на предмет возможных нарушений избирательного законодательства.

Следует отметить, что в ходе совещания, организованного 13 июля 2016 года ЦИК России с избирательными комиссиями субъектов РФ, Уполномоченный по правам человека в Архангельской области выступил с предложениями уделить пристальное внимание систематическому информированию граждан о дате проведения выборов, а также усилить контроль за соблюдением запрета на обнародование результатов опросов общественного мнения за 5 дней до выборов.

Данные предложения были поддержаны Председателем ЦИК России, который в свою очередь предложил проводить совместный мониторинг информационных материалов в сети Интернет. В этой связи сотрудниками аппарата Уполномоченного проводился ежедневный мониторинг публикуемых материалов на региональных интернет-ресурсах.

В целях **своевременного и скоординированного принятия мер** по вопросам защиты избирательных прав граждан при проведении избирательной кампании, пресечению нарушений законодательства о выборах, а также по организации оперативного обмена информацией Уполномоченным были направлены запросы об организации голосования в адрес УФСИН, УМВД, министерство здравоохранения Архангельской области, министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области, Архангельскую клиническую психиатрическую больницу, налажено оперативное взаимодействие с указанными государственными органами.

В день проведения праймериз, а также в течение 10 дней, предшествующих голосованию, Уполномоченный и сотрудники аппарата проверили готовность отдельных избирательных участков к проведению голосования на выборах. Особое внимание в процессе посещения было уделено оснащению помещений для голосования пандусами для маломобильных групп граждан, размещению на стендах в помещениях для голосования информации о зарегистрированных кандидатах, соблюдению прав граждан на ознакомление со списками избирателей. Всего было проинспектировано 16 участков, из них 8 в местах временного пребывания граждан.

Непосредственное наблюдение за выборами осуществлялось Уполномоченным и сотрудниками аппарата в единый день голосования. Особое внимание Уполномоченного при этом было уделено соблюдению избирательных прав граждан, находящихся в лечебных учреждениях, а также подозреваемых, обвиняемых, административно арестованных, содержащихся под стражей, находящихся под домашним арестом.

Уполномоченным были организованы посещения учреждений, на базе которых происходило голосование данной категории лиц: ФКУ СИЗО-1, СИЗО - 4 УФСИН, ИВС УМВД России по г. Архангельску, ГБУЗ Архангельской области «Архангельская клиническая психиатрическая больница», ГБУЗ Архангельской области «Архангельский госпиталь для ветеранов войн», ГБУЗ Архангельской области «Первая городская клиническая больница имени Е.Е. Волосевич» и др. Всего в единый день голосования было посещено 25 избирательных участков Архангельской области и г. Архангельска, в том числе 15 участков в местах временного пребывания граждан.

В результате вышеуказанных мероприятий Уполномоченным была сформирована общая аналитическая картина прошедшей избирательной кампании, которая позволяет говорить о том, что избирательная кампания в Архангельской области прошла организованно и без существенных нарушений норм избирательного законодательства.

ВСЕ ЛЮДИ РАВНЫ ПЕРЕД ЗАКОНОМ И ИМЕЮТ ПРАВО БЕЗ ВСЯКОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ НА РАВНУЮ ЗАЩИТУ ЗАКОНА

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» (статья 26)

Проблема дискриминации в современном мире, и в российском обществе в частности, является одной из острейших социальных проблем. Ущемление людей в правах по какому-либо признаку – распространенное явление, противоречащее извечным устремлениям человечества к свободе, равенству, справедливости.

Дискриминация – неоправданное различие в правах и обязанностях человека по определенному признаку. Ограничение прав может быть подкреплено законодательством, принятой в стране религией или может основываться исключительно на сложившихся моральных нормах. В качестве признака может выступать любое значимое отличие человека, например, раса, национальность, пол, гражданство, родство, религиозные убеждения, сексуальная ориентация, возраст, инвалидность и т.д. Резкое негативное отношение к дискриминации является одной из фундаментальных особенностей политики мирового сообщества.

«Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона... Закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений».

Ст. 26 Пакта

Одним из наиболее распространенных в обществе видов дискриминации является дискриминация по признаку пола или так называемая **гендерная дискриминация**. Это практика, посредством которой одному полу отдается предпочтение по сравнению с другим. В большинстве обществ рассматривается как дискриминация, благоприятствующая мужчинам в ущерб женщинам. В патриархальных обществах женщины подвергаются гендерной дискриминации в таких областях как занятость, дифференциация в оплате труда, политическая и

религиозная карьеры, обеспечение жильем, социальная политика, сексуальные домогательства на работе и насилие в семье и др.

Вместе с тем, еще в 1993 г. Всемирная конференция по правам человека, прошедшая в Вене, в своей Декларации и Программе действий впервые в истории человечества провозгласила, что **«права человека, женщин и девочек являются неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека. Поэтому полное и равное участие женщин в политической, гражданской, экономической, общественной и культурной жизни на национальном, региональном и международном уровнях, а также ликвидация всех форм дискриминации по признаку пола являются первоочередными целями международного сообщества».**

«Если бы в одно прекрасное утро мы обнаружили, что отныне все люди – одной нации, одной веры и одной расы, то еще до обеда мы бы изобрели новые предубеждения».

Д. Эйкен

Российская Федерация, ратифицировав международные правозащитные соглашения, поддерживает направление государственной политики по созданию политических, правовых, социальных условий, обеспечивающих подлинное равноправие мужчин и женщин. В целом российское законодательство о правах женщин соответствует международным стандартам. Однако определенное формальное соответствие международным правовым документам не означает надлежащее исполнение государством своих международных обязательств в части защиты и соблюдения прав женщин.

Следует отметить, что проблема гендерного неравенства является типичной практически для всех регионов страны. Женщины фактически ущемлены в реализации своих прав. Вместе с тем они чрезвычайно редко обращаются за защитой своих прав в связи с гендерной дискриминацией, **неравенство мужчин и женщин остается обыденным явлением, нормой жизни.** Женщины в основном воспринимают проблемные ситуации, в которых они оказались, не в дискриминационном контексте. Нередко они не имеют четкого представления о своих правах и способах их защиты, продолжают мириться со своим положением в обществе. Подтверждением данному факту является количество обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2016 г. по данной тематике, – 27 (в 2015 г. – 26).

В соответствии с рекомендациями Комитета по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы ФС РФ, утвержденными 19.05.2011 протоколом № 3.6–12/111, Уполномоченный проводит ежегодный мониторинг ситуации с соблюдением прав женщин на территории Архангельской области. В рамках исполнения данных рекомендаций Уполномоченным были подготовлены четыре специальных доклада по вопросам реализации прав женщин. Основными сферами, которые традиционно были проанализированы Уполномоченным в своих докладах, являлись:

- участие женщин в органах государственной власти, т.е. доступ к властному ресурсу;
- трудовые права женщин и дискриминация в этой сфере;
- права женщин, содержащихся в местах лишения свободы.

В специальном докладе Уполномоченного в 2016 г. особое внимание было уделено **проблеме распространения насилия в отношении женщин**. Международное сообщество признает домашнее насилие одним из самых распространенных и опаснейших проявлений гендерного неравенства, так как чаще всего от него страдают именно женщины. Домашнее насилие – это не частный вопрос супружеских взаимоотношений и отношений между членами семьи или же частная проблема конкретной женщины, это нарушение прав человека и акт дискриминации в отношении женщин, подвергающей опасности здоровье женщин и уменьшающей их возможности для равноправного участия в семейной и общественной жизни. Обозначенной проблеме был посвящен и круглый стол «Женское движение за равноправные условия», организованный Уполномоченным совместно с Архангельской региональной общественной организацией «Совет женщин Архангельской области». В ходе работы круглого стола все участники обсудили специальный доклад Уполномоченного «Права женщин как неотъемлемая составляющая прав человека. Проблема распространения насилия в отношении женщин».

К сожалению, российские семьи, по оценкам экспертов, в настоящее время признаны самыми агрессивными в мире, что во многом обусловлено алкоголизацией и наркотизацией населения в целом. При этом сегодня в нашей стране не существует эффективных механизмов как профилактики домашнего насилия, так и борьбы с его последствиями. Действующее законодательство защищает от домашнего насилия неэффективно и фактически не обеспечивает защиты прав женщин в этой сфере.

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОТ 16 ДЕКАБРЯ 1966 ГОДА «ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ»

Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции 421 (V) от 04.12.1950 отметила, что пользование гражданскими и политическими свободами и обладание правами экономическими, социальными и правами в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливают друг друга.

Необходимо отметить, что Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах в отличие от Международного Пакта о гражданских и политических правах предоставляет государствам большую гибкость в обеспечении экономических, социальных и культурных прав. Статья 2 Международного Пакта от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» призывает участников обеспечивать данные права «в

«Идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, также как своими гражданскими и политическими правами».

Из преамбулы Международного Пакта «Об экономических, социальных и культурных правах»

максимальных пределах имеющихся ресурсов».

В 2016 г. количество обращений социально-экономической тематики в адрес Уполномоченного увеличилось, что в большей степени продиктовано социально-экономической ситуацией в регионе и в стране в целом: снижается реальный уровень денежных доходов населения, усиливается имущественное расслоение, растут цены. В обращениях к Уполномоченному граждане поднимали вопросы реализации жилищных прав, социальных выплат, охраны здоровья и качества медицинской помощи, пенсионного обеспечения, реализации прав инвалидов и маломобильных групп населения на доступную безбарьерную среду и др.

Наибольшее количество обращений социально-экономической тематики затрагивало вопросы жилищных прав – 53%; предоставления мер социальной поддержки – 13%; медицинской помощи – 14%; прав инвалидов – 5%; реализации пенсионных прав – около 3%; почти 12% – трудовых прав.

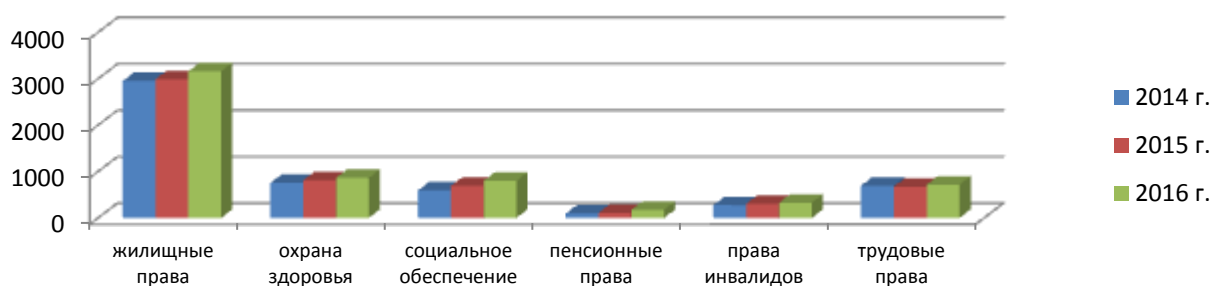


Рисунок 2. Обращения социально-экономической тематики, 2014-2016 гг.

ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТАТОЧНЫЙ ЖИЗНЕННЫЙ УРОВЕНЬ

Международный Пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» (статья 11)

Качество жизни граждан напрямую зависит от условий, в которых они проживают. В силу ч. 2 ст. 40 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище. Проблема реализации **жилищных прав** граждан традиционно является одной из самых актуальных в деятельности Уполномоченного. Между тем в 2016 г. спектр подобных обращений стал значительно шире. К обращениям граждан о длительном неисполнении судебных решений о предоставлении жилых помещений, о ненадлежащем качестве жилищно-коммунальных услуг, переселении из домов, непригодных для проживания, добавились новые проблемы: нарушения прав граждан при регистрационном учете, вопросы капитального ремонта многоквартирных домов, нарушение тишины и покоя граждан, благоустройство населенных пунктов. Имели место жалобы граждан по вопросам соблюдения их

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни...»

Ст. 11 Пакта

прав при осуществлении городской застройки. При немногочисленности данных обращений все они, как правило, были коллективными, т.е. затрагивали интересы значительных групп населения. Структура обращений по вопросам жилищных прав представлена на рисунке 3 (данные в %).

Количество жалоб на нарушение жилищных прав граждан, поступивших в адрес Уполномоченного за отчетный период, составило **3 158** (25,2% от общего количества обращений).

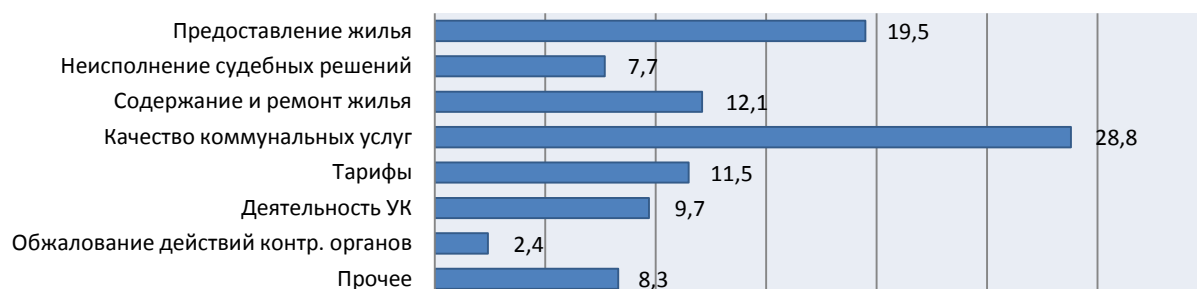


Рисунок 3. Обращения по вопросам жилищных прав, 2016 г.

По сравнению с предыдущим периодом в почте Уполномоченного в 2016 г. систематически стали появляться жалобы на нарушение тишины и покоя граждан (обращения данной темы входят в категорию «прочие»).

Одними из острых вопросов стали качество коммунальных услуг, предоставление жилья, нарушение соседями тишины и покоя граждан.

Как показывает практика работы Уполномоченного, подобные вопросы разрешаются длительно и, зачастую, требуют вмешательства различных государственных и местных органов власти. В целях информирования граждан об алгоритме действий в подобных ситуациях сотрудниками аппарата Уполномоченного был разработан информационный материал «Если у Вас беспокойные соседи».

Иные вопросы, по которым обращались граждане по жилищным правоотношениям: наследование недвижимого имущества, выселение из жилого помещения родственников и бывших членов семьи, возмещение вреда, причиненного заливом квартиры, несогласие с решением суда по жилищному вопросу и пр. Во всех таких обращениях не содержались жалобы на действия органов государственной власти, а присутствовали споры гражданско-правового характера. Как правило, подобные обращения выходят за рамки компетенции Уполномоченного. Однако сотрудниками аппарата Уполномоченного проводилась работа по разъяснению необходимых для решения проблемы норм законодательства и оказывалось содействие в разрешении проблем.

Расселение аварийного и ветхого жилья

Реализация программы переселения граждан из аварийного жилья – одна из важнейших социальных задач государства, направленная на сохранение

жилищного фонда и обеспечение комфортных условий проживания. С принятием Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» появился реальный финансовый инструмент для выполнения этой задачи.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 26.09.2013 № 1743-р для Архангельской области установлены следующие целевые показатели на 2014-2017 гг.:

- общая площадь, подлежащая расселению – 269,18 тыс. кв. м;
- численность подлежащих переселению граждан – 15,83 тыс. человек.

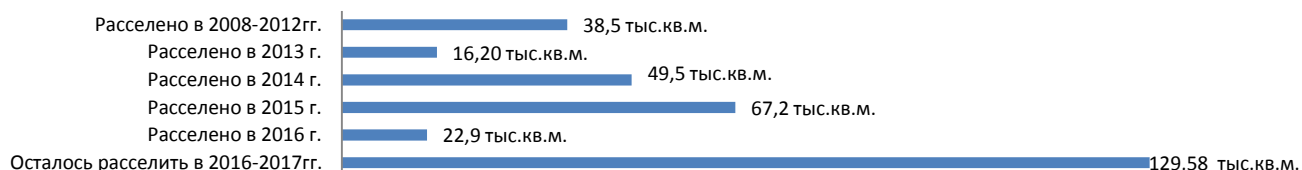
В Архангельской области до 01.01.2012 признано аварийными и включено в программу 932 аварийных дома. При этом в Виноградовском и Лешуконском районах, ЗАТО Мирный, г. Коряжме, а также на Новой Земле о наличии аварийных домов не было заявлено.

Ряд муниципальных образований на отдельных этапах реализации программы не справлялись с объемами строительства, из-за чего регион числился среди отстающих. Не раз поднимался вопрос о возможном прекращении финансирования программы из средств Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Больше всего нареканий в связи с объемами невыполненных обязательств у Минстроя России и Фонда ЖКХ было к мэрии г. Архангельска. Складывавшаяся на тот момент критическая ситуация побудила Правительство области взять на себя функции заказчика строительства в г. Архангельске и ряде других отстающих муниципальных образований области.

В настоящее время по рейтингу государственной корпорации – Фонд содействия реформированию ЖКХ (на 01.01.2017) Архангельская область занимает 72-е место среди субъектов РФ по переселению граждан из аварийного жилья, показатель выполнения программы 69,3 %.

По данным сайта «Реформа ЖКХ» Государственной корпорации —
Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства,
в Архангельской области:



Вместе с тем, согласно письму министерства топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Архангельской области от 24.01.2017 № 203/09-08/554, в рамках программы остаются нерасселенными жилые помещения общей площадью 123 298,40 кв.м., расположенные в многоквартирных жилых домах, признанных аварийными до 01.01.2012, не переселены 7 432 человека. После 01.01.2012 в Архангельской области признаны аварийными жилые дома общей расселяемой площадью 370 876,09 кв.м., в которых зарегистрированы 20 482 человека.

Перспектива расселения их в ближайшее время не определена.

Кроме того, по мнению Уполномоченного, расселение аварийного жилья с использованием установленных правил имеет ряд неурегулированных проблем. Так, при наличии значительного объема аварийного жилья периодически возникают ситуации, при которых незамедлительно требуется расселение аварийного дома, грозящего обвалом, но не включенного в имеющуюся программу. Это приводит к тому, что жильцы таких домов остаются один на один со сложившейся проблемой. При этом подобные ситуации в рамках программы переселения из аварийного жилья законодательно не урегулированы.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратилась К. и указала, что на основании распоряжения главы администрации Каргопольского района в январе 2000 г. заселилась в квартиру, однако договор социального найма с ней заключен не был, ордер не выдан. Уже с момента заселения в квартире проживать было невозможно: дом был построен в 1955 г. как временный барак для работников леспромхоза, в настоящее время несущие конструкции на грани разрушения, в летнее и осеннее время протекает крыша. По причине болотистой местности под домом и возле него постоянно стоит вода, в весеннее время уровень воды доходит до пола. Позднее в квартире стали проживать и дети К. В зимнее время температура в жилом помещении не поднималась выше 12 градусов тепла. На обращения К. в администрацию муниципального образования был один ответ: «Дом на балансе не состоит, справляйтесь своими силами». Как сообщила заявительница, по причине того, что проживание в подобных жилищных условиях несло прямую угрозу жизни и здоровью как ей, так и несовершеннолетним детям, она была вынуждена в 2011 г. приобрести другую квартиру (тоже почти в аварийном состоянии и с привозной водой), в которой они проживают в настоящее время. На протяжении нескольких лет (с 2013 г.) К. обращалась в

администрацию с заявлениями о признании дома аварийным. Однако неизменно получала отказ в связи с тем, что он на балансе администрации не состоит. В результате инициированной Уполномоченным проверки ГЖИ по факту ненадлежащего содержания общего имущества дома направлено заключение в адрес межведомственной комиссии о техническом состоянии строительных конструкций жилого дома для рассмотрения и выявления оснований для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу.

Между тем, противоборство между администрацией и заявительницей нарастало: администрация обратилась в суд с исковым заявлением о признании К. и ее несовершеннолетних детей утратившими право пользования жилым помещением и расторжении договора социального найма по тем основаниям, что последние 4 года К. с детьми в жилом помещении не проживает. Однако администрация забыла о том, что заявительница и ее малолетние дети находились в условиях, подвергающих опасности их жизнь и здоровье, и проживание по другому адресу является вынужденной мерой.

К. была проинформирована Уполномоченным о том, какая правовая позиция будет лучшей для защиты ее интересов в суде, что позволило ей выиграть дело.

По-прежнему актуальными остаются такие проблемы, как жалобы граждан на конструктивные недостатки зданий и жилых помещений, построенных по программе переселения, увеличение сроков исправления недочетов, слабый контроль за устранением недостатков со стороны региональных властей.

Неисполнение судебных решений

Правовое государство предполагает верховенство закона и обязательность его исполнения всеми и во всех предусмотренных случаях. Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, которая в качестве неотъемлемого элемента предполагает обязательность исполнения судебных решений. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что вступившие в законную силу акты федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других

физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории РФ; неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Конституционный Суд РФ также высказал свою правовую позицию по данному вопросу, согласно которой защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт своевременно не исполняется; законодатель обязан предусмотреть эффективный механизм реализации судебных решений и вправе урегулировать порядок принудительного исполнения судебных актов, а также права и обязанности участников исполнительного производства¹.

В 2016 г. количество обращений по данной тематике составило 243 или 7,7% от общего количества рассмотренных обращений, что выше показателя 2015 г. (224 или 7,5%).

Актуальность данной проблемы для Архангельской области обусловлена большим количеством исполнительных производств рассматриваемой категории, которое из года в год увеличивается.

Неисполнение судебных решений, особенно органами государственной власти и местного самоуправления, наносит заметный ущерб авторитету государства, а поступление жалоб по данным вопросам является одним из важных индикаторов правозащитной ситуации в целом.

При этом сложившаяся практика исполнения решений судов о предоставлении жилья в Архангельской области, предполагает, что помещения взыскателям предоставляются в порядке очередности вынесения решений судом и постановки на учет в территориальном округе (муниципальном образовании), при поступлении жилого помещения соответствующей площади и соответствия санитарно-техническим требованиям. Указанная практика продиктована отсутствием в действующем законодательстве порядка исполнения нескольких решений судов о предоставлении жилья одним должником.

При этом необходимо отметить, что такая практика исполнения решений судов о предоставлении жилья противоречит ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ. Указанным в ней категориям граждан жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди. 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.

Формы содействия Уполномоченного

Разъяснение средств и способов восстановления нарушенных прав, в том числе порядка изменения способа исполнения судебного решения (непосредственно в ходе прямых и «горячих» линий или письменно)

Проведение проверки (самостоятельно или с привлечением компетентных органов)

Направление запросов по подведомственности для рассмотрения по существу и принятия соответствующих мер уполномоченными органами

Направление органам и лицам, допустившим нарушение прав граждан, заключений относительно возможных и необходимых мер по их восстановлению, том числе:
- на предоставление жилого помещения маневренного фонда;
- на изменение способа исполнения судебного решения

¹Постановления Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 № 13-П, от 15.01.2002 № 1-П, от 14.07.2005 № 8-П.

Однако на деле формируется очередь «внеочередников».

В связи с системной проблемой по предоставлению во внеочередном порядке гражданам жилых помещений в 2016 г. Уполномоченным продолжалась работа, направленная на прекращение практики нарушений прав человека и гражданина в данных вопросах. В целях оказания содействия гражданам в обеспечении и защите их жилищных прав Уполномоченным осуществлялось постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления, УФССП России по Архангельской области (далее – УФССП), а также органами прокуратуры Архангельской области.

По данным УФССП, по состоянию на 01.01.2016 в структурных подразделениях УФССП неисполненными оставались 2 924 исполнительных производства о предоставлении жилых помещений различным категориям граждан, в том числе в отношении МО «Город Архангельск» - 1 787, МО «Северодвинск» - 757. По состоянию на 01.01.2017 их количество увеличилось и составило 2 970 исполнительных производств, в том числе в отношении МО «Город Архангельск» - 1 817, МО «Северодвинск» - 705.

По итогам работы за 2016 г. структурными подразделениями УФССП окончено и прекращено 502 исполнительных производства о предоставлении жилья гражданам (в 2015 г. – 508), в том числе в отношении МО «Город Архангельск» - 264 (в 2015 г. – 164), МО «Северодвинск» - 105 (в 2015 г. – 107).

Фактическим исполнением окончено 247 исполнительных производств (в 2015 г. – 278), в том числе в отношении МО «Город Архангельск» - 57 (в 2015 г. – 39), МО «Северодвинск» - 86 (в 2015 г. – 66). Вместе с тем, 223 исполнительных производства были прекращены на основании мировых соглашений о компенсационных выплатах во исполнение судебных актов о предоставлении жилых помещений.

Как правило, в ходе работы по исполнительному производству должники привлекаются к административной ответственности. Вместе с тем, игнорирование актов, издаваемых судебной властью, подрывает ее авторитет и заставляет усомниться в основных принципах правосудия. Такие действия ввиду их явной общественной опасности подпадают под понятие преступления.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратилась Б., проживающая в маневренном фонде, в связи с тем, что еще 04.06.2012 Северодвинским городским судом вынесено решение об обязанности администрации МО «Северодвинск» предоставить ей на состав семьи 3 человека по договору социального найма жилое помещение, однако данное судебное решение

до настоящего времени не исполнено.

По обращению Уполномоченного прокуратура Архангельской области провела проверку в результате которой мэром города под роспись 01.02.2016 предупрежден об уголовной ответственности по ст.315 УК РФ.

С. обратился с жалобой на нарушение жилищных прав и неисполнение решения суда: заявитель страдает тяжелой формой хронического заболевания, при котором невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. 16.12.2014 Северодвинским городским судом Архангельской области вынесено решение об обязанности администрации предоставить С. на состав семьи из 1 человека вне очереди по договору социального найма жилое помещение. Указанное решение не исполнено. В связи с неудовлетворенностью полученными ответами

мэра г. Северодвинска и УФССП, Уполномоченный был вынужден обратиться в прокуратуру Архангельской области с просьбой провести проверку. После вмешательства органов прокуратуры 14.04.2016 направлено требование о реализации судебного акта. В связи с этим прокуратурой области руководителю УФССП подготовлено представление об устранении нарушений законодательства об исполнительном производстве и недопущении их впредь.

К Уполномоченному обратилась П., поскольку 09.02.2011 межведомственная комиссия признала занимаемое ее семьей жилое помещение непригодным для постоянного проживания, 17.03.2011 заместитель мэра г. Архангельска обязал администрацию Маймаксанского территориального округа обеспечить данную семью жилым помещением маневренного фонда. 26.12.2011 судом вынесено решение об обязанности мэрии предоставить П. на состав семьи 2 человека по договору социального найма во внеочередном

благоустроенное жилое помещение. Указанное решение не было исполнено, жилое помещение маневренного фонда не предоставлено. Уполномоченный обратился в прокуратуру Архангельской области, в результате 22.04.2016 администрация МО «Город Архангельск» привлечена к административной ответственности по ч.1 ст.17.15 КоАП РФ в связи с неисполнением возложенных обязанностей.

Привлекая внимание к данной проблеме, Уполномоченный считает необходимым направить усилия государственных и муниципальных органов власти различных уровней на выработку эффективного механизма исполнения судебных решений, исключающего неисполнение решений самим государством.

Следует признать, что многим субъектам РФ и муниципальным образованиям с учетом дотационного характера их бюджетов решить данную проблему самостоятельно не представляется возможным. Поэтому необходимо, на наш взгляд, вернуться к Меморандуму Европейского Суда по правам человека от 17 октября 2006 года, где в частности российским властям было предложено принять дополнительные меры по решению указанной проблемы, например, создать специальный федеральный фонд или предусмотреть специальную строку в федеральном бюджете для выплаты средств по соответствующим судебным решениям против государства, вступившим в законную силу.

Также признано необходимым обеспечить ответственность публично властных органов за просрочки платежей во исполнение вступивших в законную силу судебных актов; должна быть предусмотрена ответственность государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц за убытки, вызванные несвоевременной выплатой суммы, присужденной судебным решением. Представляется целесообразным внести соответствующие нормы в действующее законодательство РФ.

Вместе с тем практика работы Уполномоченного с данной категорией обращений позволяет выделить и еще одну часто встречающуюся причину длительного неисполнения решений судов – это проблемы организационного характера, когда государственные и муниципальные органы власти не торопятся с решением поставленных перед ними задач, направленных на исполнение судебных актов.

Практика защиты

К Уполномоченному обратилась гражданка К., проживающая в Приморском районе Архангельской области. Как сообщила заявительница, еще в октябре 2013 г. Приморским районным судом Архангельской области было вынесено решение об обязанности администрации МО «Повракульское» предоставить ей жилое помещение взамен непригодного для проживания. Вместе с тем из жалобы следовало, что обращения заявительницы в различные инстанции, в том числе в администрации МО «Повракульское», «Талажское» и «Приморский муниципальный район», не привели к положительному

результату.

В целях оказания содействия в защите прав К. Уполномоченным были направлены соответствующие обращения в администрацию МО «Талажское», УФССП. Из ответов, представленных Уполномоченному, усматривалось, что за период нахождения на исполнении исполнительного производства (более 2-х лет), возбужденного на основании указанного решения суда, имелись значительные перерывы в принятии мер, направленных на его исполнение.

В своих ответах администрации МО «Талажское» и МО

«Приморский муниципальный район» возлагали обязанность о предоставлении жилого помещения заявителю друг на друга, ссылаясь на передачу полномочий по обеспечению жильем граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в жилье. В результате осталось неясным, на какое муниципальное образование в конечном итоге возложена обязанность по исполнению вышеуказанного решения суда.

В связи с тем, что в ответах указанных органов ситуация по вопросу обеспечения жилищных прав К. не была отражена в полном объеме, Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в прокуратуру Архангельской области, которое было рассмотрено. Согласно представленной информации, доводы Уполномоченного о несвоевременности принятия судебным приставом-исполнителем мер, направленных на должное исполнение решения суда, нашли свое подтверждение. Так,

вопреки требованиям Федеральных законов «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве», несмотря на длительное неисполнение решения суда, судебными приставами-исполнителями с июня 2015 г. меры административного воздействия к должнику не принимались, об уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ он не предупреждался. Эти факты, как указала прокуратура, были включены в готовящееся представление руководителю УФССП. Кроме того, по сообщению прокуратуры, между указанными муниципальными образованиями не был определен порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий по обеспечению жилищных прав граждан. В этой связи Приморской межрайонной прокуратурой главе администрации МО «Приморский муниципальный район» внесено представление.

Капитальный ремонт многоквартирных домов

Следует отметить, что в 2016 г., в том числе и в связи с изменениями в жилищном законодательстве, тема капитального ремонта многоквартирных жилых домов стала понятнее для собственников жилья, собираемость взносов на капитальный ремонт в нашем регионе постепенно растет. Кроме того, Архангельская область взяла на себя социальное обязательство в части возмещения затрат на капитальный ремонт одного из уязвимых слоев населения – жителей от 70 до 80 лет и старше.

Вместе с тем в 2016 г. изменился характер обращений от жителей Архангельской области по вопросам капитального ремонта. Граждане в большей степени стали жаловаться на сроки и виды работ, запланированных Региональной программой капитального ремонта, выставление двойных квитанций собственникам жилых помещений. Возникали у граждан претензии к качеству выполненных работ, а среди собственников помещений стало утверждаться мнение, что «подрядчики пришли не строить, а ломать». Подобное мнение отчасти обоснованно: низкое качество выполненных работ и низкая квалификация подрядных организаций стали первыми проблемами, с которыми столкнулся региональный оператор при проведении капитального ремонта. Кроме того, определенную роль играет и отсутствие конструктивного диалога между собственниками и региональным оператором, а также исполнителями работ.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Северодвинска К., в котором указывалось на проблемы, возникшие при осуществлении контроля со стороны собственников за выполнением работ по капитальному ремонту дома. В ходе работы над обращением Уполномоченным было направлено обращение в адрес министерства ТЭК и ЖКХ Архангельской области, в котором было акцентировано внимание на недостатках

в организации взаимодействия регионального оператора с собственниками жилых помещений. В ответе Уполномоченному министерство указало, что в адрес регионального оператора направлено письмо о необходимости разработки регламента взаимоотношений с собственниками жилых помещений в многоквартирном доме и размещения его на официальном сайте регионального оператора.

К Уполномоченному обратилась А., жительница г. Архангельска. Она сообщила, что является добросовестным

плательщиком взносов на капитальный ремонт, уплачивая их на спецсчет, открытый ТСЖ. Однако в ноябре 2015 г. ей

поступили платежные документы из Фонда капитального ремонта на внесение указанного взноса, далее платежные документы поступали вплоть до апреля 2016 г. При этом А. приложила к обращению платежные документы, в которых плата за капремонт за данный период с нее уже взималась в указанном объеме и ТСЖ. С просьбой о проведении тщательной совместной проверки Уполномоченный обратился к председателю ТСЖ, ГЖИ, прокуратуру Архангельской области. Однако мероприятия по разрешению сложившейся ситуации, в том числе меры

реагирования ни ГЖИ, ни прокуратурой Архангельской области предприняты не были по причине того, что по инициативе ТСЖ вопрос уже рассматривался в судебном порядке. И, видимо, по этой причине контролирующие органы сочли неуместным реагировать на нарушения законодательства. В конечном итоге ситуация была разрешена только в судебном заседании в апреле 2016 г. В результате нарушения прав жителей дома были устранены, произведен перерасчет.

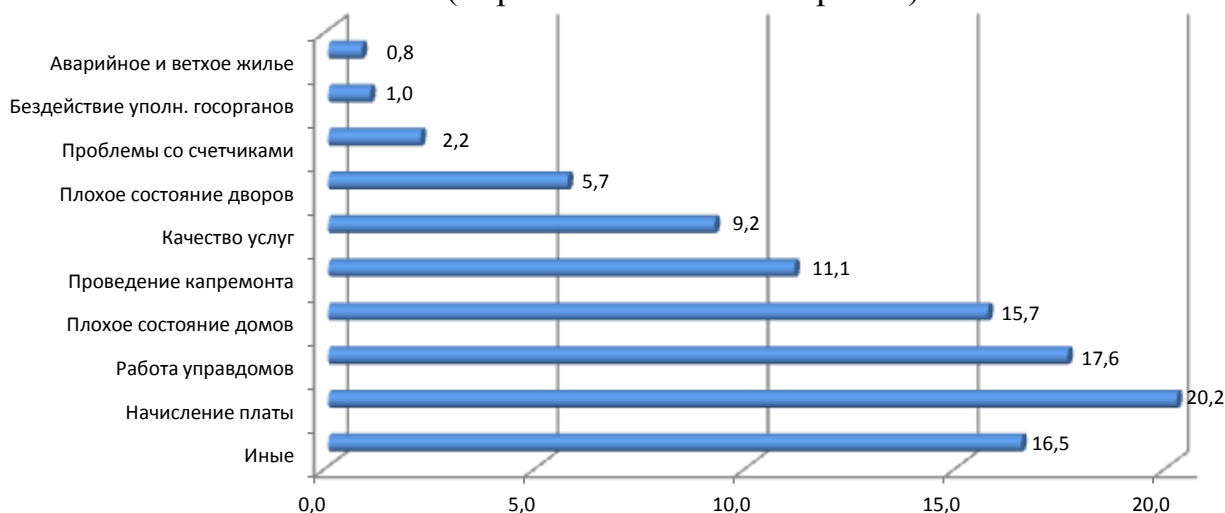
С удовлетворением хочется отметить, что рекомендации Уполномоченного о необходимости разработки порядка взаимодействия с собственниками жилых помещений при проведении капитального ремонта были учтены. Приказом от 30.12.2016 № 660 некоммерческая организация Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Архангельской области утвердила «Порядок взаимодействия с собственниками помещений в многоквартирных домах при формировании фонда капитального ремонта на счете некоммерческой организации Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Архангельской области». Документ размещен на официальном сайте Фонда в сети Интернет по адресу www.fond29.ru.

Качество жилищно-коммунальных услуг

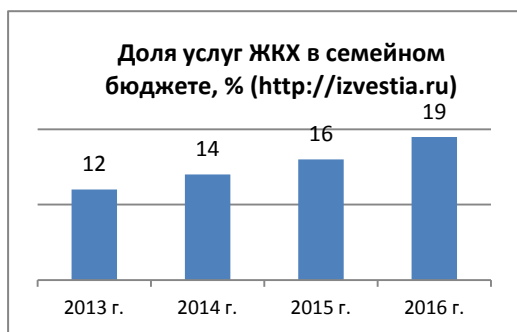
В рейтинге государственных проблем ситуация в сфере жилищно-коммунального хозяйства и жилищно-коммунальных услуг стабильно занимает лидирующие места. Очевидно, что наш субъект РФ не является исключением, и вопросы качества услуг в этой сфере звучат достаточно часто в обращениях граждан к Уполномоченному.

Так, в 2016 г. количество обращений по данной тематике составило 2 542 или 20,3% от общего количества рассмотренных обращений, что превышает количество обращений в 2015 г.

Какие проблемы ЖКХ волнуют россиян больше всего, %
(опрос НП «ЖКХ Контроль»)



Необходимо учесть, что для большинства россиян услуги ЖКХ являются одной из самых существенных статей расходов в семейном бюджете. Рост тарифов уверенно обгоняет увеличение зарплат, и это бремя с каждым годом становится все ощутимее.

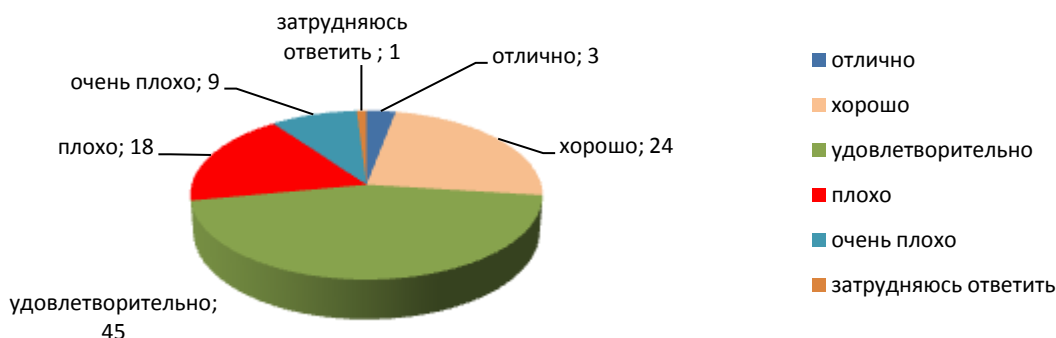


Статьей 3 Жилищного кодекса РФ установлен запрет на ограничение граждан в праве на получение коммунальных услуг, однако на практике он нередко нарушается. Об этом свидетельствуют жалобы на питьевую

воду, не отвечающую санитарно-эпидемиологическим нормам, или ее отсутствие как таковой; на снижение температуры горячей воды; отсутствие отопления; частые отключения электроэнергии без уведомления; завышенную плату за коммунальные услуги; затянувшееся «плановое» отключение горячей воды; нарушение порядка начисления платы за жилищно-коммунальные услуги; незаконное проведение корректировок, отказы в проведении перерасчетов при ненадлежащем оказании услуг ЖКХ, при временном отсутствии жильцов; низкое качество оказания жилищно-коммунальных услуг (ненадлежащее оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества, несоответствие температурного уровня в жилых помещениях установленным параметрам); нарушения при выборе способа управления многоквартирным домом, жалобы по поводу неудовлетворительной работы управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций.

Участились жалобы жителей домов, признанных аварийными, но не подлежащим сносу и расселению в ближайшие годы, в отношении которых существуют не расторгнутые договоры управления многоквартирным домом. Жители таких домов оплачивают жилищно-коммунальные услуги, однако управляющие компании отказываются проводить какие-либо ремонтные работы (как текущего, так и капитального характера), ссылаясь на то, что дом в аварийном состоянии.

По данным опроса ВЦИОМ, на вопрос «Как Вы оцениваете качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по месту Вашего жительства?» мнения разделились следующим образом (в %):



Практика защиты

Уполномоченному поступило заявление Г. в защиту своих жилищных прав. Заявитель занимает жилое помещение, расположенное в доме, который заключением межведомственной комиссии от 11.07.2014 признан непригодным для проживания. Как следует из обращения, здание продолжает разрушаться, канализация крайне изношена, все стоки скапливаются под домом, свайное основание сгнило, печи в квартире постоянно проседают и могут разрушиться. 15.10.2014 Г. обратился в адрес ООО «Управляющая компания «Партнер» (г. Архангельск) с просьбой поставить городки под свайное основание, однако

ответа на свое обращение не получил, необходимый ремонт произведен не был.

В целях оказания содействия в защите прав Г. Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в ГЖИ, в отношении ООО «УК «Партнер» по факту ненадлежащего содержания вышеуказанного дома возбуждено дело об административном правонарушении по статье 7.22 КоАП РФ и выдано предписание об устранении выявленных нарушений (в том числе устранение аварийного состояния фундаментов печей и дома).

В течение длительного времени жители дома по ул. Лесозаводская, 1 безуспешно пытались заставить управляющую организацию надлежащим образом выполнять обязанности, возложенные на нее договором управления (который был заключен с УК администрацией МО «Город Архангельск» по результатам конкурса). Как указывали заявители, свайное основание дома давно требует ремонта, «большая часть свайного основания имеет значительные участки разрушения и расслоения древесины, часть свай расплющена, несущая способность многих свай утрачена». И управляющая организация, и администрация г. Архангельска, имеющая в данном доме 70% муниципальной собственности, ссылались на необходимость проведения капитального ремонта, который, к слову сказать, по данному дому предполагается провести лишь в 2038 г., а также на задолженность, имеющуюся у жильцов дома, по статье «содержание». Однако управляющая организация, забыла, видимо, о том,

что она обязана выполнять работы по надлежащему содержанию общего имущества дома, проводить работы, включенные в минимальный перечень услуг и работ, необходимых для надлежащего содержания общего имущества, проводить работы по восстановлению эксплуатационных свойств конструкций, а также вести работу по взысканию задолженности за ЖКУ. Для оказания содействия заявителям Уполномоченный направил обращения как в адрес администрации МО «Город Архангельск», так и в адрес ГЖИ.

Как сообщила администрация МО «Город Архангельск», департамент городского хозяйства администрации направил в департамент финансов администрации МО «Город Архангельск» предложение о выделении в 2017 г. бюджетных ассигнований на оплату дополнительных взносов на капитальный ремонт указанного многоквартирного дома.

Заявительница Л. обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия ТСЖ, устанавливающего, по мнению заявительницы, завышенные тарифы по статье «содержание жилья». Кроме того, в оплату ЖКУ был включен платеж за водоотведение, в то время как жилой дом заявительницы не был оснащен централизованной

системой канализации. За содействием в проведении проверки указанных обстоятельств Уполномоченный обратился в ГЖИ. В ходе проверки установлено, что тарифы устанавливались ТСЖ неправомерно, в связи с чем контролирующим органом выдано предписание.

В истекшем году не потеряли своей актуальности жалобы на перебои с водоснабжением и отключения горячей воды. К сожалению, практически каждое «профилактическое» отключение оканчивается несоблюдением графика подключения горячей воды. Помимо плановых отключений, участились случаи и непредвиденных, без предварительного уведомления потребителей, отключений коммунальных услуг (по водоснабжению, отоплению, электроэнергии), в том числе отключение услуги по отоплению в отопительный период. При этом нормативы по допустимым перерывам предоставления коммунальных услуг исполнителями не соблюдаются. Зачастую такие нарушения носят массовый характер, и затрагивают права жильцов многоквартирных домов целых микрорайонов. Кроме того, после ежегодных «профилактических» работ количество внеплановых отключений отопления и горячего водоснабжения в период отопительного сезона не только не сокращается, а постоянно увеличивается. Продолжительность отключения в течение суток составляет от 6 до 24 часов.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступило обращение от С. по вопросу обслуживания водоразборной колонки, установленной у жилого дома по ул. Адмирала Макарова в г. Архангельске. Заявительница сообщила, что обязанность по обеспечению надлежащего технического состояния и эксплуатации данной колонки МУП «Водоканал» не исполняет. В проведении соответствующих работ ей было отказано по причине того, что данная колонка на обслуживании у МУП «Водоканал» не числится, в то время как в администрации

города С. предоставляли прямо противоположную информацию и предлагали обращаться именно в ресурсоснабжающую организацию. В целях оказания С. содействия Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес администрации МО «Город Архангельск». Согласно предоставленному ответу администрация города начала работу по решению вопроса о закреплении данного объекта на праве хозяйственного ведения за МУП «Водоканал».

Отдельно следует обратить внимание на ставшее распространенным и приобретающее массовый характер непринятие мер соответствующими организациями по своевременной откачке канализационных стоков. При этом наибольшее количество жалоб поступает на МУП «Водоканал». В этой связи можно отметить игнорирование данной организацией аварийных ситуаций; поданные в установленном порядке заявки на выполнение ремонтных работ ставятся «в очередь» и не выполняются длительное время, иногда - больше месяца.

Практика защиты

К Уполномоченному поступило коллективное обращение от жителей дома по ул. Гайдара, 54/1, ряда домов по ул. Воскресенская с жалобой на длительное непринятие мер МУП «Водоканал» по устранению разлива канализации на придомовой территории. Как сообщили заявители, они неоднократно подавали заявки, но мер никаких не принимается. В целях оказания содействия заявителям, Уполномоченный неоднократно обращался в МУП «Водоканал», а сотрудники аппарата «протестировали» сервис приема заявок на странице организации в социальной сети Вконтакте, направив соответствующее обращение. Однако с выполнением своих обязанностей МУП «Водоканал» не спешил: сначала сообщили, что заявка

в работе (прошло несколько дней, но меры не принимались), затем сотрудники организации ссылались то на недостаточное количество заявок по данному адресу (их должно быть более 10), то на отсутствие бензина (поэтому специализированный автотранспорт не может выехать к месту аварии). Так продолжалось в течение 2-х недель. При этом Уполномоченный неоднократно пытался разрешить ситуацию как по телефону, так и направляя письма с просьбой принять соответствующие меры. В конечном итоге канализационные стоки были откачаны, однако для ликвидации столь «стандартной» аварии потребовалось, в том числе, вмешательство Уполномоченного.

Также было много жалоб, связанных с несвоевременным вывозом твердых бытовых отходов.

Практика защиты

Уполномоченному от С. поступило обращение по вопросу нарушения санитарного благополучия в Исакогорском округе в связи с невывозом твердых бытовых отходов (далее – ТБО). Из представленной в обращении информации следовало, что график вывоза ТБО систематически не выполняется, на контейнерных площадках и вокруг них мусор разбросан и является кормовой базой для бродячих собак и крыс. В качестве примера С. привела контейнерную площадку у дома 2 по ул. Адмирала Макарова в г. Архангельске, где рядом находится спортивная площадка и дети вынуждены

заниматься спортом на помойке. После обращения Уполномоченного в администрацию округа и Управление Роспотребнадзора были проведены проверки указанной контейнерной площадки, выявлены нарушения санитарного законодательства в части несвоевременного вывоза ТБО и ненадлежащего содержания прилегающей территории. По информации Управления Роспотребнадзора, за выявленные нарушения санитарного законодательства в отношении ООО УК «Левобережье» составлен протокол об административном правонарушении.

Практика работы Уполномоченного позволяет говорить о недостаточном контроле и надзоре за деятельностью управляющих организаций, генерирующих

и ресурсоснабжающих организаций. Ст. 20 Жилищного кодекса РФ установлены требования к осуществлению государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля. Однако анализ ситуации показывает, что органами контроля допускается непринятие мер по привлечению виновных лиц к ответственности, обращения граждан рассматриваются ненадлежащим образом, а проверки по жалобам носят формальный характер. Данные факты свидетельствуют о необходимости совершенствования как норм действующего законодательства в данной сфере, так и процедур, осуществляемых при проведении контрольных мероприятий.

Обеспечение жилищных прав граждан органами местного самоуправления

Органам местного самоуправления действующим законодательством, в том числе Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предоставлен достаточно широкий объем полномочий для обеспечения жилищных прав граждан. Вот только осуществляются такие полномочия надлежащим образом не всегда.

Большинство жалоб от жителей области в 2016 г. было обращено в адрес муниципальной власти, которая, по мнению граждан, часто бездействует в решении жизненно важных для них вопросов. На основании поступающих обращений в адрес Уполномоченного отмечаются такие негативные тенденции в деятельности органов местного самоуправления как формальный подход к рассмотрению обращений граждан, нарушения при постановке на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, несвоевременное проведение текущего ремонта жилых домов, неисполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений, отсутствие маневренного жилого фонда, нарушения при предоставлении земельных участков многодетным семьям и др.

Практика работы Уполномоченного показывает, что нередко муниципалитеты предпочитают самоустраняться от решения задач, которые они, согласно нормам действующего законодательства, призваны решать в интересах граждан.

Более того, главы отдельных муниципальных образований не только не оказывают содействия, но и своими действиями или бездействием фактически создают препятствия не только в реализации гражданами своих законных жилищных прав, но и деятельности Уполномоченного по их защите. С подобными фактами Уполномоченный столкнулся при работе над обращением неравнодушных жителей г. Вельска по вопросу обеспечения ремонта печи в жилом помещении престарелого человека, педагогического работника с многолетним стажем. Так, в своих ответах администрация сообщала, что работы по ремонту печи выполнены, о чем Уполномоченным и было сообщено заявительнице. И только в ходе личного приема в г. Вельске, состоявшегося через 6 месяцев, выяснилось, что данная информация не соответствует действительности, и ремонт печи не начинался. После повторного обращения

Уполномоченного в адрес главы муниципального образования и в ГЖИ ситуация была разрешена.

Как следует из ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решение вопросов местного значения органами местного самоуправления должно осуществляться исходя из *интересов населения*. Вместе с тем случай Л., жительницы г. Северодвинска, может свидетельствовать об обратном.

Практика защиты

Семья Л. с 2011 г. была включена в реестр многодетных семей, желающих получить земельные участки для индивидуального жилищного строительства. Когда же подошла долгожданная очередь, Л., прежде чем дать согласие на предложенный участок, выразила желание его осмотреть, в связи с чем направила в адрес администрации г. Северодвинска соответствующее обращение. Однако администрация г. Северодвинска процесс осмотра затягивала, в связи с чем истек срок направления согласия на получение участка. В этой связи и в соответствии с Порядком предоставления многодетным семьям земельных участков, который утвержден мэром г. Северодвинска 14.10.2014, семья Л. была признана

отказавшейся от земельного участка и перенесена в конец реестра.

В целях оказания содействия Л. Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в прокуратуру Архангельской области. В результате были приняты меры прокурорского реагирования. Так, на указанный Порядок прокуратурой города был принесен протест, который администрацией муниципального образования был отклонен, в связи с чем прокуратурой в суд направлено административное исковое заявление о признании недействующим Порядка в части установления нового номера очереди в реестре.

В данной ситуации действия администрации свидетельствуют о формальном подходе, и подобного развития событий можно было избежать вовсе. Как сообщила прокуратура Архангельской области в ответ на запрос Уполномоченного, участок, на который претендовала семья Л., за весь период работы по жалобе Л. так и не был распределен другим лицам. И поскольку на него никто не претендовал в течение почти полугода, он мог бы быть предоставлен многодетной семье без нарушения прав других граждан. При этом возникшая ситуация потребовала вмешательства различных государственных органов.

Результаты анализа поступивших обращений граждан показывают, что жалобам граждан к Уполномоченному предшествовали, как правило, многочисленные обращения в органы местного самоуправления, однако последними не было принято действенных мер по устранению нарушений их прав.

Практика защиты

К Уполномоченному поступило коллективное обращение от многодетных семей Каргопольского района, в котором они указывали на низкие темпы обеспечения многодетных семей земельными участками, непрозрачность принимаемых решений по данному вопросу органами местного самоуправления Каргопольского района, на недостатки в информационном обеспечении многодетных семей, желающих получить земельные участки.

Уполномоченным были направлены обращения заместителю председателя Правительства Архангельской области, в прокуратуру Архангельской области. Доводы, изложенные в жалобе и обращениях Уполномоченного, подтвердились. Прокурором Каргопольского района главе администрации МО «Каргопольский муниципальный район» было внесено представление. Органами местного самоуправления начаты работы по формированию земельных участков.

Длительное время К. и ее дочь, являющаяся инвалидом, проживают в жилом помещении, непригодном для проживания, – ранее в данном здании располагалась почта. В помещении длительное время не проводился ремонт. Как выяснилось, местная администрация знала о сложной жизненной ситуации заявительницы, но действия по

постановке на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении по договору социального найма и по признанию жилого помещения непригодным для проживания были осуществлены органом местного самоуправления только после вмешательства Уполномоченного.

В 2006 г. Т. было предоставлено по договору социального найма жилое помещение, которое согласно техническому паспорту оборудовано печным отоплением, газом, газовой плитой и электроосвещением. Вместе с тем, фактически в нем не было плиты, обрезаны трубы газоснабжения, отсутствовало электричество.

Администрация г. Архангельска свою обязанность привести жилое помещение в состояние, пригодное для проживания, признавала, но длительное время вводила Т. в заблуждение, обещая восстановить электроснабжение и газоснабжение квартиры. Так продолжалось 10 лет, однако

в 2016 г. межведомственная комиссия администрации МО «Город Архангельск» своим решением фактически переложила на нанимателя обязанности муниципального образования по восстановлению газоснабжения и электроснабжения квартиры.

Благодаря вмешательству Уполномоченного ГЖИ подготовила исковое заявление в суд в интересах Т. об обязанности администрации муниципального образования (наймодателя) провести капитальный ремонт занимаемого заявительницей жилого помещения.

Хотелось бы отметить и вновь появившуюся в 2016 г. тенденцию предоставления должностными лицами муниципальных образований формальных, неполных ответов Уполномоченному, ухода от ответа по существу, нарушения установленных требований к оформлению служебных документов, в связи с чем приходилось направлять повторные запросы, зачастую неоднократные. Подобные ситуации часто возникают при работе по жалобам жителей г. Архангельска, Вельского района, Приморского района. Такие действия принято квалифицировать как «волокиту», однако в областном законе от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» и областном законе от 03.06.2003 № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» есть и такая квалификация подобного образа действий – воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного.

В интересах жителей отдельных территорий

Решение вопросов, отнесенных законодательством к вопросам местного значения, зависит прежде всего от того, насколько эффективно осуществляется работа органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий. Реализовать социальные права граждан не сможет, если публичными органами не будут исполнены корреспондирующие этим правам обязанности.

В 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило 729 обращений граждан относительно решения вопросов местного значения. На протяжении нескольких лет количество таких жалоб остается практически неизменным (742 в 2014 г., 724 – в 2015). Структура обращений и жалоб за 2016 г., связанных с решением вопросов местного значения, представлена на диаграмме.

«Экономические условия требуют от всех уровней власти четкого взаимодействия. Мы должны формировать систему принятия решений так, чтобы в нее были встроены все уровни власти - федеральная, региональная, муниципальная. У нас общее дело, одна задача – поменять ситуацию на конкретной территории в лучшую сторону».

*Губернатор Архангельской области И.А. Орлов
(<http://dvinanews.ru/-webjffop>)*



Ведущее место в тематике обращений занимали проблемы транспортной доступности и благоустройства населенных пунктов. Это вопросы организации переправ на островные территории, организация автобусных перевозок между муниципальными образованиями области, неудовлетворительное состояние дорог, обеспечение населения транспортными услугами непосредственно в границах МО «Город Архангельск».

Регулярно в минувшем году поступали обращения по вопросам неудовлетворительной организации электро-, тепло-, водоснабжения населенных пунктов; отсутствия условий для обеспечения жителей банковскими услугами, связью и проч. Наиболее остро в истекшем году вопросы жизнеобеспечения населения были подняты в обращениях жителей Приморского, Вельского и Красноборского районов, а также г. Архангельска. Так, от жителей дер. Филяевская Вельского района неоднократно поступали жалобы на непредвиденные отключения электроэнергии, иногда носящие длительный характер.

При работе с обращениями жителей отдельных территорий и в целях содействия восстановлению нарушенных прав заявителей Уполномоченным принимался комплекс мер по обеспечению прав обратившихся граждан, направлялись запросы как в компетентные органы власти, так и в адрес глав муниципальных образований.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жителей ряда муниципальных образований Красноборского района Архангельской области по вопросу организации автобусного сообщения. После обращения Уполномоченного в адрес министерства транспорта

Архангельской области министерством были направлены предложения в администрацию МО «Красноборский муниципальный район» о необходимости принятия мер по организации муниципального автобусного маршрута г. Красноборск – с. Черевково.

Уполномоченному поступило коллективное обращение от жителей деревни Бегуновская, МО «Ракуло-Кокшеньгское» Вельского района, в котором они указывали, что в летний период в деревне пересыхает единственный колодец с питьевой водой. Вопрос неоднократно обещали решить, но единственное, что делается, - это платный подвоз жителей за водой, местная администрация не принимает никаких мер. Кроме того, поскольку указанный колодец «верховой», весной вода с запахом, местные жители сомневаются, пригодна ли она для употребления в питьевых целях.

исследования установлено, что вода в колодце № 1 не соответствует санитарным требованиям по микробиологическим показателям. Второй колодец «верховой» может использоваться только для хозяйственных целей, полива, т.к. он неправильно оборудован, вода не соответствует санитарным требованиям и непригодна для питьевых целей и приготовления пищи.

После направления Уполномоченным запросов «Центром гигиены и эпидемиологии в Архангельской области» в Вельском районе был проведен отбор и исследование воды из колодцев у дома № 16 в дер. Бегуновская. По результатам

В адрес главы администрации МО «Ракуло-Кокшеньгское» и главы МО «Вельский муниципальный район» направлено предписание о дезинфекции воды в колодце № 1 с последующим проведением лабораторного исследования воды, а также рассмотрения вопроса по изысканию (оборудованию) для жителей дер. Бегуновская дополнительного водисточника к летнему периоду.

В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение от жителей муниципальных образований «Куликовское», «Верхнеуфтюжское», «Белослудское» и «Алексеевское» Красноборского района в связи с закрытием офиса ПАО «Сбербанк» в поселке Куликово Красноборского района Архангельской области: 4 муниципальных образования, 120 деревень и 3 500 жителей оказались под угрозой остаться без услуг банковского обслуживания. Как сообщили заявители, на правом берегу ранее было 5 офисов Сбербанка – в каждом населенном

пункте, затем был оставлен один – в пос. Куликово, в 2016 г. был поставлен вопрос о закрытии последнего.

В целях оказания содействия в защите прав жителей указанных сельских поселений Уполномоченным были направлены соответствующие обращения в адрес Главы МО «Красноборский муниципальный район» и Управляющего Архангельским отделением № 8637 ПАО «Сбербанк».

Благодаря предпринятым совместным усилиям удалось обеспечить сохранение офиса Сбербанка в пос. Куликово.

В минувшем году не потеряла актуальность и остроту проблема ненадлежащего благоустройства областного центра. Мониторинг ситуации с санитарным содержанием территорий городских округов, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного в феврале–апреле, июле, ноябре–декабре 2016 г., свидетельствовал об отсутствии системности в данной сфере: санитарная очистка придомовых территорий, обочин, скверов производится ненадлежащим образом, работы по очистке от снежно-ледяных образований тротуаров (в том числе сходов на пешеходные переходы), посадочных площадок остановок пассажирского транспорта, дворов, придомовых территорий и др. проводятся неудовлетворительно. В этой связи Уполномоченным был направлен ряд обращений в адрес администрации МО «Город Архангельск», Управления Роспотребнадзора по Архангельской области и Ненецкому автономному округу. В течение двух месяцев (май–июнь) в областном центре проводились масштабные работы по очистке городских улиц, было вывезено 1 300 тонн скопившегося за зиму мусора¹.

В продолжение темы нельзя не остановиться на вопросе, поставленном Уполномоченным в июле минувшего года по поводу размещения свалки строительного и бытового мусора непосредственно в центре города, у здания городского цирка. С целью выяснения обстоятельств ее появления Уполномоченным были направлены обращения в адрес администрации областного центра. Как усматривалось из ответов, завоз строительного мусора был осуществлен застройщиком ООО «Бизнес групп» «для обустройства подъездных путей для проезда строительной техники для исполнения решения суда по восстановлению земельного участка» (приводится из материалов обращения). Вместе с тем, из ответов администрации города Архангельска и УФССП усматривалось, что причиной столь длительного совершения исполнительных действий по приведению участка в первоначальное состояние стали не только бездействие судебных приставов-исполнителей, но и ошибочные действия надзорных органов при оформлении искового заявления, в связи с чем исполнительные листы были отозваны судом.



¹ Архангельск. - 12.05.2016. - № 18 (4743).

За содействием в проведении проверки данных обстоятельств Уполномоченный обратился в прокуратуру Архангельской области. В ходе проверки исполнительное производство в отношении ООО «Бизнес-Групп» было возобновлено. Согласно ответу УФССП от 16.01.2017 решение суда исполнено, в том числе произведена отсыпка земельного участка. Однако с учетом того, что в зимний период оценить состояние указанного земельного участка затруднительно, ситуация остается на контроле Уполномоченного.

ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ВКЛЮЧАЯ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

Международный Пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» (статья 9)

При наступлении определенных условий (социальных рисков) в жизни человека государство гарантирует ему социальную поддержку. Это могут быть, например, определенные периоды жизни человека, связанные с возрастом (детство, старость), состояние здоровья и трудоспособности (болезнь, инвалидность), выполнение или невозможность выполнения семейных обязанностей (потеря кормильца). Право на социальное обеспечение реализуется посредством выплаты пенсий, пособий и других видов социальных выплат, а также посредством организации социального обслуживания и содержания престарелых и инвалидов в специальных учреждениях.

Несмотря на сложную экономическую ситуацию, региональный бюджет на 2016 г. остался социально направленным. Вместе с тем ряд имевших место изменений при выплате страховых пенсий работающим пенсионерам и предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения инвалидам, проживающим в приватизированном жилье, привели к увеличению обращений в адрес Уполномоченного по данным вопросам.

Как правило, за защитой к Уполномоченному чаще всего обращаются самые уязвимые категории граждан: инвалиды, пенсионеры, безработные и малоимущие граждане. Их проблемы и просьбы требуют повышенного внимания, так как чаще всего такие категории граждан не обладают необходимыми знаниями или просто не имеют физических сил и здоровья для защиты и отстаивания своих прав.

По вопросам предоставления мер социальной поддержки в 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило 799 обращений, что почти на 16% превышает показатель 2015 г. Чаще всего в обращениях заявители поднимали вопросы предоставления субсидий на оплату ЖКУ, компенсации расходов на оплату капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, просили оказать содействие в выборе гражданином



наиболее выгодного основания пользования мерами социальной поддержки. Практика работы Уполномоченного показывает, что возникающие проблемы в данной сфере не всегда требуют вмешательства Уполномоченного и могут быть разрешены организационно на локальном уровне. Однако не всегда граждане находят чуткий и отзывчивый подход при обращении в учреждения социальной защиты за разъяснениями тех или иных обстоятельств, связанных с предоставлением мер социальной поддержки. Как правило, всем заявителям Уполномоченным давались исчерпывающие разъяснения по их ситуации.

Одним из элементов социального обеспечения является стационарное социальное обслуживание. Сегодня в России существуют сотни домов престарелых. Ежегодно тысячи пенсионеров попадают в подобные заведения. Стационарное социальное обслуживание направлено на оказание разносторонней помощи путем предоставления комплекса социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и по состоянию здоровья нуждающимся в постороннем уходе и наблюдении.

Предоставление социальных услуг в стационарных учреждениях должно быть направлено на создание для граждан пожилого возраста и инвалидов наиболее адекватных их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, на проведение реабилитационных мероприятий социального, медицинского и лечебно-трудового характера, обеспечение ухода, медицинской помощи, организации их отдыха и досуга.

В Архангельской области действуют 30 учреждений, оказывающих услуги стационарного социального обслуживания, где пожилые люди могут рассчитывать на заботу и поддержку внимательного персонала. Необходимо понимать, что люди проживают в этих заведениях постоянно, остро нуждаются в посторонней помощи и зачастую не имеют другой возможности удовлетворять свои первостепенные потребности, а из-за возраста и состояния здоровья далеко не всегда могут самостоятельно отстаивать свои права. Этим обусловлена актуальность установления большого количества норм и правил проживания, питания, оказания социальных услуг в этих заведениях и их неукоснительного соблюдения.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного поступила жалоба С., получавшего стационарное социальное обслуживание в ГБУ СОН АО «Верхнетоемский КЦСО», в которой он сообщил о том, что является инвалидом 2 группы (сахарный диабет 2 типа), рекомендована диета № 9, однако в указанном учреждении диетическое питание организовано не было. По обращению была проведена проверка с выездом в учреждение. С удовлетворением отмечаем, что благодаря вмешательству Уполномоченного с 20 июня 2016 года в

стационарном отделении Верхнетоемского КЦСО организовано диетическое (лечебное) питание в соответствии с нормами питания получателей социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, утвержденными постановлением Правительства Архангельской области от 21.08.2014 № 338-пп, т.е. и для получателей социальных услуг с сахарным диабетом.

Наибольшее число обращений, поступивших к Уполномоченному от пенсионеров, затрагивало вопросы отказа в назначении досрочной пенсии, порядка установления региональной доплаты к пенсии, низкого размера

начисленной пенсии, сомнений в правильном ее расчете и другие. В отчетном году число жалоб и обращений по вопросам пенсионного обеспечения составило 21% от всего потока обращений по вопросам социального обеспечения. Необходимо отметить, что жалобы такого рода часто связаны не с реальными фактами неправомерного расчета получаемых пенсий, а скорее с низкими доходами пенсионеров, незнанием порядка расчета пенсионных выплат, сравнением своих доходов с доходами родственников и знакомых.

Все обратившиеся по таким вопросам к Уполномоченному были проконсультированы, в какие инстанции им следует обращаться за разъяснениями расчета пенсии или ее перерасчета. Кроме того, Уполномоченным направлялись запросы в Отделение Пенсионного фонда РФ по Архангельской области, в министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области с целью проведения проверки обстоятельств, указанных в обращении. Как правило, проведенные проверки показывали, что нарушений пенсионного законодательства в действия сотрудников уполномоченных органов нет.

Среди социально незащищенных категорий российских граждан инвалиды находятся на особом месте. Их благополучие, как правило, в большей части зависит от государственной поддержки, направленной на создание достаточных условий для их жизнедеятельности и социальной интеграции.

По проблемам реализации прав инвалидов в адрес Уполномоченного в минувшем году поступило более 300 обращений. Тематика обращений в основном касалась обеспечения жизнедеятельности инвалидов: доступности социально значимых объектов, обеспечения средствами реабилитации, проведения медико-социальной экспертизы, предоставления льгот, остро звучала тема создания безбарьерной среды. На последнем вопросе хотелось бы остановиться особо.

Безусловно, в Архангельской области ситуация с созданием доступной среды меняется: в регионе утверждены планы мероприятий («дорожные карты») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг, выделяются денежные средства на создание соответствующей инфраструктуры, проводятся работы по организации доступа инвалидов к объектам социального назначения. Но безбарьерная среда для инвалида начинается с возможности его выхода из дома, в котором он живет. Обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, свидетельствуют о том, что зачастую маломобильному человеку просто невозможно выйти на улицу, т.к. жилые помещения и многоквартирные дома для этого не приспособлены. Решить данную проблему призвано принятое 9 июля 2016 года постановление Правительства РФ № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребности инвалидов», которым установлены

«Внимание к людям с ограниченными возможностями по здоровью должно быть постоянным, не показным, а действия государства - эффективными».

Из выступления В.В. Путина на встрече с Советом по развитию гражданского общества и правам человека, 2015 г.

правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного обратился инвалид-колясочник А., проживающий на 7 этаже жилого дома в г. Архангельске по вопросу неисполнения судебного решения от 2014 г. об оборудовании устройством для спуска и подъема коляски лестничных маршей и крыльца подъезда. Действенных мер, направленных на исполнение решения суда, в течение нескольких лет администрацией города не предпринималось. В результате обращений Уполномоченного в адрес администрации МО «Город

Архангельск», УФССП, прокуратуру Архангельской области дело сдвинулось с «мертвой точки». Администрацией города было принято решение рассмотреть возможность включения проектных работ по переоборудованию подъезда устройствами для спуска и подъема инвалидной коляски вне очереди в план капитального ремонта на 2016 г., кроме того начата работа по подбору устройства для передвижения маломобильных групп населения.

ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НА НАИВЫСШИЙ ДОСТИЖИМЫЙ УРОВЕНЬ ФИЗИЧЕСКОГО И ПСИХИЧЕСКОГО ЗДОРОВЬЯ

Международный Пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» (статья 12)

Каждый человек, обращаясь за медицинской помощью, рассчитывает на профессионализм врачей, своевременность и доступность медицинской помощи, наличие современных средств диагностики и лечения. Однако обращения граждан к Уполномоченному свидетельствуют о проблемах, с которыми люди не готовы мириться при получении медицинской помощи. В 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило более 860 обращений, связанных с реализацией прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, при этом по сравнению с 2015 г. количество обращений данной тематики увеличилось почти на 7%. Основными причинами обращений к Уполномоченному в минувшем году стали: жалобы на отсутствие первичной медико-санитарной помощи в удаленных сельских населенных пунктах, неудовлетворенность качеством медицинской помощи, небрежное оформление медицинской документации, несогласие с решениями бюро медико-социально экспертизы (обращения в разрезе категорий прав представлены на диаграмме). Наибольшее количество обращений касалось вопросов качества и доступности медицинской помощи. При этом проблема доступности, прежде всего, существует для граждан, проживающих в отдаленных и труднодоступных районах. Среди причин, по которым медицинская помощь становится недоступной, заявители отмечают не только сложности при записи к «узким специалистам» в районных поликлиниках, но и отсутствие транспортного сообщения, плохие дороги, отсутствие денежных средств на проезд. По всем обращениям данной тематики Уполномоченным принимались меры, предусмотренные законом, в том числе направлялись запросы по подведомственности в министерство здравоохранения Архангельской области.

Результаты опроса медработников, проведенного в июле 2016 г. Фондом независимого мониторинга «Здоровье», показали, что хуже всего дело с доступом к врачам обстоит в Архангельской области (86,7% проголосовавших в регионе).
<http://fondzdorovie.ru>

Зачастую помощь заявителям оказывалась оперативно посредством взаимодействия Уполномоченного с руководителями медицинских учреждений.



Отдельно следует отметить, что благодаря конструктивному взаимодействию с министерством здравоохранения Архангельской области большинство вопросов удавалось решить в оперативном порядке, избегая формализма и официальной переписки.

Что касается жалоб на решения бюро МСЭ, то в связи с тем, что Уполномоченный не компетентен проводить оценку правильности установления или отказа в установлении группы инвалидности освидетельствованным, при направлении ответов заявителям разъяснялись их права по порядку обжалования решений МСЭ.

К Уполномоченному в 2016 г. поступали обращения граждан, касающиеся вопросов содержания в психоневрологических учреждениях области. Как

правило, заявители были не согласны с применением в отношении них принудительных мер медицинского характера. Данные жалобы направлялись в министерство здравоохранения Архангельской области, после проверочных мероприятий заявителям давались подробные разъяснения. Во всех случаях нарушения, о которых сообщали заявители, не нашли своего подтверждения.

Практика защиты

Заявитель И. направил ряд обращений в адрес Уполномоченного с жалобой на некорректное оформление медицинского заключения сотрудниками медицинского

учреждения. Уполномоченным было оказано содействие в организации приема И. руководством учреждения, разъяснен порядок оформления необходимых документов.

К Уполномоченному обратилась жительница Вельского района с просьбой оказать содействие ее матери в прохождении медицинского обследования на базе районной больницы, так как пожилая женщина в силу состояния

здоровья не могла передвигаться. После обращения Уполномоченного в министерство здравоохранения Архангельской области вопрос был решен положительно.

ПРАВО НА ТРУД И НА СПРАВЕДЛИВЫЕ И БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА

Международный Пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» (статьи 6, 7)

Вопросы социальной защищенности граждан, в частности, соблюдения трудовых прав, в истекшем году приобрели особую актуальность, поскольку серьезные экономические ограничения коснулись практически всех отраслей жизнедеятельности и, как следствие, отразились на правоотношениях работников и работодателей, породив многочисленные нарушения трудового законодательства.

Количество обращений, поступивших в 2016 г. в адрес Уполномоченного по данным вопросам, превысило 700 (в 2015 г. – 674). Среди основных вопросов, обозначенных гражданами в своих жалобах, традиционно стали: невыплата или нарушение сроков выплаты заработной платы; необоснованные отказы

работодателя в предоставлении работникам гарантий и компенсаций, предусмотренных трудовым законодательством РФ; выплата заработной платы ниже установленного минимального размера оплаты труда; ненадлежащее оформление трудовых отношений и др.

Вместе с тем, законодательство РФ содержит определенный спектр средств для защиты и восстановления прав в сфере трудовых отношений. Однако, по мнению Уполномоченного, граждане зачастую не знают о своих правах и не умеют пользоваться установленными механизмами правовой защиты. В этой связи необходимо отметить, что значительную часть обращений по вопросам обеспечения трудовых прав граждан Уполномоченному удавалось разрешать оперативно в режиме «прямых телефонных линий» и в ходе личных приемов путем предоставления соответствующих консультаций относительно возможных способов самостоятельной защиты гражданами своих прав.

Особое внимание Уполномоченного в истекшем году было привлечено к ситуации с невыплатой заработной платы работникам предприятий, в том числе вступивших в процедуру банкротства.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, на 01.02.2016 задолженность по заработной плате перед работниками российских предприятий составляла 4,3 млрд. руб. По данным Росстата, на конец года задолженность по заработной плате сохранялась и составила 2,7 млрд. руб. Несмотря на то, что еще в 2013 г. РФ ратифицировала конвенцию Международной организации труда № 95 относительно защиты заработной платы, ее невыплата и задержка продолжает оставаться одним из самых массовых нарушений конституционных прав граждан. В истекшем году предложения по интенсификации работы, направленной на сокращение долгов по заработной плате, многократно звучали на федеральном уровне. Одним из наиболее целесообразных предложений, поддержанных Президентом РФ, стало внесение изменений в Гражданский кодекс РФ в части установления приоритета заработной платы перед другими обязательными платежами, такими как взносы в социальные фонды и налоги.

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- а) вознаграждение, обеспечивающее, как минимум ... справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности...;*
- б) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;*
- в) одинаковую для всех возможность продвижения в работе на более высокие ступени...;*
- д) отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени...».*

Ст. 6, 7 Пакта

Уровень регистрируемой безработицы по Архангельской области (рассчитанный как отношение численности зарегистрированных безработных к численности рабочей силы) составил на 31.12.2016 1,7%, по РФ данный показатель – 1,2%.

(письмо министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 20.01.2017 № 305/02/-04/31)

Особую актуальность вопрос **невыплаты заработной платы приобретает при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве**. Учитывая делящийся характер и социальную значимость данной проблемы, вопросы защиты трудовых прав работников предприятий-банкротов – зачастую градообразующих предприятий – на протяжении ряда лет находятся в сфере постоянного внимания Уполномоченного.

В своих обращениях в адрес Уполномоченного заявителя традиционно ставят под сомнение возможность удовлетворения их требований за счет конкурсной массы, т.к. **их участие в защите своих прав в процедуре банкротства сведено к минимуму**. Порядок и условия проведения процедур банкротства до настоящего времени вызывают правомерное недовольство граждан. В соответствии со ст. 134 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работавших по трудовому договору, удовлетворяются во вторую очередь. Вместе с тем после расчетов с кредиторами первой очереди конкурсной массы для производства расчетов с работниками предприятий-банкротов, как правило, не хватает, и получить заработанные денежные средства, даже имея на руках решение суда о взыскании задолженности по заработной плате, становится практически невозможно. Уполномоченные же органы в данной ситуации зачастую занимают позицию сторонних наблюдателей. Однако в сложившихся условиях перед органами государственной власти различных уровней стоит **первоочередная задача по созданию оптимальных условий труда, интегрированию норм трудового права, призванных защищать интересы работников**, с нормами международного права и, в первую очередь, положениями Конвенций Международной организации труда.

Уполномоченным неоднократно в ходе рабочих совещаний различного уровня и в рамках многочисленных обращений в адрес федеральных ведомств отмечалась необходимость разработки государственного механизма обеспечения прав работников на вознаграждение за труд в условиях несостоятельности (банкротства) путем формирования гарантийных фондов, либо введения института обязательного страхования работников на случай банкротства организаций (учреждения страховых взносов, уплачиваемых работодателями).

С удовлетворением хочется отметить, что **обоснованные доводы Уполномоченного по данной проблематике получили свою поддержку на федеральном уровне**. В марте 2016 г. председатель комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишас внес на рассмотрение в Госдуму законопроект «Об обязательном социальном страховании на случай утраты причитающейся работнику заработной платы вследствие несостоятельности (банкротства)

«Прошу и дальше принимать самые строгие меры к организациям, которые задерживают зарплаты, социальные пособия, пытаются уклониться от уплаты налогов, и конечно, под особым контролем должна находиться ситуация на предприятиях, где планируется сокращение штатной численности».

Выступление В.В. Путина на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ, 23.03.2016

работодателя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий обязанность работодателей страховать работников на случай своего банкротства.

В случае принятия такого законопроекта будут гарантированы единовременные компенсационные выплаты задержанных за три месяца, предшествующих подаче заявления о банкротстве, зарплат работникам банкротящихся компаний. Выплаты будут производиться из Фонда социального страхования РФ, который авторы законопроекта предлагают назначить страховщиком. Работодатели будут обязаны ежемесячно осуществлять отчисления в Фонд социального страхования в размере 0,02% от фонда оплаты труда.

К сожалению, проект закона был рассмотрен Госдумой и возвращен авторам на доработку в связи с отсутствием заключения Правительства РФ (по мнению профильного комитета реализация законопроекта приведет к увеличению расходов ФСС РФ).

По состоянию на 30.12.2016 в Архангельской области имела задолженность в 7 организациях, находящихся в процедуре банкротства, на общую сумму свыше 34 млн.руб.

(письмо министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 20.01.2017 № 305/02/-04/31)

Кроме того, в истекшем году вновь четко проявилась тенденция к увеличению числа обращений в адрес Уполномоченного **по вопросам невыплаты заработной платы работникам муниципальных предприятий** (далее – МУПы). Еще в 2009 г. Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О нарушениях прав граждан на вознаграждение за труд при несостоятельности (банкротстве) муниципальных унитарных предприятий».

То, что имеет место тенденция к росту задолженности по заработной плате среди МУПов, подтверждается и данными министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области. Так, в течение 2016 г. задолженность по заработной плате имела более чем в 12 муниципальных унитарных предприятиях Архангельской области, при этом сумма задолженности изменялась с 557 тыс. руб. до 1 млн. 368 тыс. руб.¹

К сожалению, современные жесткие экономические условия оказывают существенное влияние на рынок труда, порождая определенное количество социальной безответственности работодателей. Но совершенно недопустимо, когда такие ситуации в качестве работодателей допускают МУПы в городах и районах области. На практике сложилась ситуация, когда **закрывается один МУП и создается рядом другой, куда передается все имущество, а первому остаются только долги, в том числе по зарплате.**

¹Письмо министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 20.01.2017 № 305/02-04/301.



- По ходатайству руководителя предприятия главой муниципального образования выносится постановление об изъятии закрепленных на праве хозяйственного ведения всех основных средств и другого имущества
- При наличии значительной задолженности у предприятия отсутствует имущество, не предоставляется бухгалтерская отчетность, и оно фактически прекращает свое существование
- Принимается решение о ликвидации «пустого» предприятия, имеющего задолженность по заработной плате перед его работниками

При рассмотрении жалоб, связанных с невыплатой заработной платы работникам МУПов, собственники имущества данных предприятий – администрации муниципальных образований, в большинстве случаев, выражают пассивную позицию в решении указанных вопросов, открыто заявляя, что не отвечают по обязательствам предприятия. При этом следует отметить, что действующее законодательство позволяет говорить об ответственности местной власти на различных этапах функционирования муниципального унитарного предприятия. Это связано с тем, что именно органы местного самоуправления определяют цели и задачи деятельности такого предприятия, принимают решение о его создании, назначают на должность руководителя, осуществляют контроль за использованием имущества, переданного в пользование предприятию, и за эффективностью его работы. Как справедливо было отмечено **Губернатором Архангельской области И.А. Орловым в ходе рабочего совещания по вопросу погашения задолженности перед работниками МУП «ЛУКом» «муниципальные предприятия должны быть примером поведения на рынке»¹.**

С удовлетворением следует отметить, что тревожная тенденция по банкротству МУПов и задержек по выплате заработной платы была взята на особый контроль межведомственной комиссии по погашению задолженности по заработной плате в организациях Архангельской области. В результате в организациях Архангельской области по состоянию на 30.12.2016 задолженность по заработной плате наблюдалась в 3 муниципальных предприятиях, при этом в одном из них в январе 2017 года задолженность отсутствовала².

Учитывая динамику и тематический состав обращений по вопросам реализации и защиты трудовых прав граждан, поступивших в адрес уполномоченного, целесообразной представляется активизация работы уполномоченных органов по предотвращению случаев нарушений в данной сфере и усиление надзорной деятельности контролирующих органов в части

¹ Игорь Орлов: «Муниципальные предприятия должны быть примером поведения на рынке» / Пресс-центр Правительства Архангельской области // <http://dvinanews.ru/-1xv1a0e2>.

² Письмо министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 20.01.2017 № 305/02-04/301.

применения предусмотренных законодательством мер ответственности к работодателям.

Практика защиты

В адрес Уполномоченного в ходе личного приема поступило коллективное обращение от бывших работников ОАО «Строительно-монтажный трест № 1» (далее – ОАО «СМТ № 1») по вопросу неполной выплаты задолженности по заработной плате указанным предприятием. Решением Арбитражного суда Архангельской области от 24.08.2015 ОАО «СМТ №1» признано несостоятельным (банкротом). Как следовало из обращения бывших работников, на момент увольнения работодатель не произвел с ними окончательный расчет. Задолженность бывшие работники были вынуждены взыскивать через суд и УФССП. В отделе судебных приставов Октябрьского округа г. Архангельска на исполнении находилось сразу 289 исполнительных производств о взыскании с ОАО «СМТ № 1» задолженности по заработной плате на общую сумму 15 млн. 577 тыс. руб. Учитывая массовый характер нарушения, Уполномоченный обратился в прокуратуру г. Архангельска. Следует отметить, что полученный ответ, содержащий в себе лишь примерные данные общего характера о состоянии дел с погашением задолженности перед работниками ОАО «СМТ № 1», не в полной мере удовлетворил Уполномоченного, т.к. не давал возможности подготовить исчерпывающий ответ заявителям и оказать им конкретное содействие в защите их прав. В связи с чем Уполномоченным было подготовлено дополнительное

обращение в прокуратуру Архангельской области с просьбой предоставить актуальную информацию по указанному вопросу, а также взять данное обращение под личный контроль прокурора области.

По информации прокуратуры Архангельской области, в связи с принятыми мерами прокурорского реагирования в 2015-2016 гг. задолженность по заработной плате ОАО «СМТ № 1» перед бывшими работниками сократилась на 4,5 млн. руб.

В деятельности Отдела судебных приставов по Октябрьскому округу г. Архангельска прокуратурой были выявлены факты несвоевременного вынесения судебным приставом-исполнителем повторного постановления об обращении взыскания на денежные средства ОАО «СМТ № 1», находящиеся на счете в одном из коммерческих банков, в результате чего денежные средства были списаны и не были направлены на погашение задолженности по заработной плате. Уполномоченным было направлено обращение в адрес руководителя УФССП с просьбой оказать содействие по принятию судебными приставами-исполнителями исчерпывающих мер, направленных на полное и своевременное исполнение решений суда о взыскании задолженности по заработной плате с ОАО «СМТ № 1»

В адрес Уполномоченного обратилась гражданка С. по вопросу невыплаты ей задолженности по заработной плате МУП «Коношское благоустройство».

В июне 2015 г. С. уволилась из данного предприятия по состоянию здоровья, но на момент увольнения работодатель не произвел с ней окончательный расчет. Задолженность в размере 18 тыс. руб. заявительница была вынуждена взыскивать через суд и УФССП. Кроме того, С. в целях защиты своих трудовых прав обращалась в прокуратуру Коношского района. Однако на момент обращения, несмотря на наличие судебного решения, задолженность по заработной плате так и не была погашена. МУП «Коношское благоустройство», которое являлось подведомственным учреждением администрации МО «Коношское», летом 2015 г. прекратило свою деятельность. Полномочия, имущество, а также основной штат сотрудников были переведены в ведение МУП «Жилкомсервис». Вместе с тем, окончательный расчет с некоторыми работниками не был произведен. На исполнении в УФССП находилось 18 исполнительных производств о взыскании с предприятия задолженности по заработной плате. В целях восстановления нарушенных прав взыскателей судебные приставы были намерены наложить арест на имеющееся у должника имущество, однако источников получения доходов, имущества, иных средств для погашения задолженности по заработной плате, кроме «одного автомобиля ГАЗ в виде металлолома, оцененного в 3 500 рублей», МУП «Коношское благоустройство» не имело.

В целях оказания содействия в защите прав С. и других работников предприятия Уполномоченным были направлены обращения главе МО «Коношское», руководителю УФССП и прокурору Архангельской области.

Традиционно согласно ответу главы МО «Коношское», МУП «Коношское благоустройство» финансово-хозяйственную деятельность не вело, ликвидное имущество у предприятия отсутствовало. Решение о ликвидации предприятия или направлении заявления в арбитражный суд о признании несостоятельным (банкротом) администрацией МО «Коношское» принято не было.

Учитывая многолетнюю практику работы с подобными жалобами, обращаясь в прокуратуру Архангельской области, Уполномоченный также поставил вопрос об инициировании уголовного преследования в отношении руководителя предприятия по статьям 145.1, 196 УК РФ.

Вместе с тем, вопрос о ситуации в МУП «Коношское благоустройство» уже рассматривался в 2015 г. на заседании межведомственной комиссии по погашению задолженности по заработной плате в организациях Архангельской области. Однако в соответствии с протоколом заседания комиссии, МО «Коношский муниципальный район» не располагало достоверными сведениями о ситуации в МУП «Коношское благоустройство», не являлось учредителем предприятия, в связи с чем считало участие в заседании нецелесообразным. В целях восстановления законных прав заявительницы Уполномоченный обратилась в адрес председателя межведомственной комиссии с просьбой вернуться к рассмотрению данной проблемы на очередном заседании.

Кроме того, выступая в апреле 2016 г. на сессии областного Собрания депутатов с ежегодным докладом о деятельности в 2015 г., Уполномоченный отметил очевидную тенденцию к увеличению числа обращений данной категории и привел пример ситуации в МУП

«Коношское благоустройство». С удовлетворением хочется отметить, что проведенная Уполномоченным работа и широкая огласка ситуации с невыплатой заработной платы в муниципальных предприятиях области принесла свои результаты. На заседании

межведомственной комиссии, прошедшем в июне 2016 г., стало известно, что 31 мая вся задолженность по заработной плате перед бывшими работниками МУП «Коношское благоустройство» была погашена.

В практике деятельности Уполномоченного по защите трудовых прав неоднократно имеют место ситуации, когда права работников нарушались работодателями – как правило, индивидуальными предпринимателями, организациями малого и среднего бизнеса. Однако в минувшем году впервые Уполномоченный столкнулся с фактом грубого нарушения трудовых прав со стороны государственных органов, что является не только недопустимым, но и наносит серьезный ущерб авторитету органов государственной власти.

Практика защиты

В августе 2016 г. в адрес Уполномоченного обратилась С., сотрудник Двинско-Печорского территориального управления Росрыболовства, с жалобой на нарушение ее прав при реорганизации данного управления и сокращении в связи с этим должностей федеральной государственной гражданской службы. Уведомление о предстоящем сокращении С. получила в апреле 2016 г., затем ей в соответствии с законодательством были предложены для замещения другие должности, от которых она отказалась. Сама процедура увольнения сокращаемых сотрудников произошла, когда С. находилась в очередном трудовом отпуске, и про нее «забыли» под надуманным предлогом – не написала заявления об увольнении в связи с сокращением (заметим, что законодательство и не предусматривает написание такого заявления). Выйдя из отпуска, С. не смогла добиться информации о своем правовом статусе – никто не знакомил ее с приказом об увольнении в связи с сокращением штата либо о переводе на службу в другой государственный орган, не выдавал трудовую книжку и расчет. Поскольку служебный контракт с ней расторгнут не был, С. продолжила исполнение своих обязанностей, несмотря на попытки руководства запретить ей доступ на место службы. Надо отметить, что эти попытки прекратились только после вмешательства Уполномоченного – до разрешения вопроса об увольнении С. выделили отдельное помещение для работы. Дальше история развивалась по всем правилам бюрократической волокиты: отвечая на запрос Уполномоченного, руководитель Двинско-Печорского территориального управления (несмотря на то, что реорганизация его еще не была завершена), пытался возложить ответственность за проведение процедуры освобождения С. от замещаемой должности на правопреемника – Северо-Западное территориальное управление Росрыболовства. Однако руководство Северо-Западного управления считало, что данный вопрос его не касается, поскольку С. является сотрудником Двинско-

Печорского управления. Непосредственно Росрыболовство – вышестоящий федеральный орган власти, привлеченный Уполномоченным к разрешению спора его территориальных управлений, оказался неспособным поставить точку в этой дискуссии. Несмотря на то, что в конце концов Северо-Западное территориальное управление Росрыболовства издало приказ об увольнении С. в связи с упразднением государственного органа, внесло соответствующую запись в ее трудовую книжку и тем самым признало свои обязательства как правопреемника представителя нанимателя по отношению к С., принимать меры по окончательному расчету с ней оно отказывалось – несмотря на наличие соответствующего указания от Росрыболовства. Более того, документы, запрошенные С. и необходимые ей в дальнейшем для реализации ее пенсионных, трудовых и иных прав, не были выданы.

Основным лейтмотивом этой истории стали ежедневные и неоднократные в течение каждого рабочего дня телефонные переговоры сотрудников аппарата Уполномоченного с сотрудниками всех участвующих в представлении «театра абсурда» ведомств от Архангельска до Санкт-Петербурга и Москвы, получение от них обрывочной и не всегда достоверной информации, а также разъяснение общеизвестных норм законодательства и бесспорных прав С., нарушение которых было очевидным. Учитывая сложившуюся ситуацию, непозволительным образом затянувшиеся сроки ее разрешения, Уполномоченный был вынужден обратиться и в Минсельхоз России как вышестоящий по отношению к Росрыболовству орган власти, и в Генеральную прокуратуру РФ.

И только после проверки Генеральной прокуратуры РФ, проведенной по обращению Уполномоченного, в данной истории была поставлена точка: С. были перечислены причитающиеся ей денежные средства и направлены необходимые документы.

Таким образом, казалось бы четко регламентированная ситуация реорганизации и сокращения государственного гражданского служащего на деле потребовала для ее разрешения вовлечения структур, подведомственных

Федеральному агентству по Рыболовству, от Архангельска до Санкт-Петербурга и Москвы, а также Генеральной прокуратуры РФ, приняла характер затяжного бездействия, «махрового формализма», круговой поруки и игнорирования требований законодательства.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО НА 2016 ГОД

Практическая реализация законодательной нормы об институте общественных помощников в городах и районах Архангельской области

Архангельская область стала одним из первых субъектов РФ, где была учреждена должность уполномоченного по правам человека и принят соответствующий областной закон от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области». Уполномоченный по правам человека в Архангельской области функционирует почти 20 лет, и сегодня можно с уверенностью утверждать, что данный государственный институт в полной мере сформировался как инструмент действенной защиты прав человека и гражданина, повышения авторитета права в общественном сознании, укрепления законодательной базы; как способ обеспечения государственного внимания к проблемам конкретного человека. Для многих жителей Архангельской области он стал привычным и понятным, значительная часть населения осознает его компетенцию и реальные возможности по защите их законных интересов.

«Где бы ни проживал гражданин России - от Владивостока до Калининграда, от Мурманска до Севастополя - у каждого гражданина должна быть возможность защиты своих прав через институт уполномоченных».

Выступление В.В. Путина на встрече с уполномоченными по правам человека, 05.12.2014

Вместе с тем сегодня одной из проблем нашего общества является **дефицит доверия граждан к государственным институтам**. Одна из важнейших задач Уполномоченного как независимого государственного правозащитного института – способствовать диалогу, выполнять функции связующего звена, находить точки соприкосновения между гражданами и должностными лицами, между общественными организациями и государственными органами.

Кроме того, многолетняя практика работы Уполномоченного отчетливо продемонстрировала **необходимость создания дополнительных инструментов правовой защиты и правового просвещения граждан**, особенно для жителей отдаленных районов и городов области. Безусловно, жители гг. Архангельска, Северодвинска, Новодвинска по объективным причинам обладают определенным преимуществом в части доступа к той или иной информации, а также возможности обращения в те или иные уполномоченные органы.

Учитывая вышеизложенное, в декабре 2015 года по инициативе Уполномоченного в областной закон от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об

уполномоченном по правам человека в Архангельской области» были внесены изменения, содержащие в том числе нормы о введении института общественных помощников. Отметим, что ранее областной закон уже содержал данную норму (редакция закона от 28.05.2002), однако она была отменена в 2005 г. и практической реализации так и не получила.

Деятельность общественных помощников осуществляется на безвозмездной основе. Права, обязанности и полномочия общественных помощников предусмотрены соответствующим Положением, утвержденным распоряжением Уполномоченного от 10.02.2016 № 11.

Согласно Положению общественный помощник:

- разъясняет гражданам компетенцию Уполномоченного, его местонахождение, порядок, формы и сроки обращения к Уполномоченному;
- оказывает помощь в составлении обращения в адрес Уполномоченного в соответствии с установленными областным законом требованиями, а при необходимости – в целях повышения оперативности, в направлении обращения в адрес Уполномоченного;
- осуществляет правовое просвещение и консультирование граждан исключительно на основе информационно-методических материалов Уполномоченного и во взаимодействии с аппаратом Уполномоченного;
- в исключительных случаях и по отдельному поручению Уполномоченного осуществляет прием граждан по вопросам соблюдения их прав и свобод;
- по отдельному поручению Уполномоченного самостоятельно или совместно с иными органами и организациями осуществляет выездную проверку по обращениям граждан;
- организует и принимает непосредственное участие в выездных приемах Уполномоченного;
- выполняет иные поручения Уполномоченного, связанные с осуществлением его полномочий.

На протяжении 2016 г. осуществлялось формирование института общественных помощников Уполномоченного. Деятельность Уполномоченного и сотрудников аппарата была направлена на подбор кандидатур общественных помощников, координацию и улучшение качества их работы, оказание им необходимой методической и правовой помощи. Учитывая то, что правом выступить с предложением кандидатуры обладают органы местного самоуправления, Уполномоченный обратился в адрес глав муниципальных образований Архангельской области, общественных организаций с просьбой оказать содействие в подборе кандидатур на должности общественных помощников Уполномоченного с учетом территории района, численности населения и иных факторов. С удовлетворением хочется отметить, что большая часть местных администраций подошла к подбору кандидатур ответственно, проведя значительную работу и предложив на должности общественных помощников авторитетных, уважаемых жителей соответствующих районов, обладающих как познаниями в области прав и свобод человека и гражданина, так и опытом их защиты.

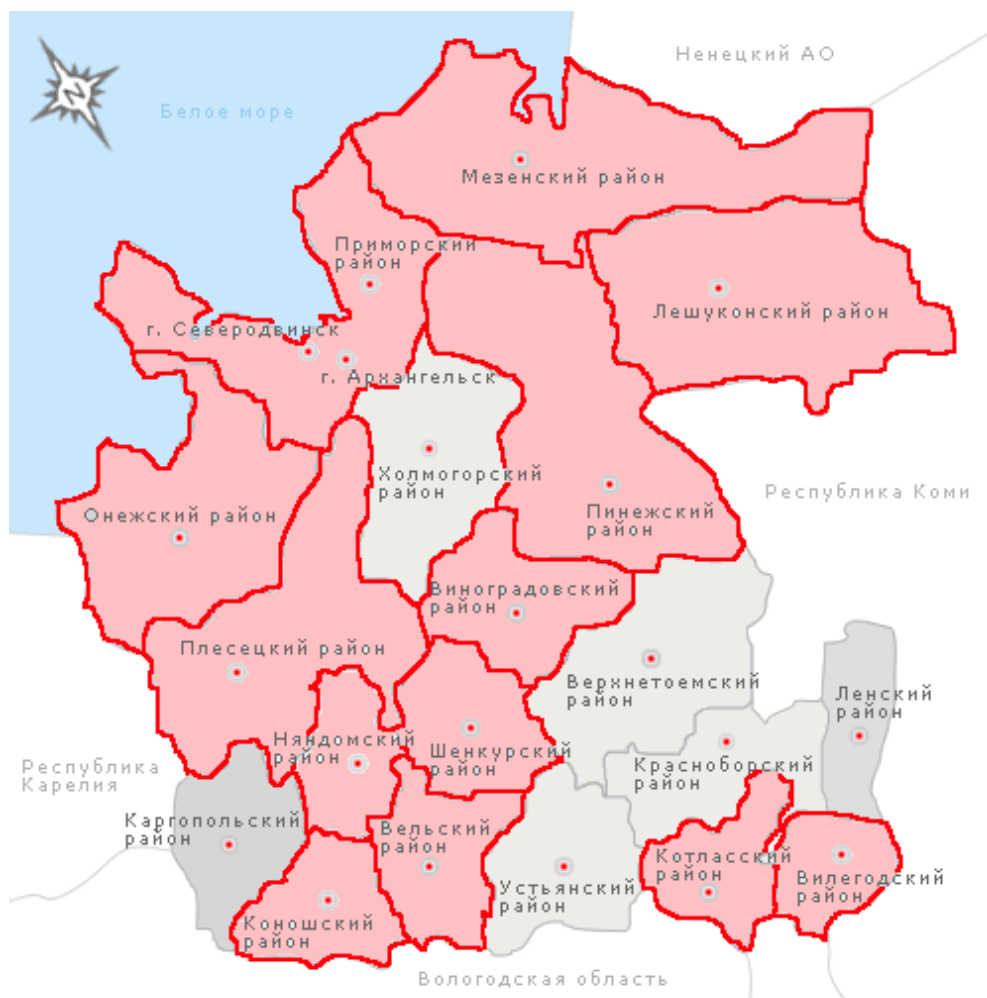


Рисунок 4. Общественные помощники в районах Архангельской области.

Особое удовлетворение вызвало то, что некоторые жители области самостоятельно выступили с инициативой назначения на данную должность, заранее познакомились с деятельностью Уполномоченного и изучили действующее законодательство. Так, первым общественным помощником Уполномоченного, самостоятельно обратившимся в его адрес с просьбой о назначении, стал житель пос. Североонежск Плесецкого района – Пулин В.В. Кандидатура Пулина В.В. также получила поддержку районной администрации. Обладая высочайшим уровнем компетенции и значительным опытом в сфере защиты прав человека, Пулин В.В. организовал постоянный прием граждан, осуществлял конструктивный диалог как с представителями власти различных уровней, так и с населением района, провел значительное количество мероприятий, направленных на правовое просвещение граждан.

На конец 2016 г. число общественных помощников Уполномоченного составило 13 человек.

Общественные помощники Уполномоченного по правам человека в
Архангельской области

№ п/п	Муниципальное образование	Ф.И.О.
1.	Плесецкий муниципальный район	Пулин Василий Васильевич
2.	Приморский муниципальный район	Белобородова Светлана Феликсовна
3.	Котласский муниципальный район	Чецкая Елена Валентиновна
4.	Онежский муниципальный район	Негодяева Валентина Аркадиевна
5.	Вельский муниципальный район	Якушенок Татьяна Васильевна
6.	Виноградовский муниципальный район	Краскова Людмила Алефтиновна
7.	Коношский муниципальный район	Ловырева Елена Витальевна
8.	Лешуконский муниципальный район	Стукалова Татьяна Геннадьевна
9.	Вилегодский муниципальный район	Шевелева Елена Леонидовна
10.	Пинежский муниципальный район	Забродская Галина Николаевна
11.	Мезенский муниципальный район	Павлова Ольга Юрьевна
12.	Няндомский муниципальный район	Новрузова Анна Магеррамовна
13.	Шенкурский муниципальный район	Ферина Светлана Александровна

Следует отметить, что общественные помощники работают в постоянном взаимодействии с аппаратом Уполномоченного. Им оказывается необходимая методическая и организационная помощь, направляются информационно-консультативные материалы Уполномоченного, осуществляется юридическое консультирование при совместном рассмотрении устных и письменных обращений.

В ноябре 2016 г. состоялся первый обучающий семинар для общественных помощников Уполномоченного. В рамках мероприятия участники ознакомились с практикой работы и определенными аспектами деятельности Уполномоченного, обозначили основные проблемы, возникающие в процессе работы общественных помощников, обменялись накопленным опытом и наметили приоритетные направления своей деятельности на предстоящий год.

«Доверие людей очень важно. а для того чтобы это доверие возникло, нужно чувствовать, чем люди живут...»

Выступление В.В. Путина на встрече с депутатами фракции партии «Единая Россия» в Госдуме, 06.09.2016



Общественные помощники получили информационные материалы и ознакомились с актуальными изменениями законодательства в тех сферах, в которых наиболее часто происходит нарушение прав человека. Уполномоченный призвал общественных помощников в рамках правового просвещения населения районов активнее взаимодействовать с центрами правовой информации,

территориальными представительствами различных государственных ведомств: проводить совместные мероприятия, активнее информировать различные социальные группы населения района об институте уполномоченного по правам человека, о проводимых выездных приемах граждан, распространять контактную информацию.

В период формирования института общественных помощников основными направлениями их деятельности стали:

- проведение встреч с представителями органов государственной и местной власти в муниципальных образованиях;
- проведение личных приемов граждан;
- распространение информационно-методических материалов, разработанных аппаратом Уполномоченного, по различным вопросам в области защиты прав граждан;
- размещение информации о деятельности Уполномоченного и общественных помощников, актуальной информации по правовой тематике в средствах массовой информации.

По итогам проделанной работы общественные помощники направляли в адрес Уполномоченного отчеты о своей деятельности (количестве проведенных приемов, встреч, иных мероприятий, тематике поступивших обращений граждан).

Как показывает практика, **к общественным помощникам Уполномоченного за содействием в первую очередь обращаются люди, находящиеся в сложных жизненных ситуациях**, которые уже пытались обратиться к представителям местной власти со своими проблемами, однако по разным причинам не нашли их решения.

Тематика обращений граждан была самой разнообразной, однако она в полной мере отражает общую картину нарушений прав граждан на территории Архангельской области. Среди наиболее распространенных жалоб и обращений преобладали вопросы, связанные с реализацией жилищных прав граждан и предоставлением жилищно-коммунальных услуг, проблемы оказания доступной и качественной медицинской помощи, вопросы местного значения.

Деятельность общественных помощников позволила эффективно и, главным образом, оперативно решать вопросы, связанные с нарушением прав человека, на «местах».

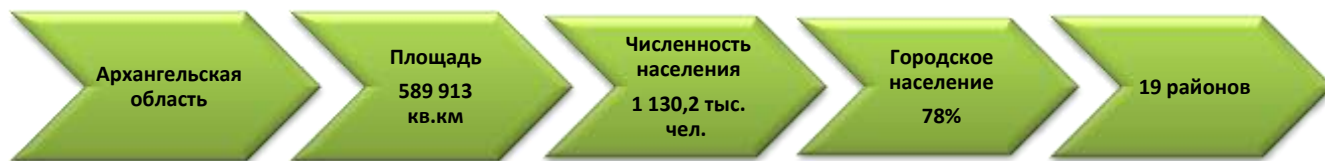
Развитие практики выездных приемов

Получение квалифицированной, а главное доступной юридической помощи является важнейшей составляющей системы эффективной самостоятельной защиты гражданами своих законных прав и интересов. Особую актуальность

«Да, собственно говоря, каждый из нас и каждый гражданин Российской Федерации не просто проживает в субъекте и в стране, каждый из нас проживает в муниципалитете прежде всего. Это и наша малая родина, и то место, где решаются основные проблемы людей».

Выступление В. Путина на заседании Совета по развитию местного самоуправления, 31.01.2013

данный вопрос приобретает для жителей отдаленных районов любого региона России, и Архангельская область в силу протяженности, транспортной доступности и численности населения не является исключением.



В этой связи одним из приоритетных направлений правозащитной деятельности Уполномоченного является **проведение выездных приемов граждан в муниципальных образованиях Архангельской области.**

Выездные приемы основывались на анализе поступающих в адрес Уполномоченного обращений. Степень сложности проблем, с которыми обращаются граждане, их социальная значимость, активность населения, количество обращений, поступающих из того или иного района, определяли график выездов. Следует отметить, что в 2016 г. выездные приемы населения в муниципальных образованиях Архангельской области носили как плановый, системный характер, так и внеочередной – с учетом поступивших обращений и чрезвычайности ситуаций.



В истекшем году получил дальнейшее развитие **проект Уполномоченного «День правовой помощи».** В рамках проекта на базе библиотек и информационно-правовых центров Архангельской области сотрудники аппарата Уполномоченного проводят личные приемы граждан с целью предоставить населению возможность оперативного обращения за защитой нарушенных прав, а также получения квалифицированной консультации по конкретному вопросу непосредственно «на месте». Помимо уже ставших традиционными пунктов реализации данного просветительского проекта, таких

как центральные библиотеки городов Архангельска, Северодвинска, Новодвинска, библиотеки Соломбальского, Исакогорского округов г. Архангельска, Уполномоченным впервые были проведены приемы в Онежской центральной библиотеке и в Соловецком филиале межпоселенческой центральной библиотеки Приморского района.

Абсолютно новой формой осуществления выездных приемов в



истекшем году стала **деятельность Уполномоченного в рамках работы передвижной приемной Правительства Архангельской области**. Сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в этих приемах вместе с общественными помощниками, специалистами Управления по работе с обращениями граждан администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, представителями Государственного юридического бюро Архангельской области. В ходе приемов жители отдаленных районов смогли получить необходимые консультации и разъяснения по различным вопросам в области защиты и реализации их прав и свобод. Проведение таких совместных приемов позволило улучшить межведомственное взаимодействие государственных структур, объединить усилия по разрешению обозначенных гражданами проблем, а также поделиться накопленным опытом в сфере объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан. В 2016 г. в рамках такого формата сотрудниками аппарата Уполномоченного были проведены личные приемы граждан в следующих муниципальных образованиях Архангельской области:



Кроме того, значительно расширить географию выездных приемов удалось благодаря **конструктивной деятельности общественных помощников Уполномоченного**. Сформированный в истекшем году институт общественных помощников в полной мере доказал свою эффективность, позволив гражданам даже в самых отдаленных районах области, не покидая места постоянного проживания, обратиться в адрес Уполномоченного или получить квалифицированную правовую консультацию. На должности общественных помощников назначаются граждане с активной жизненной позицией, имеющие опыт в вопросах защиты прав граждан, идущие «на диалог» с представителями власти. Традиционным стало их участие в выездных приемах, проводимых Уполномоченным в муниципальных образованиях, а также во встречах с руководством муниципалитетов по результатам приемов.

Следует отметить, что при организации и проведении выездных приемов граждан **особое внимание Уполномоченного уделялось взаимодействию с органами местного самоуправления.** Это обусловлено тем, что именно к их компетенции, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относится решение вопросов местного значения, которые для населения являются наиболее важными, среди них:

- участие в местном самоуправлении;
- обеспечение услугами связи, банковскими и иными услугами;
- транспортная доступность;
- предоставление жилых помещений;
- качество и стоимость жилищно-коммунальных услуг и др.

В этой связи при необходимости представители местных администраций и представительных органов принимали заинтересованное участие в приемах Уполномоченного.

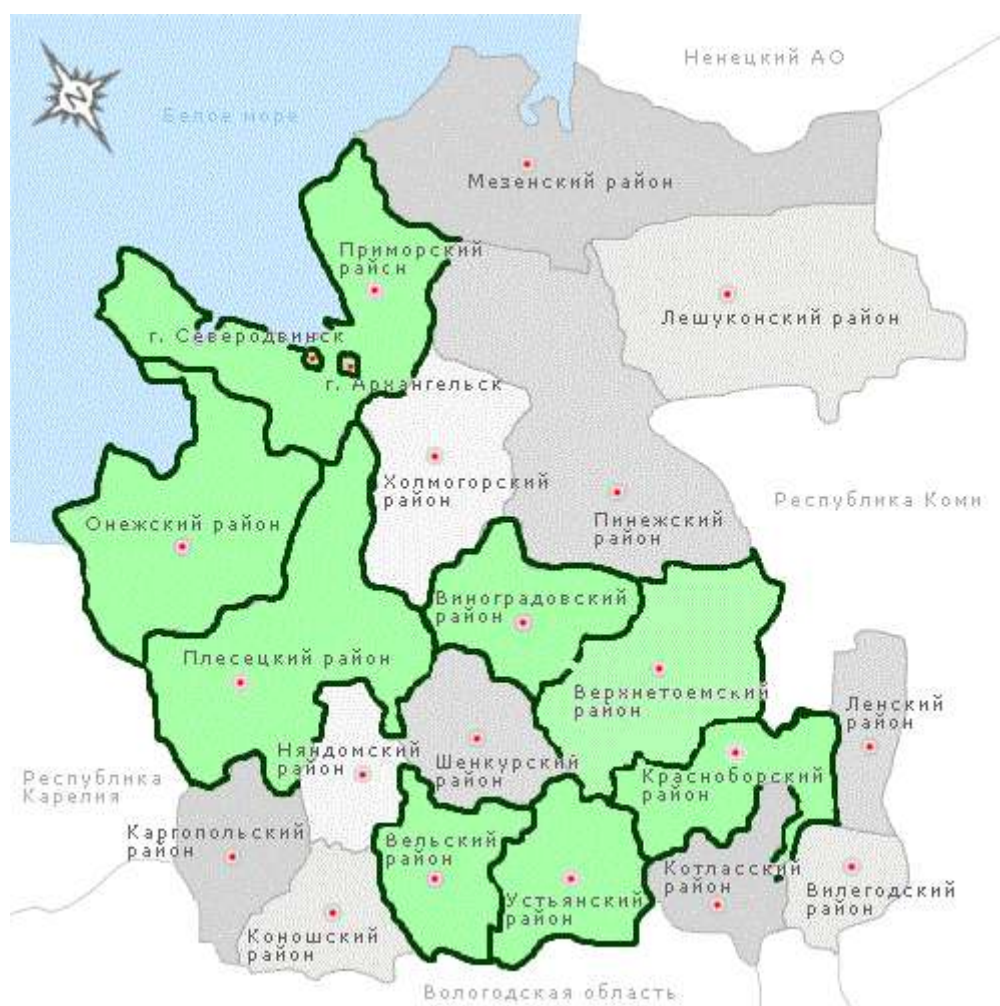


Рисунок 5. Карта выездных приемов Уполномоченного в 2016 г.

Безусловно, одной из основных задач организации и проведения выездных приемов населения является **правовое просвещение граждан.**

Согласно «Основам государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», утвержденным Президентом РФ в 2011 г., повышение уровня правовых знаний, правовой культуры населения, преодоление правового нигилизма, укрепление на этой основе законности и правопорядка являются важнейшими направлениями деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В этой связи неотъемлемым элементом проведения Уполномоченным выездных приемов граждан является **распространение и экспозиция информационно-консультативных материалов, разработанных аппаратом Уполномоченного** по различным вопросам в сфере защиты прав и свобод граждан. Особенностью данных материалов является совокупность актуализированной правовой информации с учетом изменений действующего законодательства, контактов уполномоченных органов и порядка обращения в их адрес, которая позволяет гражданам, действуя по представленному в методическом пособии алгоритму, в оперативном режиме, а главное – самостоятельно, получить соответствующую помощь в защите своих прав.

Дальнейшее развитие направлений и форм повышения правовой грамотности населения

Развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют от каждого гражданина определенного уровня правовой культуры, без которой не могут быть реализованы такие базовые ценности, как верховенство закона, приоритет прав и свобод человека, развитие каждого человека как индивидуальной личности.

«Полагаться на законы и к тому же понимать их положения – только так можно добиться согласия».

Сюньцзы

Вместе с тем **основным условием искоренения тотального правового нигилизма, существующего в российском обществе, является целенаправленная и систематическая деятельность государства по формированию и повышению правового сознания граждан.** Его суть состоит в утверждении человеческого достоинства и ценности человеческой личности; в развитии умения компетентно защищать свои права и законные интересы, при этом осознавая свои обязанности; в повышении профессионализма государственных и муниципальных служащих, всех тех, кто по роду деятельности связан с вопросами соблюдения прав человека.

На создание действенной системы правового просвещения уже на протяжении многих лет направлена просветительская деятельность Уполномоченного. Однако необходимо отметить, что работа Уполномоченного в данном направлении не подменяет деятельность государственных органов, ответственных за распространение в обществе соответствующих правовых знаний, но дополняет ее. Зачастую граждане обращаются в адрес

Уполномоченного с типичными просьбами: объяснить те или иные положения нормативного правового акта; получить разъяснения в связи с поступившим ответом уполномоченного органа; просто проконсультироваться, куда можно обратиться. Такая ситуация на практике часто вызвана тем, что определенные **должностные лица органов власти различных уровней не считают содействие правовой осведомленности граждан своей профессиональной обязанностью** или попросту не уделяют этому направлению должного внимания. В этой связи возникает естественный вывод – действенность защиты декларированных в Конституции РФ прав и свобод в значительной мере зависит от уровня взаимодействия участвующих в ней государственных структур и гражданского общества.

Выстраивая свою работу по правовому просвещению в истекшем году, **Уполномоченный традиционно уделял особое внимание различным формам правового консультирования граждан:**

- личные приемы в офисе государственного органа и исчерпывающие ответы на письменные обращения граждан, содержащие в том числе необходимые разъяснения и консультации;

- выездные приемы на территории Архангельской области: в местах принудительного содержания, учреждениях интернатного типа, медицинских учреждениях и учреждениях психоневрологического профиля, по месту проживания заявителей;

- совместные приемы Уполномоченного и руководителей органов власти, общественных объединений;

- личные приемы в рамках проекта «День правовой помощи», сопровождавшиеся экспозициями информационно-консультативных материалов, докладов Уполномоченного: в Центральной городской библиотеке им. М.В. Ломоносова, Соломбальской библиотеке № 5, Исакогорской библиотеке № 12, Центре правовой информации городской центральной библиотеки МУК «Новодвинская ЦБС», Центральной городской библиотеке г. Северодвинска, впервые – в Онежской центральной библиотеке и в Соловецком филиале межпоселенческой центральной библиотеки Приморского района и др.;

- онлайн-консультации посредством постоянной рубрики на сайте Централизованной библиотечной системы г. Архангельска www.arhlib.ru;

- раздел «Вопрос – ответ» на официальном сайте Уполномоченного в сети «Интернет» www.pomogipolnom.ru.

Одним из наиболее эффективных направлений работы по правовому просвещению граждан оставалась **подготовка и распространение тематических специальных докладов, буклетов, брошюр** по актуальным темам в сфере защиты прав человека. Данные материалы в полной мере выполняют просветительскую функцию, содержат в себе текущие изменения нормативного правового регулирования и четкий алгоритм действий по защите прав граждан в той или иной ситуации. В 2016 г. Уполномоченным было разработано 43 информационно-консультативных материала, среди них:

<p>Брошюры</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Мера пресечения – заключение под стражу» • «Выборы: информация избирателю» • «Права полиции и права гражданина» • «В помощь собственникам жилья» • «Как защитить трудовые права в судебном порядке» • «Материально-бытовое обеспечение лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы» и др.
<p>Буклеты</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Защита прав потребителей» • «Публичные мероприятия: организация, проведение и участие» • «Как защитить себя от незаконных действий коллекторов» • «Сокращение численности или штата: права работника» • «Это должен знать каждый: основные конституционные права в Российской Федерации» и др.
<p>Специальные доклады</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Вопросы законности, правопорядка, уголовного судопроизводства и исполнения наказаний в деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области» • «Права женщин как неотъемлемая составляющая прав человека. Проблема распространения насилия в отношении женщин»

Важнейшим инструментом правового информирования граждан является **официальный интернет-сайт Уполномоченного** (www.pomogipolnom.ru). Благодаря его функционированию, граждане имели возможность доступа к правовой, справочной и иной актуальной информации в области прав и свобод человека. На протяжении всего периода функционирования интернет-ресурс продемонстрировал свою эффективность и необходимость. Кроме того следует отметить, что в 2016 г. интернет-сайт Уполномоченного был законодательно закреплён в качестве единственного официального источника опубликования ежегодных докладов Уполномоченного.

Таблица 12

Количество информационно-консультативных материалов, размещенных на интернет-сайте Уполномоченного

Рубрика (раздел) сайта	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2015 г., %
«Актуально»	431	456	479	105,0
«Новости Уполномоченного»	210	219	245	111,9
«Документы»	66	135	148	109,6
«По итогам обращений»	47	53	65	122,6
Другие разделы	397	412	447	108,5
Итого	1 151	1 275	1 384	108,6

Правовое просвещение населения невозможно без всестороннего освещения проблем соблюдения прав человека. В этой связи в истекшем году Уполномоченный продолжил **активное взаимодействие с федеральными и региональными СМИ**, принимал участие в обсуждении поднимаемых СМИ правозащитных проблем (в 2016 г. было размещено около 350 публикаций).

В качестве одного из примеров такого взаимодействия в истекшем году можно привести участие Уполномоченного в эфире программы «Права человека» на Общественном Телевидении России (далее – ОТР). Темой выпуска по предложению Уполномоченного стала «Проблема защиты прав женщин. Насилие в отношении женщин». В ходе эфира обсуждалась серьезнейшая проблема безопасности женщины в семье и обществе. Речь, прежде всего, шла о домашнем насилии, размах которого в первую очередь вызван отсутствием специфических антидискриминационных положений в российском законодательстве и фактической безнаказанностью, с которой совершается гендерное насилие в нашей стране. По инициативе Уполномоченного были объединены усилия министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области, общественных организаций региона и подготовлен целый выпуск программы об опыте Архангельской области в сфере оказания помощи и реабилитации жертв домашнего насилия, а также его профилактики. Следует отметить, что говоря о законотворчестве в области противодействия распространению насилия в отношении женщин на региональном уровне, эксперты приводят лишь один относительно успешный пример принятия специального закона – это областной закон от 03.06.2003 № 171-22-ОЗ «О социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье». До сих пор Архангельская область является единственным субъектом РФ, где принят и функционирует подобный нормативный правовой акт. В этой связи в программе на ОТР, посвященной данной проблематике, приняли участие Уполномоченный по правам человека в Архангельской области, руководитель «Каргопольского социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних», где функционирует Служба сопровождения женщин в кризисной ситуации, член Правления Архангельской региональной общественной организации «Кризисный центр «Надежда». Кроме того, в рамках эфира состоялось «живое» интервью с жительницей г. Архангельска, ставшей жертвой домашнего насилия и получившей адекватную помощь как со стороны государственных органов региона, так и некоммерческого кризисного центра.

Важнейшую роль в развитии деятельности Уполномоченного по правовому просвещению граждан в истекшем году играл **институт общественных помощников**. Консультирование граждан, распространение информационно-консультативных материалов, разработанных аппаратом Уполномоченного, взаимодействие с районными СМИ являлись основными направлениями работы общественных помощников Уполномоченного.

Особое внимание Уполномоченным традиционно уделялось наиболее социально уязвимым категориям граждан: пенсионерам, ветеранам, людям с ограниченными возможностями здоровья и др. Впервые в истекшем году Уполномоченный принял участие во встрече с пенсионерами, ветеранами войны и труда в Народном университете серебряного возраста г. Северодвинска. Тема встречи: «Гарантии государственной защиты прав и свобод граждан. Деятельность института уполномоченного по правам человека». Организаторами мероприятия выступили Центр социального

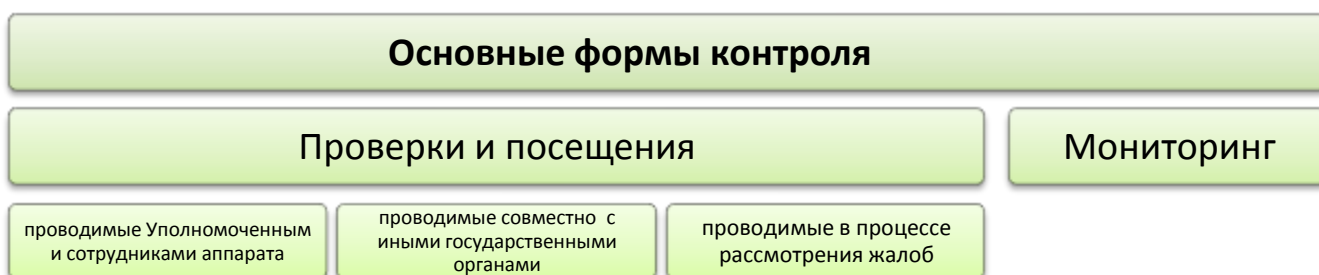
предпринимательства Высшей школы экономики и управления С(А)ФУ и ООО «Социальная служба «Участие». В рамках таких встреч традиционно проводятся тематические занятия на различные темы, интересующие людей пожилого возраста.

Проведение постоянного системного мониторинга и контроля отдельных направлений реализации прав граждан

Организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления Архангельской области, а также их должностными лицами на протяжении длительного времени является важнейшей из определенных законодательством задач Уполномоченного. Благодаря системному постоянному контролю, осуществляемому в различных сферах общественной жизни и с использованием различных форм и методов, Уполномоченный на протяжении каждого календарного года и в динамике на протяжении всего периода деятельности осуществляет анализ правозащитной ситуации на территории региона, выделяет тенденции ее развития и приоритетные направления деятельности по предотвращению нарушений либо восстановлению прав граждан, в том числе носящих массовый характер.

В истекшем году общее количество проверок, посещений (в том числе рамках проводимого мониторинга реализации прав человека), а также иных выездных форм работы с учетом деятельности общественных помощников превысило 240.

Перечень основных форм проводимого Уполномоченным контроля остался неизменным (получив при этом новое наполнение) и включал в себя следующие.

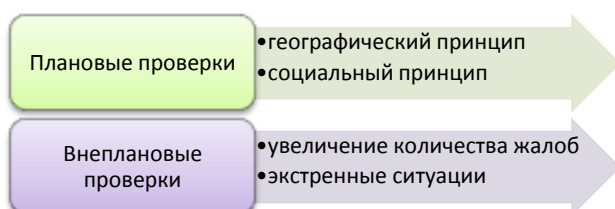


В качестве основной формы осуществления контроля Уполномоченным и его аппаратом традиционно рассматривались **проверки и посещения** различных учреждений, общее количество которых в 2016 г. достигло 190, что в 1,4 раза выше уровня предыдущего года. Таким образом, данный показатель на протяжении нескольких лет демонстрирует устойчивую тенденцию к росту. При этом число проверок по жалобам, посещений избирательных участков, медицинских организаций, учреждений социального обслуживания возросло в 1,5 раза.

Особая роль проверок и посещений



заключается в возможности непосредственного ознакомления с условиями реализации прав граждан в конкретном учреждении, обстоятельствами нарушения прав, а также общения и оперативного взаимодействия как с лицами, пребывающими в учреждении или пользующимися его услугами, так и с его руководством и сотрудниками, а следовательно – оперативного решения ряда выявляемых проблем.

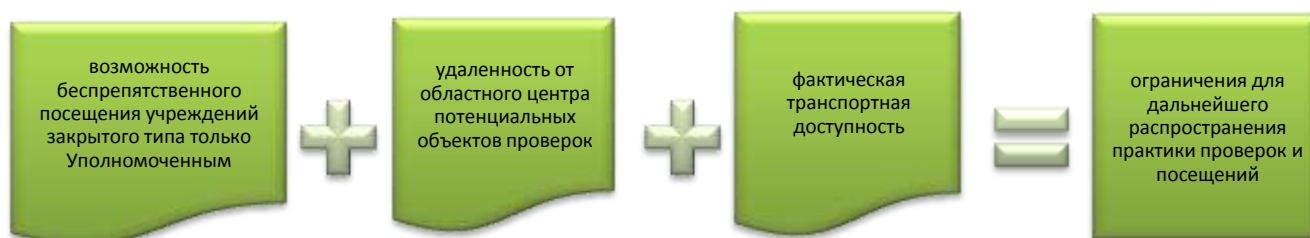


При планировании проверок основными принципами выступали географический (максимально возможное расширение территориального охвата) и социальный – посещение в приоритетном порядке учреждений, в которых в силу

различных причин пребывают лица, находящиеся в уязвимом правовом и социальном положении (места принудительного содержания, лечебные учреждения, в том числе психиатрического профиля, дома-интернаты и др.). В 2016 г. Уполномоченный и сотрудники его аппарата многократно посещали места принудительного содержания системы исполнения наказаний и органов внутренних дел, медицинские учреждения, учреждения социального обслуживания и иные объекты на территории городов Архангельск (в том числе его отдаленных округов – Маймаксанского, Цигломенского, Варавино-Фактория), Новодвинск, Северодвинск; Вельский, Верхнетоемский, Красноборский, Онежский, Пинежский, Плесецкий, Приморский, Устьянский районы. Впервые география посещенных Уполномоченным учреждений вышла за пределы региона – в июне 2016 г. Уполномоченный посетил ФКУ ИК-1 УФСИН России по Вологодской области, в которой встретился с женщинами, направленными в данное учреждение для отбывания наказания из Архангельской области.



К сожалению, по-прежнему сохраняются объективные ограничения для дальнейшего распространения практики проверок и посещений.



При увеличении количества жалоб на нарушение прав определенной категории, поступлении информации о суицидальных попытках, членовредительстве, голодовках, иных протестных проявлениях в крайних формах и других экстренных ситуациях, а также о конкретных фактах массового

нарушения прав граждан Уполномоченным проводились **внеплановые проверки**.

Так, например, во внеплановом порядке были проведены проверки стационарного отделения для граждан пожилого возраста и инвалидов № 2 ГБСУ СОН АО «Верхнетоемский комплексный центр социального обслуживания», ФКУ КП-3 УФСИН, ФКУ ИК-7 УФСИН, ФКУ Областная больница УФСИН и др.

Проверка стационарного отделения для граждан пожилого возраста и инвалидов № 2 ГБСУ СОН АО «Верхнетоемский комплексный центр социального обслуживания» проводилась в связи с поступившей в адрес Уполномоченного жалобой на условия проживания и питание в указанном учреждении, а также на отношение со стороны его сотрудников. Следует отметить, что это была уже не первая жалоба в отношении данного учреждения. В связи с этим, несмотря на его удаленность от областного центра, Уполномоченным была организована проверка, лишь отчасти подтвердившая доводы заявителя.

Посещения и проверки ряда учреждений проводились **совместно с руководителями и представителями других государственных органов:**

- Архангельский госпиталь для ветеранов войн – совместно с заместителем министра здравоохранения Архангельской области;
- ФКУ СИЗО-1 УФСИН – совместно с прокурором Архангельской области;
- ФКУ ИК-7 УФСИН, ФКУ КП-3 УФСИН – совместно с Архангельским прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях;
- ИВС УМВД России по г. Архангельску – совместно с представителем прокуратуры Архангельской области;
- ФКУ СИЗО-4 УФСИН – совместно с начальником УФСИН;
- ФКУ Областная больница УФСИН – совместно с заместителем начальника УФСИН и др.



Проведенные Уполномоченным проверки носили **как комплексный, так и тематический характер**. Так, тематический характер носила проверка ФКУ ИК-7 УФСИН России по Архангельской области (далее – ИК-7), проведенная совместно с Архангельским прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и посвященная контролю за соблюдением прав осужденных при привлечении их к труду и оплате труда. Следует отметить, что на этапе подготовки к данной проверке Уполномоченным были

проведены совещания аппарата, в том числе с участием сотрудников Архангельской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях; проанализирована нормативная правовая база, регламентирующая привлечение осужденных к труду, условия и оплату их труда, в том числе локальные акты УФСИН и ИК-7; разработаны специальные проверочные формы, информационные и методические материалы и т.д. Проведение подготовительного этапа на качественном профессиональном уровне позволило достичь высокого уровня результативности проверки, выявившей существенные нарушения в части условий труда осужденных, нормирования и оплаты труда.

Тематический характер носила также проверка ФКУ КП-3 УФСИН России по Архангельской области (далее – КП-3), проведенная совместно с Архангельским прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в связи с жалобами на нарушения прав осужденных при применении к ним мер взыскания и содержания в штрафном изоляторе.

Результаты проведенных проверок отражены в двух совместных справках о результатах проверки ИК-7 (по вопросам организации и оплаты труда осужденных и по вопросам аттестации рабочих мест (специальной оценки условий труда) осужденных) и совместной справки о результатах проверки условий содержания осужденных в штрафном изоляторе КП-3. В результате совместных проверок Архангельской прокуратурой по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях руководству учреждений по указанным вопросам были внесены 3 представления.

Не потеряла своего значения, а напротив – получила дальнейшее развитие такая форма контроля, как проводимый на постоянной основе **системный мониторинг соблюдения прав человека**. Многолетняя практика проведения Уполномоченным мониторинга отдельных направлений реализации прав граждан показала эффективность этой специфической формы контрольной деятельности. Система мониторинга уже на протяжении нескольких лет охватывает различные категории и группы прав человека и гражданина: право на охрану здоровья и медицинскую помощь; политические права; права жителей отдельных территорий; законные права лиц, находящихся в местах принудительного содержания, и др. В составе каждого из таких направлений выделяются отдельные объекты – по ряду из них (более чем по 20) мониторинг продолжается по принципу преемственности на протяжении уже нескольких лет, по некоторым – начался в 2016 г. Среди объектов, мониторинг которых осуществляется уже несколько лет, Уполномоченный считает необходимым выделить следующие:

Соблюдение прав на охрану здоровья и медицинскую помощь

- доступность медицинской помощи
- переход поликлиник на шести- и семидневный режим работы

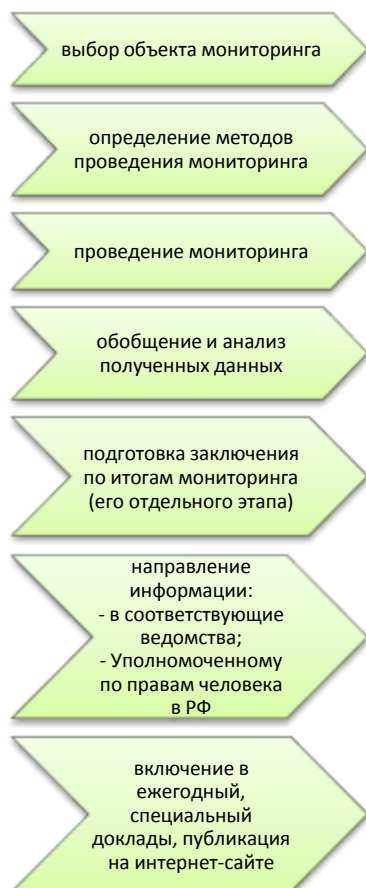
Соблюдение политических прав

- избирательные права
- проводимые и планируемые к проведению публичные мероприятия

Соблюдение прав жителей отдельных территорий	<ul style="list-style-type: none"> • благоустройство населенных пунктов • транспортная доступность территорий
Соблюдение прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания	<ul style="list-style-type: none"> • рейтинговая оценка соблюдения прав человека в учреждениях УФСИН • соблюдение нормы санитарной площади в следственных изоляторах • распространение социально значимых заболеваний среди лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН • реализация нормы о досрочном освобождении осужденных из мест лишения свободы в связи с болезнью • соблюдение законных прав осужденных на обеспечение их вещевым довольствием по сезону
Соблюдение иных категорий прав	<ul style="list-style-type: none"> • исполнение судебных решений о предоставлении жилья • право на перевод в интернатные учреждения психоневрологического профиля недееспособных лиц, не нуждающихся в лечении в психиатрических стационарах

Наряду с продолжением практики предыдущих лет Уполномоченным в состав объектов мониторинга в 2016 г. были включены следующие вопросы:

- соблюдение прав авиапассажиров;
- мониторинг размещаемой в сети «Интернет» информации на предмет возможных нарушений избирательного законодательства, в том числе мониторинг размещения в средствах массовой информации в течение пяти дней до дня голосования результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов депутатов Государственной Думы, иных исследований, связанных с выборами;



- ассортимент и уровень цен в магазинах, функционирующих на территории учреждений УИС, и др.

Следует отметить, что включение в систему мониторинга новых объектов происходит под воздействием различных факторов: изменение нормативной правовой базы и необходимость оценки ее регулирующего воздействия на определенную сферу общественных отношений; увеличение количества жалоб и обращений по различным категориям прав; реализация различных программ и проектов, призванных повысить государственные гарантии защиты прав граждан, и др.

В ходе проведения всех форм мониторинга:

- соблюдения прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь (в том числе реализации проекта «Шаг навстречу») – проведено более 50 посещений медицинских организаций;

- реализации прав авиапассажиров – с августа по декабрь 2016 г. осуществлялся мониторинг за соблюдением постоянного расписания авиакомпаниями АО «Нордавиа» и ПАО «Аэрофлот» в аэропортах городов Архангельска, Москвы, Санкт-Петербурга, Мурманска,

Сыктывкара, Калининграда;

- ассортимента и уровня цен в магазинах, функционирующих на территории учреждений УИС, – был проведен сбор информации в 6 учреждениях УФСИН; проанализированы результаты мониторинга, проведенного уполномоченными по правам человека практически во всех субъектах в составе СЗФО; подготовленные обобщенные аналитические материалы направлены Уполномоченному по правам человека в РФ;

- соблюдения норм обеспечения вещевым довольствием осужденных к лишению свободы – был проведен анализ данных по учреждениям УФСИН и данных, предоставленных уполномоченными по правам человека в субъектах РФ в составе СЗФО; подготовленные обобщенные аналитические материалы направлены Уполномоченному по правам человека в РФ;

- проводимых и планируемых к проведению на территории Архангельской области публичных мероприятий – проводился постоянный анализ сведений, предоставлявшихся органами местного самоуправления и УМВД России по Архангельской области, практиковалось непосредственное наблюдение за соблюдением прав граждан при проведении заявленных мероприятий, особенно – посвященных актуальным социально-экономическим проблемам либо предполагавших протестную направленность, с выходом на места их проведения – в 2016 г. было организовано 10 таких выходов.

Дальнейшее развитие **процесс контроля** получает при использовании Уполномоченным **различных средств реагирования** на выявленные проблемы (рисунок 6).

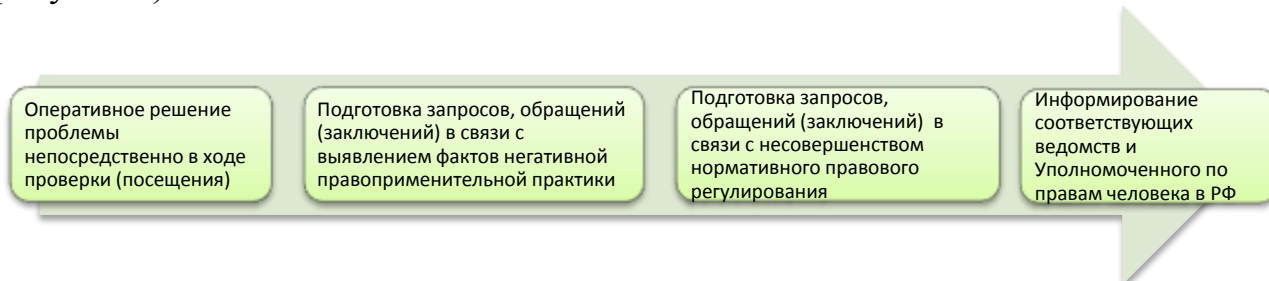
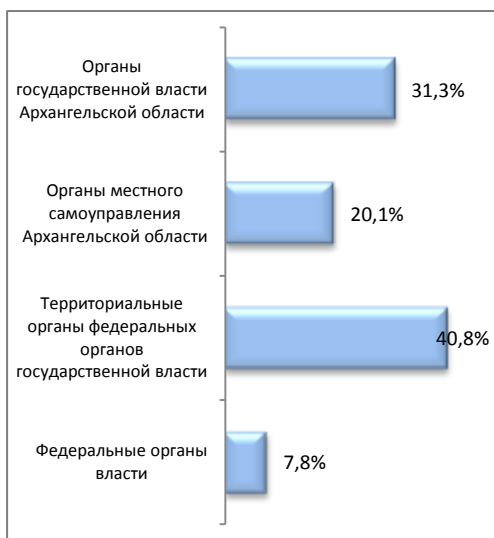


Рисунок 6. Средства реагирования Уполномоченного на проблемные вопросы соблюдения прав человека.

Отличительной особенностью такого способа реагирования, как направление запросов, обращений и заключений в соответствующие органы государственной власти различных уровней, органы местного самоуправления, является их адресность. Наиболее часто по вопросам массовых, типичных и системных нарушений прав человека и гражданина Уполномоченный обращался в территориальные органы федеральных органов власти (около 41% общего количества запросов и обращений). Менее трети обращений было направлено в органы государственной власти Архангельской области; каждое пятое – в органы местного самоуправления. Следует отметить, что удельный вес данной категории обращений ежегодно возрастает: с 15% в 2014 г. до более чем 18% в 2015 г. и более чем 20% в 2016 г. Общее количество различного рода обращений



Уполномоченного в связи с выявлением массовых, типичных и системных нарушений прав человека и гражданина превысило в 2016 г. 170.

В 2016 г. Уполномоченным были подготовлены и выпущены два **специальных доклада**:

- «Вопросы законности, правопорядка, уголовного судопроизводства и исполнения наказаний в деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области». Целью данного специального доклада стало информирование органов законодательной и исполнительной власти, Уполномоченного по

правам человека в РФ и общественности о наиболее актуальных проблемах реализации прав лиц, пострадавших в результате преступлений и (или) признанных потерпевшими, уже ограниченных прав и законных интересов осужденных, подозреваемых, обвиняемых, а также о деятельности Уполномоченного, направленной на разрешение этих проблем и содействие обеспечению гарантий государственной защиты прав указанных лиц и на совершенствование действующего законодательства, реализацию реформы уголовно-исполнительной системы и повышение эффективности мер социальной адаптации. В основу доклада положен анализ обращений и жалоб, поступивших от потерпевших от преступлений, подозреваемых, обвиняемых, осужденных, их родственников и адвокатов, граждан; ответы и информационные материалы, полученные по запросам Уполномоченного от соответствующих организаций и ведомств; тематические публикации в средствах массовой информации и др.;

- «Права женщин как неотъемлемая составляющая прав человека. Проблема распространения насилия в отношении женщин». Он продолжил серию докладов по проблемам защиты прав женщин, начатую в 2012 г. Указанные специальные доклады были подготовлены по рекомендации Комитета по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы ФС РФ уполномоченным по правам человека в субъектах РФ ежегодно предоставлять специальные доклады о нарушении прав женщин в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти региона. Основным акцентом специального доклада, подготовленного в 2016 г., стало освещение проблемы распространения различных видов насилия в отношении женщин, мер по борьбе с последствиями насилия и его предотвращению. Специальный доклад был направлен в Архангельское областное Собрание депутатов, Губернатору Архангельской области, председателю Архангельского областного суда, прокурору Архангельской области, полномочному представителю Президента РФ в СЗФО, Уполномоченному по правам человека в РФ. Кроме того, учитывая специфику данного специального доклада и поддержку в Совете Федерации ФС РФ предложения Уполномоченного о разработке национального механизма по предотвращению и преодолению насилия в отношении женщин, он был

направлен также в адрес заместителя Председателя Совета Федерации ФС РФ Г.Н. Кареловой, члена Совета Федерации ФС РФ, председателя ВОД «Матери России» В.А. Петренко, а также председателя постоянной комиссии по социальным правам Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

Приоритетным направлением деятельности Уполномоченного в 2016 г. стало также участие в контроле за реализацией избирательных прав граждан, информация о котором отражена в соответствующем разделе настоящего доклада («Вопросы реализации гражданских и политических прав: Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах»).

ФОРМЫ ВЛИЯНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО НА РАЗВИТИЕ ПРАВООЩИТНОЙ СИТУАЦИИ

Рассмотрение Уполномоченным поступивших жалоб и обращений, оказание заявителям содействия в восстановлении нарушенных прав является лишь частью из предусмотренных областным законом от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» задач государственного органа. Эта деятельность имеет существенный масштаб, большое значение и заметное влияние на развитие правозащитной ситуации, однако наряду с ней, а также задачами по организации и осуществлению контроля за соблюдением прав человека и гражданина на территории Архангельской области, участием в правовом просвещении населения региона Уполномоченный реализует и другие, не менее важные предусмотренные указанным областным законом задачи, также оказывающие непосредственное воздействие на ситуацию с соблюдением прав человека и гражданина на территории региона:

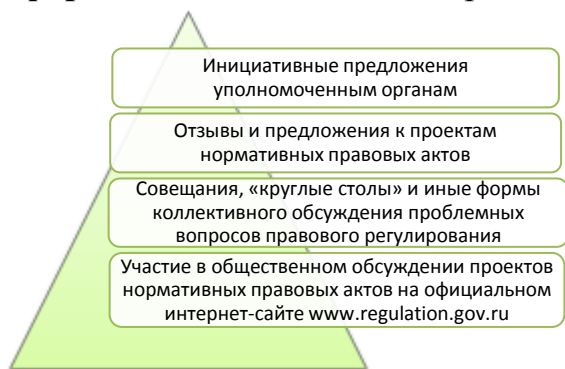
- содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие координации деятельности органов государственной власти Архангельской области, органов местного самоуправления, общественных объединений в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- развитие межрегионального сотрудничества в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина

Следует отметить, что в подготовленном в истекшем году комитетами по конституционному законодательству и государственному строительству

Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ отчете о состоянии российского законодательства¹ было подчеркнуто: **в России сложилась целостная система защиты прав человека и его свобод**. При этом в качестве основы защиты прав человека авторы указали наличие сильных национальных институтов, направленных на обеспечение прав и свобод человека. Однако наличие этих институтов и правовое регулирование их деятельности, а также государственные гарантии прав человека являются лишь фундаментом правозащитной системы. По мнению авторов отчета, отличаясь высокой стабильностью, они представляют собой образец в развитии законодательного регулирования для других отраслей права, характеризующихся более частым изменением основных законодательных актов. Вместе с тем для сохранения устойчивости этой системы и ее способности к адекватному ответу на внешние вызовы, прежде всего – со стороны общественной среды, необходимо развитие правовых норм, позволяющих свободно реализовать гарантированные права и свободы. В связи с этим задача по содействию совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина сохранила свою актуальность и в 2016 г.

При решении данной задачи Уполномоченным использовались различные **формы деятельности**, применению которых предшествовал всесторонний



комплексный анализ действующих правовых норм и сложившейся правоприменительной практики, а в ряде случаев – построение аналитической модели реализации предлагаемых норм с учетом действующего правового регулирования. Кроме того, деятельность Уполномоченного в данной сфере неизменно базировалась на обращениях в его адрес, а также на

результатах осуществления контроля за соблюдением прав и свобод граждан.

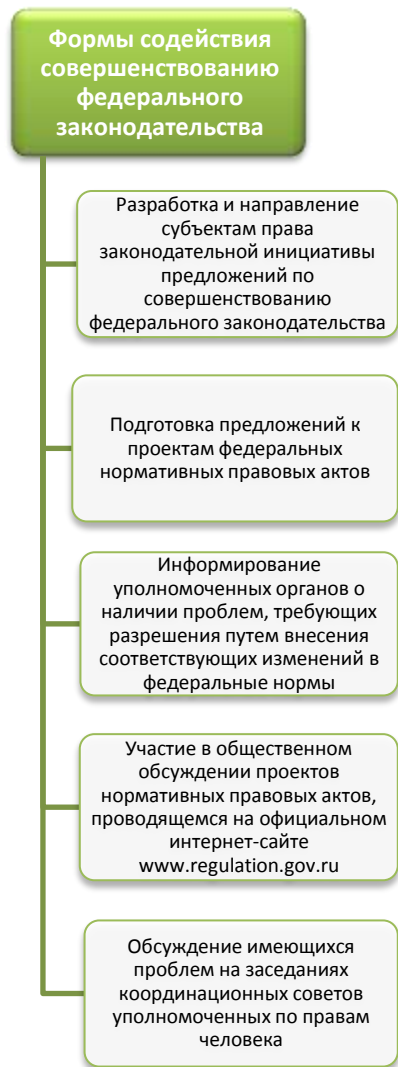
Многолетняя практика показывает, что максимальная эффективность при решении задачи по содействию совершенствованию законодательства достигается **во взаимодействии с различными субъектами**, среди которых в 2016 г. были Федеральное Собрание РФ; Уполномоченный по правам человека в РФ; федеральные органы исполнительной власти; Архангельское областное Собрание депутатов; органы исполнительной власти Архангельской области; Координационный совет российских уполномоченных по правам человека; Координационный совет уполномоченных по правам человека в СЗФО; органы местного самоуправления; общественные организации и др.

Подготовленные Уполномоченным в 2016 г. **инициативные предложения** касались как федерального, так и регионального законодательства. Это отражает специфику деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, подразумевающую, что задача по содействию совершенствованию

¹ Отчет о состоянии российского законодательства / Отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. – М., 2016.

законодательства не может ограничиваться только нормативной правовой базой регионального уровня. Зачастую решение системных проблем реализации прав человека требует внесения изменений в федеральное законодательство. Среди сформулированных Уполномоченным инициативных предложений, направленных различным заинтересованным в развитии законодательства субъектам, следует выделить такие, как:

- повышение безопасности пассажирских авиаперевозок и стимулирование авиаперевозчиков к соблюдению прав пассажиров (направлены Уполномоченному по правам человека в РФ);
- оказание медицинской помощи осужденным, которым судом определено отбывание наказания в колонии-поселении (в Минюст России, Уполномоченному по правам человека в РФ);
- выделение осужденных к отбыванию наказания в виде лишения свободы в качестве отдельной категории застрахованных лиц в системе обязательного медицинского страхования (Уполномоченному по правам человека в РФ);
- направление женщин для отбывания наказания по месту нахождения соответствующих исправительных учреждений (итоговая резолюция межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы исполнения наказания и ресоциализации женщин, осужденных к лишению свободы»; Уполномоченному по правам человека в РФ);
- несвоевременное исполнение судебных решений - в части необходимости повышения ответственности публично властных органов за просрочку исполнения вступивших в законную силу судебных актов; за убытки, вызванные несвоевременной выплаты суммы, присужденной судебным решением (Уполномоченному по правам человека в РФ);
- усиление контроля за соблюдением запретов на опубликование (обнародование) результатов общественного мнения, прогнозов результатов выборов в сети Интернет в течение пяти дней до дня голосования (в ЦИК России, Уполномоченному по правам человека в РФ);
- необходимость законодательной регламентации ограничения общего срока пребывания при водворении в штрафной изолятор (Уполномоченному по правам человека в РФ);
- необходимость законодательной регламентации применения районных коэффициентов и процентных надбавок при расчете заработной платы осужденных, привлекаемых к оплачиваемому труду в районах Крайнего



Севера и приравненных к ним местностях (Уполномоченному по правам человека в РФ);

- нормативное правовое регулирование временного выбытия (до 90 дней в календарном году) граждан из государственных стационарных организаций социального обслуживания системы социальной защиты населения Архангельской области (заместителю председателя Правительства Архангельской области, в комитет Архангельского областного Собрания депутатов по здравоохранению и социальной политике).

В 2016 г. Уполномоченный, обобщив результаты проверок учреждений УФСИН России по Архангельской области, проанализировав содержание поступавших жалоб **по вопросу оказания медицинской помощи осужденным, отбывающим наказание в колонии-поселении**, а также нормативную правовую базу, позицию УФСИН и прокуратуры Архангельской области по данному вопросу, учитывая правовую неопределенность порядка оказания медицинской помощи указанной категории осужденных, направил в Минюст России соответствующее обращение с просьбой дать юридическую оценку сложившейся правоприменительной практики. Полученный ответ Минюста России подтвердил позицию Уполномоченного: Порядок организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу, утвержденный действующим приказом Минздравсоцразвития России № 640, Минюста России № 190 от 17.10.2005, нуждается в переработке. По сообщению Минюста России, в настоящее время им по согласованию с Минздравом России проводится работа по подготовке нормативного правового акта, регулирующего порядок организации оказания медицинской помощи указанной категории лиц, и доводы и предложения, изложенные в аргументированном обращении Уполномоченного, при разработке указанного проекта нормативного правового акта будут учтены.

В связи с массовыми **нарушениями прав и безопасности пассажиров при перевозках воздушным транспортом** Уполномоченным на основе проведенного мониторинга, анализа действующих законодательных норм и практики их применения были выработаны и направлены в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ предложения по внесению изменений в нормативное регулирование данной сферы. Предпосылкой для их подготовки стали систематические нарушения авиаперевозчиками расписания движения воздушных судов, вызванные как техническими, так и иными причинами, по сути своей являвшимися элементами экономической политики авиакомпаний. Сложившаяся ситуация стала возможной, по мнению Уполномоченного, в связи с несовершенством действующего законодательства, регламентирующего деятельность авиаперевозчиков и возможность контроля и надзора за их деятельностью со стороны государственных надзорных органов. В целях пресечения нарушений прав граждан на безопасные пассажирские перевозки Уполномоченным были предложены следующие меры:

- повышение максимального размера административного штрафа за нарушение авиакомпаниями расписания движения воздушных судов;

– изменение норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в отношении проведения плановых и внеплановых проверок авиаперевозчиков;

– пересмотр условий соглашений между правительствами государств, на территории которых зарегистрированы воздушные суда, эксплуатируемые российскими авиакомпаниями, и Правительством РФ по поводу передачи функций и обязанностей по надзору.

Важнейшей **формой деятельности** по содействию совершенствованию законодательства, на практике подтвердившей свою эффективность, оставалась **подготовка отзывов и предложений к проектам нормативных правовых актов**, среди которых следует выделить следующие:

- предложения к проектам приказов Минюста России, регулирующих различные аспекты отбывания **наказания в виде принудительных работ**: внутренний распорядок исправительных центров; обеспечение осужденных одеждой, обувью и питанием при отсутствии у них собственных средств; направление к месту отбывания исправительных работ, применение технических средств надзора и контроля и др. (направлены в Минюст России, Уполномоченному по правам человека в РФ);
- **отзывы на проекты областных законов**:
 - «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с совершенствованием государственного управления в сфере противодействия коррупции»;
 - «О внесении изменений в отдельные областные законы по вопросу официального опубликования правовых актов и иной официальной информации Архангельской области»;
 - «О внесении изменений в областной закон «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений и порядке признания граждан малоимущими в Архангельской области»;
 - «О внесении изменений в статью 8 и приложение к областному закону «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере социального обслуживания граждан»;
 - «О внесении изменений в областной закон «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан» и др.;
- отзывы на проекты постановлений Архангельского областного Собрания депутатов:
 - «О законодательной инициативе Архангельского областного Собрания депутатов по внесению проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)»;

- «О законодательной инициативе Архангельского областного Собрания депутатов по внесению проекта федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

Отдельное место в деятельности Уполномоченного занимает **участие в общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов**, информация о подготовке которых размещалась на официальном интернет-сайте **www.regulation.gov.ru**. Использование указанной формы деятельности позволяет оказать воздействие на законотворческий процесс на его начальных стадиях. Среди проектов нормативных правовых актов, в обсуждении которых Уполномоченный принял участие с использованием данной формы:

- проекты приказов Минюста России «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы», «Об утверждении Порядка направления осужденных к месту отбывания принудительных работ», «Об утверждении Порядка применения технических средств надзора и контроля к осужденным к принудительным работам», «Об утверждении Порядка осуществления надзора за осужденными к принудительным работам», «Об утверждении Порядка обеспечения осужденных к принудительным работам одеждой, обувью и питанием при отсутствии у них собственных средств»;

- проект приказа Минюста России «О внесении изменений в Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 октября 2005 г. № 189»;

- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (в части совершенствования порядка извещения лиц, участвующих в исполнительном производстве)»;

- проект приказа Минтруда России «Об утверждении единых требований к деятельности органов службы занятости» (в части обеспечения «доступной среды» для инвалидов и других маломобильных групп населения);

- проект федерального закона «О внесении изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части установления выплат работникам);

- проект приказа Минтранса России «О внесении изменений в Порядок обеспечения условий доступности для пассажиров из числа инвалидов пассажирских вагонов, вокзалов, поездов дальнего следования и предоставляемых услуг на вокзалах и в поездах дальнего следования, утвержденный приказом Минтранса России от 6 ноября 2015 г. № 329» и др.

Зачастую Уполномоченным в целях повышения эффективности влияния на развитие правозащитной ситуации в той или иной сфере общественных отношений одновременно используются различные формы воздействия. В частности, такой **комплексный метод воздействия** был применен в отношении проектов приказов Минюста России, регулирующих различные аспекты отбывания наказания в виде принудительных работ. Указанные документы были подготовлены в связи со вступлением в силу с 01.01.2017 главы 8.1 УИК РФ, регламентирующей исполнение данного вида наказания. Однако проведенный



Уполномоченным комплексный анализ показал, что при их разработке не были учтены уже действующие нормы российского законодательства – в частности, устанавливающие санитарные правила организации общественного питания и оборот пищевых продуктов, что является неправомерным и на практике может повлечь негативные последствия в виде возможного возникновения у осужденных острых кишечных заболеваний. В целом содержание документов не вполне отвечает цели принудительных работ, как наказания, альтернативного лишению свободы и по отношению к нему менее строгого. Между тем предложенные разработчиками указанных документов нормы практически не отличаются

от регламентирующих отбывание наказания в виде лишения свободы в колониях-поселениях, а в ряде случаев предусматривают для осужденных к принудительным работам даже более строгие ограничения, чем для осужденных к лишению свободы, отбывающих наказание в колониях-поселениях, что ведет к фактическому ужесточению режима отбывания наказания. В связи с изложенным Уполномоченный посчитал необходимым не только принять участие в общественном обсуждении данных документов на официальном интернет-сайте www.regulation.gov.ru, но и направить в адрес Минюста России и Уполномоченного по правам человека в РФ соответствующие предложения, направленные на детальную проработку ряда вопросов и строгую нормативную регламентацию порядка отбывания наказания в виде принудительных работ, исключая противоречия с действующим законодательством. Эти предложения нашли поддержку Уполномоченного по правам человека в РФ. Кроме того, подготовленные Уполномоченным по правам человека в Архангельской области предложения в целях привлечения к ним внимания максимально широкого круга лиц были опубликованы в рубрике «Экспертное мнение» Бюллетеня Уполномоченного по правам человека в РФ.

Важной формой деятельности по содействию совершенствованию законодательства оставалось в 2016 г. участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в **совещаниях, рабочих группах, «круглых столах» и иных мероприятиях по экспертному обсуждению** проблемных вопросов правового регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Среди таких мероприятий необходимо выделить **межрегиональную научно-практическую конференцию «Проблемы исполнения наказания и ресоциализации женщин, осужденных к лишению свободы»** (г. Вологда), организованную в июне 2016 г. Уполномоченным по правам человека в Вологодской области, Вологодским институтом права и экономики ФСИН России и УФСИН России по Вологодской области. В выступлении на тему «Проблема

отбывания наказания осужденными женщинами вне регионов их постоянного проживания» Уполномоченным были сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего отбывание осужденными женщинами наказания в виде лишения свободы, которые были поддержаны большинством участников конференции и вошли в текст ее итогового документа:



– рассмотреть возможность раздельного содержания осужденных

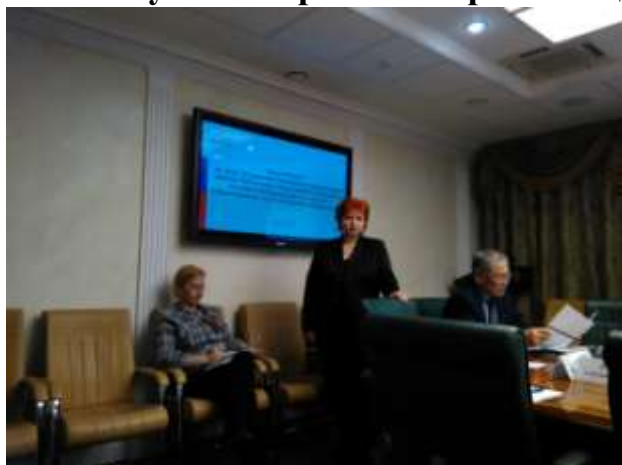
мужского и женского полов в колониях-поселениях в целях обеспечения их безопасности и ресоциализации;

– рассмотреть вопрос о создании в каждом субъекте РФ исправительных колоний для осужденных женщин с внесением соответствующих изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ.

Кроме того, Уполномоченный и сотрудники аппарата в рамках конференции приняли активное участие в работе «круглых столов», в ходе которых были сформулированы рекомендации не только по совершенствованию правовых норм, регламентирующих отбывание женщинами наказания в виде лишения свободы, но и по выработке новых форм ресоциализации женщин после освобождения из исправительных учреждений, взаимодействию и координации учреждений УИС, государственных органов, занимающихся реализацией социальной политики, социальных учреждений и общественных организаций.



В апреле минувшего года Уполномоченный принял активное участие в обсуждении проблемных вопросов законодательного регулирования различных аспектов общественного контроля, которое состоялось в ходе «круглого стола» на тему «О практике реализации Федерального закона «Об основах



общественного контроля в Российской Федерации», организованного Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Общественной палатой РФ. В подготовленном к мероприятию выступлении Уполномоченного были отражены практика его взаимодействия с субъектами общественного контроля и проблемы его законодательного регулирования, отмеченные и другими

участниками «круглого стола»: отсутствуют нормы об ответственности за нарушения в данной сфере; нет механизма реализации общественного контроля в части назначения проверок; не определена процедура уведомления о проведении общественного контроля; не указано, каким образом определяется форма проверки. Кроме того, не определены полномочия общественных контролеров, инспекторов и экспертов, механизм их назначения и предоставления им прав и т. д. Участники «круглого стола» высказались за скорейшее решение данных проблем путем совершенствования законодательства.

В ноябре 2016 г. Уполномоченный принял участие в работе круглого стола **«Применение меры пресечения в виде заключения под стражу: соблюдение прав и свобод человека и гражданина»**, организованного Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге и Северо-Западным филиалом Российского государственного университета правосудия.

Участники мероприятия обсудили вопросы соблюдения прав граждан при исполнении меры пресечения в виде заключения под стражу, проблемные вопросы и практику применения других мер пресечения – таких, как домашний арест и залог, правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении избрания мер пресечения, необходимость совершенствования уголовно-процессуального законодательства и др. В своем выступлении Уполномоченный отметил, что при обсуждении вопроса об избрании меры пресечения в каждом конкретном случае следует исходить из баланса частных и общественных интересов, а также из приоритета соблюдения прав законопослушных граждан. Одновременно, в связи с высокой актуальностью вопроса о соблюдении прав человека при избрании меры пресечения, затрагивающего законные интересы большого количества граждан, Уполномоченный предложил повысить уровень его обсуждения до федерального.



Участники мероприятия обсудили вопросы соблюдения прав граждан при исполнении меры пресечения в виде заключения под стражу, проблемные вопросы и практику применения других мер пресечения – таких, как домашний арест и залог, правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении избрания мер пресечения, необходимость совершенствования уголовно-процессуального законодательства и др. В своем выступлении Уполномоченный отметил, что при обсуждении вопроса об избрании меры пресечения в каждом конкретном случае следует исходить из баланса частных и общественных интересов, а также из приоритета соблюдения прав законопослушных граждан. Одновременно, в связи с высокой актуальностью вопроса о соблюдении прав человека при избрании меры пресечения, затрагивающего законные интересы большого количества граждан, Уполномоченный предложил повысить уровень его обсуждения до федерального.

При непосредственном активном участии Уполномоченного состоялись заседания **Общественных экспертных советов при Архангельском областном Собрании депутатов (далее – АОСД):**

по судебно-правовым вопросам, на котором обсуждались вопросы правового регулирования деятельности мировых судей, расширения полномочий муниципальных образований, социальной защиты населения и др.;

по вопросам семейной политики, на котором обсуждались проблемы насилия в семье; формы поддержки многодетных семей.

Среди форматов коллективных обсуждений вопросов правового регулирования следует особо отметить прошедшие при активном участии Уполномоченного **заседание комитета АОСД по здравоохранению и социальной политике** по вопросу предоставления инвалидам, проживающим в

приватизированном жилом помещении мер социальной поддержки по оплате жилья, а также **тематические «круглые столы»:**

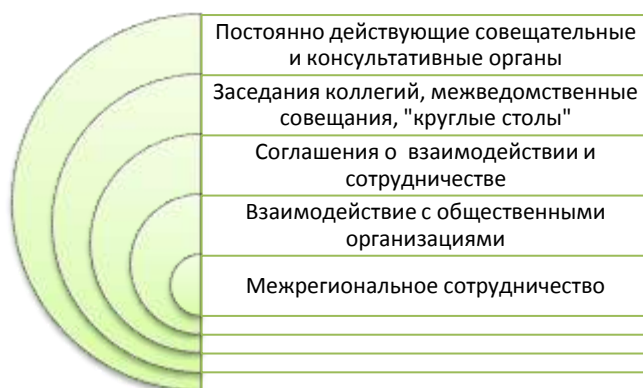
- «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (в части установления штрафа за нарушение порядка осуществления миссионерской деятельности);
- «О ходе реализации областного закона от 22.04.2013 № 657-39-ОЗ «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Архангельской области» (с направлением предложений по совершенствованию данного закона в части осуществления мониторинга злоупотребления алкогольной продукцией и потребления токсических средств);
- «Практика применения законодательства в сфере незаконного изготовления и оборота порнографических материалов»;
- «Перспективы развития аэропортов Архангельской области» (с направлением предложений по оборудованию стоянок для автомобильного транспорта в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам»);
- «О проекте областного закона «О социальной поддержке семей, воспитывающих детей, в Архангельской области»;
- «Об ограничении продажи спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции двойного назначения» и др.

Содействие совершенствованию механизма обеспечения прав и свобод, координации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений в сфере защиты прав и свобод, межрегиональное сотрудничество

Практическая реализация провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод, государственных гарантий их защиты нуждается в учреждении и непрерывном совершенствовании механизмов и процедур, призванных способствовать реализации и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Важное значение при этом имеет внесудебная защита. Одним из ее институтов является уполномоченный по правам человека – государственный орган с особым статусом и особыми полномочиями, призванный в том числе содействовать совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав граждан, способствовать комплексному решению правозащитных проблем.

Для эффективного функционирования механизма обеспечения и защиты прав граждан необходимо создание четко скоординированной системы правовых методов и процедур реализации прав и свобод человека. В связи с этим особое значение приобретает деятельность Уполномоченного, направленная на содействие развитию процессуальной упорядоченности реализации прав и свобод граждан, повышению уровня эффективности деятельности органов власти, их должностных лиц по реализации правового статуса личности в полном его объеме, совершенствованию правоприменительной практики и др. Наиболее

эффективным способом достижения этой цели является широкое взаимодействие Уполномоченного с региональными и федеральными органами власти, органами местного самоуправления, общественными организациями, осуществляемое в различных формах и форматах – как апробированных многолетней практикой, так и новых, внедренных в деятельность Уполномоченного в 2016 г.



Особо следует выделить **новые форматы взаимодействия**, получившие распространение в минувшем году. Это прежде всего **участие в заседаниях ЦИК России** с избирательными комиссиями субъектов РФ в режиме видеоконференций, на которых обсуждались вопросы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти субъектов РФ, региональными уполномоченными по правам человека по вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов; готовности избирательных комиссий к проведению выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва.

Новым направлением в истекшем году стало взаимодействие Уполномоченного с **Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека** в форме участия в работе выездного заседания его постоянной комиссии по социальным правам. На специально организованной встрече с членами комиссии обсуждался широкий круг вопросов: развитие органов государственной правозащиты в регионе; тематика поступающих к Уполномоченному жалоб; расширение географии деятельности Уполномоченного, внедрение и развитие в муниципальных районах института общественных помощников; реализация прав лиц, находящихся в уязвимом с точки зрения социального и правового статуса положении – детей-сирот, инвалидов, осужденных и др.; развитие институтов гражданского общества и т.д. Программа трехдневного заседания включала также прошедшие при активном участии Уполномоченного встречи с членами избирательной комиссии Архангельской области по вопросам организации общественного наблюдения за выборами и формирования региональной мониторинговой рабочей группы, с представителями некоммерческих организаций и гражданскими активистами. Востребованность этого института государственной правозащиты и взаимная заинтересованность Уполномоченного и членов постоянной комиссии по социальным правам в дальнейшем взаимодействии была подчеркнута на итоговом расширенном заседании.

Одной из наиболее эффективных форм, позволяющей оказывать влияние на решение вопросов управленческого характера на уровне региона, традиционно оставалось **участие Уполномоченного в постоянно действующих совещательных и консультативных органах**, образуемых региональными и федеральными органами власти, среди которых: антинаркотическая комиссия

Архангельской области; координационное совещание при Губернаторе Архангельской области по обеспечению правопорядка в Архангельской области; комиссия при Губернаторе Архангельской области по вопросам защиты прав и законных интересов граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены; межведомственная комиссия по погашению задолженности по заработной плате в организациях Архангельской области; областная призывная комиссия для проведения призыва граждан на военную службу и направления граждан на альтернативную гражданскую службу Архангельской области; Общественный совет при СУ СК РФ по Архангельской области и НАО; Общественно-консультативный Совет при УФМС России по Архангельской области и др.

Деятельность Уполномоченного в составе указанных органов включает в себя наряду с участием в заседаниях и активным обсуждением рассматриваемых вопросов и подготовку предложений по организации и планированию их работы, а также заключений к проектам документов.

Для совершенствования механизма обеспечения прав и свобод, координации деятельности различных субъектов в сфере их защиты существенное значение имеет обмен накопленным опытом, обсуждение наиболее актуальных проблем в определенной сфере общественной жизни. В связи с этим Уполномоченный в течение 2016 г. принимал участие в заседаниях коллегий прокуратуры Архангельской области, УФСИН, УМВД, а также в межведомственных совещаниях, «круглых столах», заседаниях рабочих групп, рабочих встречах по решению отдельных вопросов государственного управления, имеющих комплексный характер и оказывающих непосредственное влияние на защиту и восстановление прав граждан: исполнение судебных решений, предоставление коммунальных услуг, оказание медицинской помощи, реализация законных прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных и др. При активном участии Уполномоченного и сотрудников его аппарата прошли такие мероприятия, как межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы исполнения наказания и ресоциализации женщин, осужденных к лишению свободы»; семинар, посвященный деятельности Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, вопросам антидискриминационного законодательства и практики его применения; конференция «Сотрудничество в сфере защиты прав детей Архангельской области: итоги и перспективы»; семинар с сотрудниками правоохранительных органов региона и членами общественной наблюдательной комиссии Архангельской области; Форум Управляющих компаний в сфере ЖКХ Архангельской области, Первый открытый форум прокуратуры Архангельской области «Актуальные проблемы реализации прав граждан в сфере ЖКХ в Архангельской области» и др. К межрегиональной научно-практической конференции «Защита социальных прав человека в изменяющихся условиях» Уполномоченным были подготовлены тезисы доклада на тему «Роль региональных уполномоченных по правам человека в сфере защиты прав людей с ограниченными возможностями в условиях меняющегося законодательства».

Традиционными стали проводимые в различных форматах с участием руководства УФСИН и ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России **совещания по вопросам медицинского обеспечения лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы**. В истекшем году по инициативе Уполномоченного состоялось также совещание по вопросу организации санитарно-эпидемиологического надзора в учреждениях УФСИН, на котором Уполномоченный и главный государственный санитарный врач – начальник филиала Центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора МСЧ-29 обсудили результаты и проблемные вопросы осуществления такого надзора и перспективы взаимодействия.

Следует также остановиться на **межведомственном совещании по вопросам обеспечения прав и безопасности пассажиров при осуществлении перевозок авиационным транспортом**, состоявшемся в Правительстве Архангельской области, решение о проведении которого было принято на инициированной Уполномоченным рабочей встрече с руководством министерства транспорта Архангельской области. Выступая перед участниками совещания, Уполномоченный привлек их внимание к результатам осуществляемого на протяжении нескольких месяцев мониторинга авиаперевозок, которые наглядно подтверждают, что нарушения постоянного расписания основными авиаперевозчиками – АО «Нордавиа – региональные авиалинии» и ПАО «Аэрофлот – российские авиалинии» – приобрели широкий масштаб и систематический характер, а также на рост жалоб к Уполномоченному. В связи с этим Уполномоченный предложил указанным авиакомпаниям предоставить в Правительство Архангельской области официальную информацию о планируемых мерах по улучшению сложившейся ситуации и сформулировать предложения по организации взаимодействия в области повышения качества обслуживания пассажиров, а также решения возникающих проблемных вопросов. Позиция Уполномоченного была поддержана участниками совещания и нашла отражение в резолютивной части его протокола.

В истекшем году было продолжено построенное на постоянной основе сотрудничество с Уполномоченным при Губернаторе Архангельской области по защите прав предпринимателей и Уполномоченным при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка. Так, в рамках работы Координационного совета уполномоченных по правам ребенка СЗФО Уполномоченный принял активное участие в совещании на тему «Деятельность уполномоченных по правам ребенка в СЗФО по защите прав детей на жизнь и безопасное развитие во взаимодействии с Русской Православной Церковью». Активное взаимодействие с Уполномоченным по правам ребенка по различным вопросам защиты прав детей и несовершеннолетних, как одной из наиболее незащищенных и уязвимых категорий населения осуществляется с момента создания в Архангельской области этого правозащитного института – на протяжении уже более чем 5 лет. В минувшем году заслуги Уполномоченного в данной сфере были отмечены благодарностью Губернатора Архангельской области «за активное содействие реализации государственной семейной и

социальной политики, направленной на защиту прав и интересов детей, проживающих в Архангельской области». В октябре 2016 г. Уполномоченный вошел в состав Экспертного совета при Уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по защите прав предпринимателей, на первом заседании которого принял активное участие в обсуждении проблемы реализации и защиты прав предпринимателей, а также вопросов правоприменительной практики и совершенствования законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Дальнейшее развитие получила в 2016 г. практика заключения **соглашений о взаимодействии и сотрудничестве** с государственными органами. Такие соглашения являются не только важным элементом механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, но и эффективным инструментом содействия в восстановлении нарушенных прав. В минувшем году были заключены 4 соглашения.



Важнейшим элементом координационной деятельности является работа **Экспертного совета по вопросам государственной защиты прав и свобод человека и гражданина при уполномоченном по правам человека в Архангельской области** (далее – Экспертный совет при Уполномоченном) – коллегиального совещательного органа, на заседании которого в декабре 2016 г. Уполномоченным были подведены итоги деятельности в истекшем году. В заседании, помимо членов Экспертного совета, приняли участие члены Молодежного совета по правам человека Архангельской области, общественные помощники Уполномоченного, специально приглашенные представители общественных организаций.



После подведения итогов года состоялось обсуждение приоритетных направлений деятельности Уполномоченного в 2017 г. Был поднят вопрос о необходимости эффективного решения проблемы социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и в связи с этим – о деятельности Центра социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий. В центре внимания выступающих оказалась проблема защиты жилищных прав граждан – в частности, исполнения судебных решений по предоставлению

жилья и переселения из ветхого и аварийного жилья. Было внесено предложение подготовить специальный доклад Уполномоченного по данной проблематике. Членами Экспертного совета был поставлен вопрос о необходимости непосредственного участия Уполномоченного в распределении средств грантовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, принято решение обратиться с соответствующим предложением к Губернатору Архангельской области. В качестве приоритетов 2017 г. было также предложено определить такие традиционные направления деятельности Уполномоченного, как защита прав пациентов психиатрических стационаров и домов-интернатов, в том числе на свободу передвижения и выбор места жительства; защита гендерных прав и преодоление насилия в отношении женщин.

Существенное место в деятельности Уполномоченного занимало **взаимодействие с общественными организациями**. Активное разностороннее сотрудничество с большинством из них продолжается уже не первый год, а с некоторыми – началось в отчетном году, например с АРОО «Кризисный центр «Надежда», основной целью которой является привлечение внимания населения к социальным проблемам семьи, как фактам нарушения прав человека, содействие в осуществлении совместных действий и программ по защите прав и законных интересов граждан, оказавшихся в кризисной ситуации, и жертв насилия. В рамках развития взаимодействия с институтами гражданского общества с АРОО «Кризисный центр «Надежда» было заключено соглашение о взаимодействии и сотрудничестве.

Проблеме соблюдения прав женщин был посвящен **«круглый стол» на тему «Женское движение за равноправные условия»**, проведенный Уполномоченным совместно с РОО «Совет женщин Архангельской области» при участии представителей прокуратуры Архангельской области, УМВД, регионального министерства труда, занятости и социального развития, общественных организаций. На мероприятии был представлен специальный доклад Уполномоченного «Права женщин как неотъемлемая составляющая прав человека. Проблема распространения насилия в отношении женщин»; по итогам обсуждения его участниками были выработаны предложения, впоследствии вынесенные на рассмотрение Экспертного совета при Уполномоченном.



Основным элементом **межрегионального сотрудничества** стало взаимодействие с **уполномоченными по правам человека в других субъектах РФ**. Помимо оказания содействия в восстановлении нарушенных прав в связи с конкретными обращениями в рамках проекта «Мы делаем общее дело», существенная роль в таком взаимодействии принадлежала обмену практическим опытом правозащитной деятельности, совместному обсуждению различных

проблем правозащитной тематики на заседаниях Координационного совета российских уполномоченных по правам человека и Координационного совета уполномоченных по правам человека в СЗФО.

Была продолжена традиция реализации **совместных проектов с региональными уполномоченными** – в 2016 г. им стал инициированный Уполномоченным по правам человека в Архангельской области совместный мониторинг соблюдения норм обеспечения вещевым довольствием осужденных к лишению свободы, ассортимента товаров и уровня цен в магазинах, функционирующих на территории учреждений УИС. Уполномоченный благодарит региональных уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в состав СЗФО, поддержавших данную инициативу и проделавших масштабную работу по проведению указанного мониторинга. При этом были реализованы различные формы деятельности: сбор информации непосредственно на местах, в том числе в учреждениях УИС, обращения в территориальные управления ФСИН России и в органы прокуратуры, анализ поступающих в адрес уполномоченных жалоб, проведение мероприятий с привлечением общественных организаций и др. Обобщение и анализ фактического материала, собранного в регионах СЗФО, подтвердили распространенность и системность проблем соблюдения прав человека в указанных сферах и позволили аккумулировать информацию, подготовив на ее основе сводные аналитические материалы, направленные уполномоченным по правам человека во всех субъектах РФ, входящих в состав СЗФО, а также в адрес Координационного совета уполномоченных по правам человека в СЗФО и в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ.

Новым форматом межрегионального сотрудничества стало взаимодействие Уполномоченного по защите прав жителей Архангельской области с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами в субъектах РФ и СЗФО, органами исполнительной власти в субъектах РФ по содействию в восстановлении нарушенных прав граждан и оказанию им консультативной помощи: Федеральным агентством по рыболовству, Северо-Западным территориальным управлением Федерального агентства по рыболовству, департаментом здравоохранения, труда и социальной защиты Ненецкого автономного округа и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, следует признать, что в Архангельской области в 2016 г. органами государственной власти и местного самоуправления принимались существенные меры, направленные на улучшение жизни и реализацию законных прав жителей региона. Вместе с тем значительное количество обращений к Уполномоченному, приведенные в настоящем докладе примеры указывают и на наличие определенных проблем.

В представленном докладе дана характеристика ситуации с реализацией прав человека на территории Архангельской области в 2016 г. Будучи основан главным образом на обращениях граждан в адрес Уполномоченного, а также на результатах проводимых Уполномоченным контроля и мониторинга за соблюдением прав и свобод граждан органами государственной власти и местного самоуправления, доклад, безусловно, не содержит исчерпывающего перечня всех имеющихся в этой сфере проблем.

Вместе с тем включенные в доклад разнообразные примеры дают представление о сложившихся подходах государственных и муниципальных органов, их должностных лиц при реагировании как на обращения граждан с просьбой о решении имеющихся проблем, так и на запросы и обращения Уполномоченного.

Формализм, недостаточная результативность; длительность рассмотрения, а иногда и откровенное затягивание сроков рассмотрения обращений; нередко и просто отсутствие ответов заявителю, к сожалению, не изжиты и имеют значительные масштабы. Это позволяет утверждать, что реальный механизм ответственности чиновников за нарушение ими прав граждан и за работу с их обращениями так и не сформирован.

Уполномоченный выражает надежду, что обозначенные в докладе проблемы привлекут внимание соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления и будут учтены ими в их деятельности; при необходимости будут даны конкретные поручения по улучшению работы с гражданами, по соблюдению их законных прав. Более того – решение ряда жизненно важных проблем, имеющих значительные масштабы, затяжной характер, затрагивающих интересы значительного количества жителей области, станет предметом объединения усилий всех заинтересованных ведомств, что позволит выработать эффективные меры по их преодолению.

Уполномоченный, действуя строго в соответствии с установленной действующим законодательством компетенцией, по-прежнему нацелен на конструктивное взаимодействие со всеми органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями, представителями экспертного сообщества и рассчитывает и в дальнейшем на их понимание и сотрудничество.

Уполномоченный по правам человека
в Архангельской области
Л.В. Анисимова

Март 2017 года

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
СОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГАРАНТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНА	4
АНАЛИЗ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В АДРЕС УПОЛНОМОЧЕННОГО	4
ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОТ 16 ДЕКАБРЯ 1966 ГОДА «О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ»	14
ПРАВО НА ЖИЗНЬ ЕСТЬ НЕОТЪЕМЛЕМОЕ ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА (СТАТЬЯ 6)	15
НИКТО НЕ ДОЛЖЕН ПОДВЕРГАТЬСЯ ПЫТКАМ ИЛИ ЖЕСТОКОМУ ОБРАЩЕНИЮ ИЛИ НАКАЗАНИЮ (СТАТЬЯ 7)	32
НИКТО НЕ ДОЛЖЕН ПРИНУЖДАТЬСЯ К ПРИНУДИТЕЛЬНОМУ ИЛИ ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ ТРУДУ (СТАТЬЯ 8)	37
НИКТО НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ПОДВЕРГНУТ ПРОИЗВОЛЬНОМУ АРЕСТУ ИЛИ СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ (СТАТЬЯ 9)	40
ВСЕ ЛИЦА, ЛИШЕННЫЕ СВОБОДЫ, ИМЕЮТ ПРАВО НА ГУМАННОЕ ОБРАЩЕНИЕ И УВАЖЕНИЕ ДОСТОИНСТВА (СТАТЬЯ 10)	41
ПРАВО НА СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ И СВОБОДА ВЫБОРА МЕСТОЖИТЕЛЬСТВА (СТАТЬЯ 12)	50
ВСЕ РАВНЫ ПЕРЕД СУДАМИ И ТРИБУНАЛАМИ (СТАТЬЯ 14)	55
ПРАВО НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ (СТАТЬЯ 21)	57
ПРАВО НА СВОБОДУ АССОЦИАЦИИ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО СОЗДАВАТЬ ПРОФСОЮЗЫ (СТАТЬЯ 22)	57
ПРАВО ГОЛОСОВАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ (СТАТЬЯ 25)	59
ВСЕ ЛЮДИ РАВНЫ ПЕРЕД ЗАКОНОМ И ИМЕЮТ ПРАВО БЕЗ ВСЯКОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ НА РАВНУЮ ЗАЩИТУ ЗАКОНА (СТАТЬЯ 26)	62
ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОТ 16 ДЕКАБРЯ 1966 ГОДА «ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ»	64
ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТАТОЧНЫЙ ЖИЗНЕННЫЙ УРОВЕНЬ (СТАТЬЯ 11)	65
ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ВКЛЮЧАЯ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ (СТАТЬЯ 9)	82
ПРАВО КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НА НАИВЫСШИЙ ДОСТИЖИМЫЙ УРОВЕНЬ ФИЗИЧЕСКОГО И ПСИХИЧЕСКОГО ЗДОРОВЬЯ (СТАТЬЯ 12)	85
ПРАВО НА ТРУД И НА СПРАВЕДЛИВЫЕ И БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА (СТАТЬИ 6, 7)	86
РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО НА 2016 ГОД	93
ФОРМЫ ВЛИЯНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО НА РАЗВИТИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИТУАЦИИ	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	127