

Проект подготовлен
комитетом по законодательству,
государственному устройству
и безопасности

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О докладе Уполномоченного по
правам человека в Томской области о
результатах деятельности за 2013 год

Заслушав и обсудив доклад Уполномоченного по правам человека в Томской
области о результатах деятельности за 2013 год,

Законодательная Дума Томской области **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Томской области о
результатах деятельности за 2013 год принять к сведению.

2. Комитету Законодательной Думы Томской области по законодательству,
государственному устройству и безопасности с учетом предложений комитетов
Думы подготовить проект постановления по итогам рассмотрения доклада
Уполномоченного по правам человека в Томской области о результатах
деятельности за 2013 год.

Председатель
Законодательной Думы
Томской области

О.В.Козловская

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ,
ГОСУДАРСТВЕННОМУ УСТРОЙСТВУ И БЕЗОПАСНОСТИ

РЕШЕНИЕ

18.03.2014 № 531

г. Томск

О докладе Уполномоченного по правам человека в Томской области о результатах деятельности за 2013 год

Рассмотрев доклад Уполномоченного по правам человека в Томской области о результатах деятельности за 2013 год, в соответствии со статьей 164 Регламента Законодательной Думы Томской области,

Комитет по законодательству, государственному устройству и безопасности

РЕШИЛ:

Внести в установленном порядке в повестку очередного собрания Законодательной Думы Томской области вопрос «О докладе Уполномоченного по правам человека в Томской области о результатах деятельности за 2013 год» и рекомендовать принять постановление о поручении комитету по законодательству, государственному устройству и безопасности с учетом предложений комитетов Думы подготовить соответствующий проект постановления для рассмотрения его на апрельском собрании Законодательной Думы Томской области.

Председатель комитета

В.К.Кравченко

СОДЕРЖАНИЕ:

Введение	стр. 2
Статистика и анализ обращений	стр. 4
Право на жилище	стр. 13
Право на безопасную и комфортную среду обитания	стр. 30
Реализация прав граждан в социальной сфере	стр. 35
Право на свободный труд и отдых	стр. 51
Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания	стр. 63
Право на государственную защиту и качественное администрирование	стр. 77
Право на получение квалифицированной юридической помощи	стр. 80
Информационно-просветительская работа	стр. 89
Взаимодействие с государственными органами и структурами гражданского общества	стр. 91
Заключение	стр. 96

В соответствии с п. «з» ч.1 ст.10 Закона Томской области «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» Уполномоченный в срок до 1 марта направляет ежегодный доклад о результатах своей деятельности за предыдущий год в Законодательную Думу Томской области, Губернатору Томской области, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Томский областной суд, Арбитражный суд Томской области и прокурору Томской области для рассмотрения.

Введение

Как гласит статья 1 Закона Томской области «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области», должность Уполномоченного учреждена для содействия государственной защите прав и свобод граждан в Томской области, их соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления Томской области, их должностными лицами. В силу закона, Уполномоченный своей деятельностью дополняет существующие формы и средства защиты прав и свобод человека и гражданина.

Не зная этих формулировок закона, жители региона обращаются к Уполномоченному в поисках сочувствия и понимания. Ищут справедливости, человечности, сострадания, которых они, зачастую, не находят во время своего «хождения по инстанциям».

Уполномоченный не имеет возможности дать кому-то обязательные для исполнения указания, или наказать должностное лицо за то, что оно нарушило чье-то право. Но нередко содействие состоит в том, что удается снять накал в противостоянии человека и власти, организовать разумный диалог и поиск вариантов решения проблемы, разбудить у кого-то голос совести.

Подготовленный доклад о результатах деятельности Уполномоченного в 2013 году основан, прежде всего, на сухих цифрах - на анализе и обобщении итогов рассмотрения поступивших к Уполномоченному обращений граждан. Также при подготовке доклада использованы статистические данные, представленные органами государственной власти и местного самоуправления, и информация, поступившая от общественных помощников Уполномоченного в районах области, некоммерческих организаций. Уделялось внимание и публикациям в средствах массовой информации, а также данным экспертных исследований.

На основе вышеуказанных материалов проанализирована ситуация с соблюдением прав человека в регионе, в докладе отражены количественные и качественные характеристики обращений жителей области, обозначены некоторые причины, способствовавшие возникновению негативных ситуаций, а также указана информация о мерах, которые принимал Уполномоченный в процессе содействия восстановлению нарушенных прав.

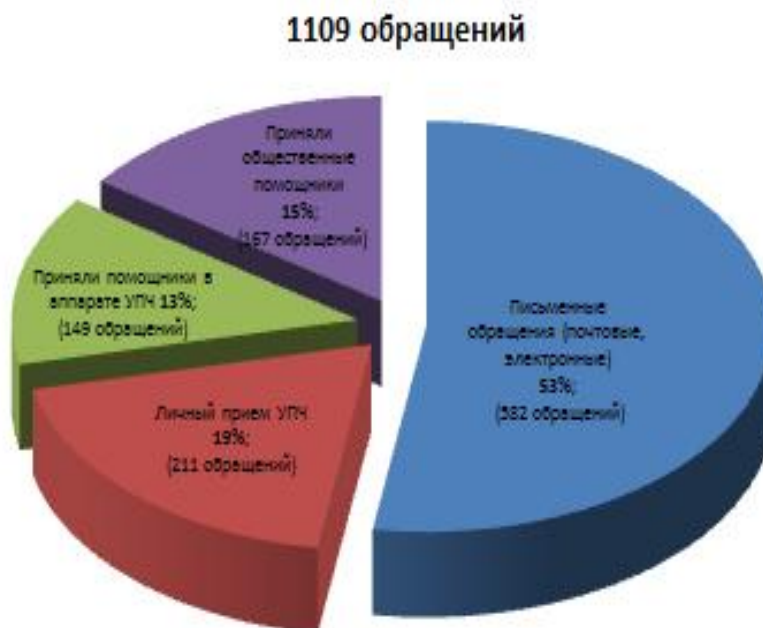
В докладе также дана оценка положению дел в некоторых сферах, где наиболее часто в обращениях к Уполномоченному звучала критика в адрес властных структур.

СТАТИСТИКА И АНАЛИЗ ОБРАЩЕНИЙ

Работа с обращениями граждан является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Томской области.

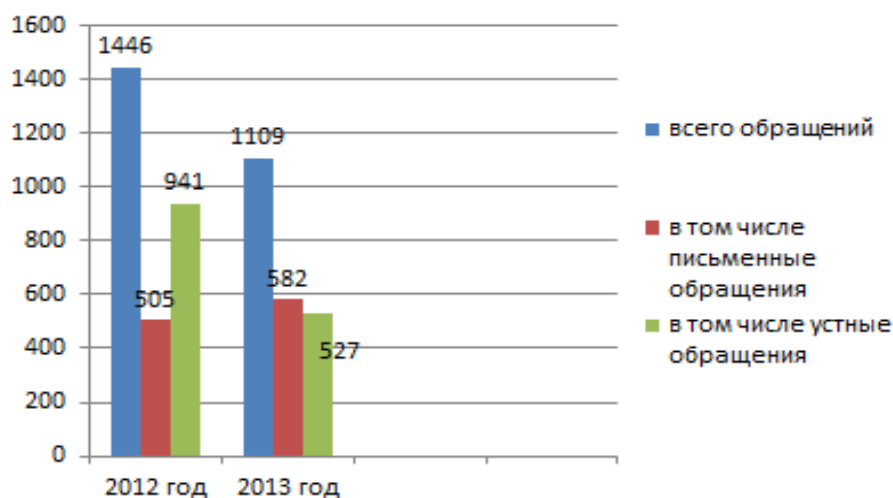
Письма людей – это, как правило, реакция на то, как отразились на их жизни различные события, происходящие в стране и регионе. Принятие новых законов, реформы в различных отраслях экономики и изменения в социальной сфере, все это и многое другое, безусловно, влияет на жизнь жителей области, и не всегда последствия такого влияния носят позитивный характер. В минувшем году к Уполномоченному поступило 1109 обращений с информацией о различных жизненных проблемах.

Общее количество обращений за 2013 год



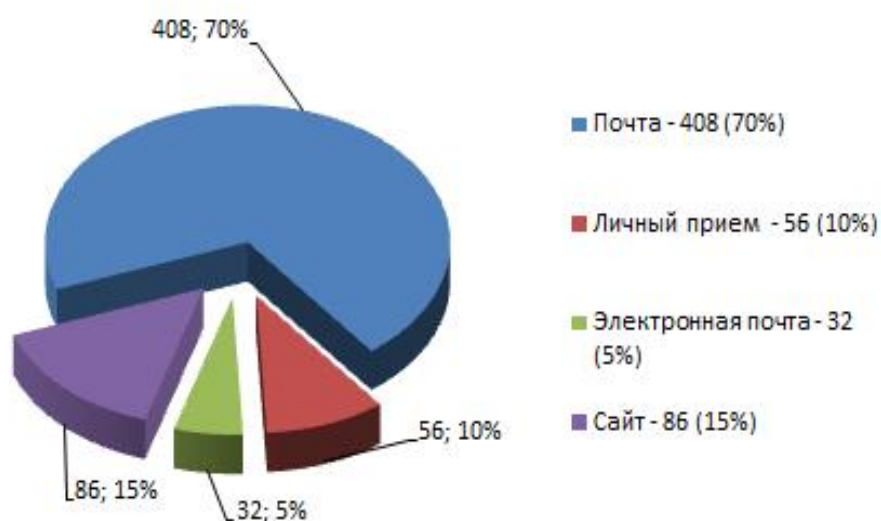
Общее количество поступивших в 2013 году письменных и устных обращений снизилось на 23 % по сравнению с 2012 годом (1446), однако это объясняется тем, что в течение года работа с обращениями граждан была приостановлена на 2,5 месяца.

Количество устных и письменных обращений



В то же время, в прошедшем году выросло количество письменных обращений в адрес Уполномоченного. В 2013 году к Уполномоченному поступило 582 письменных обращения (в 2012 – 505), что составляет почти 53% от общего количества. Из них 32 обращения поступило на электронную почту, 86 обращений оставлено в он-лайн приемной на официальном сайте и 56 обращений приняты на личном приеме Уполномоченного.

Способы доставки обращений



По всем поступившим обращениям Уполномоченный принимал решения в пределах компетенции, установленной Законом Томской области от 09 августа 1995 года № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области».

Помимо рассмотрения письменных заявлений, Уполномоченный и специалисты аппарата ежедневно проводили прием граждан, а также осуществляли выездные приемы в городских округах, муниципальных районах, посещали учреждения социального обслуживания населения, учреждения системы исполнения наказаний.

По-прежнему сохраняется высокое число желающих попасть непосредственно на личный прием к государственному правозащитнику. В 2013 году в данном формате Уполномоченный по правам человека принял 211 человек, обратившихся за помощью. Сотрудники аппарата проконсультировали на приеме и по телефону 149 граждан. Всем нуждающимся были даны юридические консультации и разъяснения.

167 обращений рассмотрено общественными помощниками Уполномоченного. Наиболее активно работают с гражданами помощники Уполномоченного в Первомайском и Парабельском районах. В настоящее время продолжается формирование штата общественных помощников Уполномоченного в районах области, призванных обеспечить его представительство в каждом муниципальном образовании районного уровня.

Среди обратившихся за помощью к Уполномоченному и его общественным помощникам 458 - женщины (41%), 614 мужчин (55,5%). В то же время, 37 % (225) мужчин обратились к Уполномоченному, находясь в местах принудительного содержания (ИВС, учреждения уголовно-исполнительной системы).

Как показывает анализ обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в 2013 году, граждане по ряду проблем предпочитают коллективные обращения индивидуальным. Их доля составляет 5,8 % (34) от общего числа обращений. К сожалению, установить точное количество граждан, обратившихся к Уполномоченному с коллективными заявлениями, не всегда представляется возможным, поскольку многие коллективные обращения подписаны одним или несколькими заявителями от имени школы, жилого дома, поселка и т.п. Тем не менее, имеющаяся информация свидетельствует о том, что возникшие проблемы в прошедшем году объединили 167 человек.

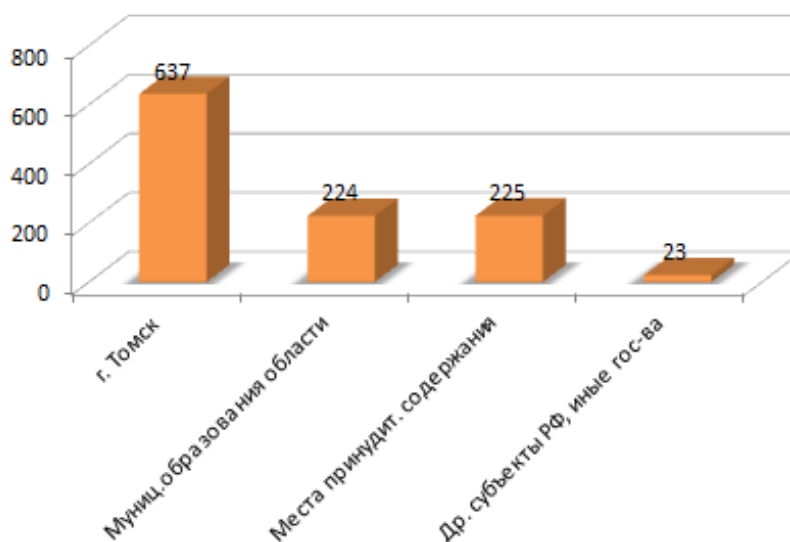
География обращений выглядит следующим образом:

Так же, как и в 2012 году, подавляющая часть обращений - 637 (около 58%) - поступила от жителей г. Томска. Следующим по количеству обратившихся к Уполномоченному и его общественным помощникам является Первомайский район – 7 % (77). Далее - ЗАТО Северск (5%), Асино (4%), Томский район (3 %). Эти районы, за исключением Первомайского, так же, как и в прошлом году, лидируют по количеству обращений к

Уполномоченному. В то же время, наблюдается тенденция к уменьшению числа обращений в названных муниципальных образованиях по сравнению с 2012 годом. В ЗАТО Северск – на 4 %, в Асиновском районе – на 3 %, в Томском районе – на 2 %. Кроме этого, отмечено значительное уменьшение обращений из Колпашевского района по сравнению с 2012 годом с 8 % до 2 %. Из Тегульдетского района в минувшем году, так же, как и в 2012 году, не поступило ни одного обращения к Уполномоченному.

23 обращения поступили из иных государств и субъектов Российской Федерации (Украина, Литва, Республика Башкортостан, Красноярский и Алтайский края, Новосибирская, Кемеровская, Омская, Новгородская, Рязанская, Тюменская области и др.).

География обращений



Категории обратившихся

Провести классификацию обращений в соответствии с категориями граждан весьма затруднительно. Это обусловлено тем, что не все люди в силу тех или иных причин желают сообщать о себе соответствующие сведения. Тем не менее, исходя из имеющейся информации, можно сделать некоторые выводы.

Значительная часть обращений поступила от лиц, находящихся в местах принудительного содержания (ИВС, учреждения системы исполнения наказаний) – 225 или 20 % от общего количества обращений.

10 % обратившихся указали, что они являются пенсионерами, 16 обращений поступило с указанием на то, что их авторы имеют группу инвалидности, 11 заявлений пришло от лиц из числа детей-сирот, 10 - от родственников граждан, отбывающих наказания в местах лишения свободы.

Были обращения от многодетных семей (8), одиноких матерей (6), учителей (5). 13 обращений - от ветеранов Великой Отечественной войны,

студентов, лиц, потерявших жилье в результате пожара, федеральных государственных гражданских служащих.

12 обращений поступило в адрес Уполномоченного от лиц, представляющих некоммерческие организации.

Тематика обращений:

Тематика обращений к Уполномоченному в 2013 году охватывает самые разнообразные сферы общественной жизни и отрасли законодательства. Отдельные обращения затрагивали не одну область правоотношений. В связи с тем, что в докладе Уполномоченного за 2012 год отсутствует детализированная информация о тематике обращений в абсолютных цифрах и процентном отношении, провести сравнительный анализ количественных показателей в данной сфере не представляется возможным.

Структура тематики обращений за 2013 год выглядит следующим образом:

Тематика обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного		кол-во обращений	%
1.	Право на жилище (получение жилья, вопросы ЖКХ, в том числе оплата коммунальных услуг, субсидии на оплату коммунальных услуг и т.д.)	97	15
2.	Право социального обеспечения (пенсии, гарантии и компенсации, пособия, льготы, социальные выплаты, проживание в социальных учреждениях)	46	7,1
3.	Право на охрану здоровья (медицинская помощь, медицинская экспертиза, медицинские учреждения)	44	6,8
4.	Право на труд (трудовые споры, оплата труда, трудовой договор, трудоустройство и занятость населения, трудовой стаж)	26	4,0
5.	Право на благоприятную окружающую среду	17	2,6
6.	Право на охрану семьи, материнства, отцовства	15	2,3
7.	Приобретение гражданства, миграционные отношения, получение паспорта	9	1,4
8.	Право владения, пользования и распоряжения землей	9	1,4
9.	Банковские кредиты, вклады	7	1,0
10.	Право на образование	9	1,4

11.	Соблюдение прав при исполнении уголовных наказаний	89	13,8
12.	Права подозреваемых и обвиняемых, в том числе:	105	16,3
	Право на объективное расследование органами следствия по уголовным делам	25	4,2
	Право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам	42	6,5
13.	Право на справедливое судебное разбирательство по гражданским делам	12	1,9
14.	Просьба пригласить на личную беседу при посещении учреждений системы исполнения наказаний	11	1,7
15.	Просьба об оказании содействия в переводе осужденного в другое исправительное учреждение	10	1,5
16.	Просьба установить место отбывания наказания осужденного	1	0,2
17.	Просьба предоставить юридическую консультацию, разъяснить законодательство, выслать нормативные правовые акты	56	8,6
18.	Информация о преступлениях	4	0,6
19.	Просьба перенаправить обращение	6	0,9
20.	Неприкосновенность собственности	3	0,5
21.	Межнациональные отношения	2	0,3
22.	Иные правоотношения (вопросы транспортной доступности в сельских районах, права потребителей, просьбы о содействии в реализации прав граждан на объединение и др.) :	69	10,7
	Итого:	647	100

По-прежнему значительный объем в структуре жалоб и обращений от жителей области составляют заявления, связанные с реализацией жилищных прав – 15 % (97). Все заявления в этой сфере можно разделить на две основные группы. Первая группа, более многочисленная (78), объединяет граждан, жалующихся на нарушения их прав на жилище. В частности, жители региона жалуются на сложности в приобретении жилья участвующими в программе переселения их районов Севера, лицами из числа детей-сирот, «погорельцами». Есть обращения с просьбой не допустить выселения из ведомственных общежитий по истечении срока действия договора коммерческого найма, несколько заявителей просили оказать содействие в поиске средств для приобретения жилья.

Вторая группа обращений поступила по вопросам жилищно-коммунального обслуживания. Граждане не удовлетворены качеством оказываемых услуг в этой сфере, непрозрачностью процедуры утверждения тарифов и их ростом, начислением высокой платы по общедомовым нуждам. Есть обращения с просьбой вмешаться в конфликт жильцов с председателем ТСЖ или управляющей компанией.

Кроме того, проблема жилищно-коммунального обслуживания наиболее часто поднималась гражданами в ходе телефонных разговоров и ежедневных приемов граждан сотрудниками аппарата Уполномоченного.

Среди «социальных» примерно на одном уровне находятся обращения, затрагивающие вопросы здравоохранения (44) и социального обеспечения (46), что в общей сложности составляет почти 14 %.

Письма, телефонные звонки свидетельствуют о проблемах льготного обеспечения жизненно-необходимыми лекарственными препаратами; случаях подмены бесплатной медицины платной; некорректного обращения с пациентами; нехватки квалифицированных специалистов и недоступности современных средств диагностики; качества медицинской помощи; соблюдения прав граждан, страдающих психическими расстройствами. Следует отметить, что в число обращений в сфере здравоохранения включены письма от лиц, находящихся в местах принудительного содержания (16).

Предметом многих жалоб по социальным вопросам являются снабжение инвалидов и некоторых других льготных категорий лекарствами, средствами реабилитации, размер пенсионных выплат, предоставление услуг в учреждениях социального обслуживания населения, и др.

Как было отмечено выше, значительную долю обращений к Уполномоченному составляли письма граждан, находящихся в местах принудительного содержания. Это обусловило «популярность» темы соблюдения прав лиц при исполнении уголовных наказаний, прав подозреваемых и обвиняемых, в том числе права на объективное расследование органами следствия по уголовным делам, права на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам. Количество обращений по названным темам составляет 30 % (194).

11 осужденных обратились с просьбой о личной беседе во время посещения Уполномоченным мест принудительного содержания, во всех случаях просьбы были удовлетворены. При личной встрече Уполномоченному сообщали о конфликте с другими лицами, находящимися в камере, просили помочь составить обращение в Европейский суд по правам человека, оказать содействие в условно-досрочном освобождении и др.

В нескольких обращениях лица, находящиеся в пенитенциарных учреждениях, жаловались на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов, высказывали несогласие с квалификацией их

неправомерных действий, либо просили принять участие в судебном разбирательстве по уголовному делу.

Однако, учитывая установленный федеральным законодательством запрет на внепроцессуальные обращения к суду, Уполномоченный, не являясь в силу закона участником судебного разбирательства, не вправе вмешиваться в деятельность суда. Всем обратившимся были даны соответствующие разъяснения, а также проверена возможность воспользоваться услугами адвоката.

Информация о нарушении трудовых прав граждан содержалась в 26 обращениях. Речь шла о трудовых спорах, связанных с невыплатой заработной платы (в том числе «черной»), не заключением в установленном порядке трудовых договоров, проблемах трудоустройства, дискриминации при поиске работы.

Сфера экономических правоотношений затронута в обращениях, связанных с правом землепользования, правами участников долевого строительства жилья, а также в обращениях клиентов финансовых учреждений (банков), оформивших банковские кредиты и денежные вклады (16 или 2,8%).

По-прежнему актуально обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду (17). Жалобы в сфере экологии касались: качества питьевой воды, деятельности Сибирского химического комбината и планируемого строительства нового объекта ядерной энергетики, строительства АЭС, вырубки лесных насаждений, строительства мусороперерабатывающего предприятия и др. Обращает на себя внимание то, что 10 из 17 «экологических» обращений, являются коллективными, что свидетельствует об активной гражданской позиции и желании объединиться для защиты своих прав в сфере экологии.

Несколько обращений в сфере образования касались устройства детей в дошкольные учреждения (6). По вопросам охраны семьи, материнства отцовства в адрес Уполномоченного поступило 15 обращений, среди них просьбы отбывающих наказание лиц помочь узаконить брак, зарегистрировать ребенка, помочь в споре с органами опеки.

7 обращений в прошедшем году поступило по вопросам соблюдения прав в сфере миграционных процессов – в основном заявители обращались с просьбами оказать содействие в получении российского гражданства.

Значительное количество обращений содержало просьбу дать юридическую консультацию по различным вопросам, выслать конкретные нормативные правовые акты - 56 (8,6 %). Указанные цифры свидетельствуют о недостаточной правовой грамотности населения, отсутствии у людей информации о структурах, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Большой удельный вес имеют обращения, не выделенные в самостоятельную группу, поскольку они затрагивают самые разнообразные вопросы. Это всевозможные просьбы о перенаправлении обращений в другие

инстанции, о розыске людей, о контроле отправления обращения в Европейский суд по правам человека, об оказании поддержки в проведении учредительного собрания общественной организации, жалобы на водителей маршрутных автобусов, всякого рода информация, направленная для сведения Уполномоченного, и т.д.

4 обращения содержали информацию о совершаемых преступлениях. Все они в соответствии с законом были направлены в правоохранительные органы для принятия соответствующих мер.

Обращения представителей некоммерческих организаций касались, в основном, вопросов охраны окружающей среды, сферы образования, социального обеспечения, прав отдельных категорий лиц.

Анализ тематики устных обращений подтверждает злободневность проблем, отраженных в письменных обращениях. Так, подавляющее большинство устных обращений касается проблем в сфере жилищных прав (48), на втором месте - обращения, связанные с социальным обеспечением и обслуживанием (18). Были обращения, затрагивающие интересы в сфере трудовых правоотношений, пенсионного обеспечения, миграционных процессов, семейных обязательств.

Начиная с октября 2013 года в аппарате Уполномоченного введена практика ежемесячного проведения «прямых» телефонных линий по различным вопросам применения законодательства. Цель подобных мероприятий - помочь гражданам сориентироваться в способах решения возникших проблем.

Анализ обращений по **видам органов** свидетельствует о том, что около 40% обращений так или иначе касаются деятельности различных федеральных органов. Это, в первую очередь, жалобы на правоохранительные органы, в основном по вопросам возбуждения и расследования уголовных дел, обращения о несогласии с судебными актами, а также жалобы в сфере исполнения наказаний. Около 10 % поступивших обращений - на действия региональных властей и органы местного самоуправления (примерно по 5%).

Остальные заявители жаловались на учреждения здравоохранения, образования (8,7 %), на управляющие компании (4%), различные организации, с которыми у граждан возникали гражданские правоотношения (6%) и т.д.

Результаты работы по рассмотрению обращений

По 57,2% обращений заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты, были направлены разъяснения и рекомендации о формах, методах и возможных вариантах действий, в том числе оказано содействие в восстановлении права. В интересах лиц с ограниченными возможностями здоровья, пенсионеров, одиноких матерей, представителей других социально уязвимых категорий, Уполномоченным направлялись письма, побуждающие орган либо должностное лицо оказать законную помощь и содействие заявителю.

4,8% обращений направлены Уполномоченным для разрешения в различные инстанции по подведомственности. Согласно сложившейся практике, направленные жалобы и заявления продолжали оставаться на контроле до получения информации о результатах проводимых проверок. В случае необходимости предпринимались дополнительные меры, направленные на восстановление прав заявителя.

32 % заявителей даны юридические консультации, разъяснены положения законодательства, оказана помощь в составлении заявлений в правоохранительные и контролирурующие органы. 4,6% обращений содержали информацию для сведения Уполномоченного (анализ политической ситуации, мнение о законодательных актах и др.).

При работе с обращениями граждан, Уполномоченным по правам человека крайне редко принималось решение об отказе в рассмотрении жалобы, хотя такая возможность предусмотрена в законе. 7 обращений не рассматривались в связи с поступлением отказа от самих заявителей.

В целом статистика обращений свидетельствует о востребованности института Уполномоченного по правам человека в Томской области, о доверии и надежде граждан на то, что с помощью Уполномоченного можно добиться восстановления нарушенных прав или получить непредвзятую консультацию.

В свою очередь Уполномоченному работа с обращениями позволяет выявить системные проблемы в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, довести их до сведения соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления с целью восстановления нарушенных прав и законных интересов, а также предотвращения их нарушений в будущем.

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Часть 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации гласит, что каждый имеет право на жилище. Данное конституционное право является абсолютным, то есть не подлежит ограничению ни при каких обстоятельствах.

Развивая приведенное конституционное положение, часть 4 статьи 1 Жилищного кодекса РФ определяет, что граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством.

Практика работы Уполномоченного показывает, что ситуация с реализацией права граждан на жилище во многих случаях является очень непростой.

Доступность жилья для населения Томской области остается на невысоком уровне, поскольку темпы роста доходов населения отстают от

темпов роста цен на первичном рынке жилья. Динамика индекса доступности жилья, характеризующего количество лет, необходимых для накопления средств на покупку нового жилья, рассчитанного по общепринятой методике (18 кв. м на человека для среднестатистической семьи из трех человек), не в полной мере отражает реальные инвестиционные возможности населения, поскольку не учитывает потребительские расходы домохозяйств.

Оценка доступности, исходя из средней обеспеченности жильем в регионе (которая в 2011 г. составляла 21,7 кв. м на человека) и с учетом потребительских расходов, показывает, что в действительности среднестатистическому домохозяйству требуется более 10 лет для накопления средств, необходимых на покупку нового жилья¹.

Конечно, для многих есть выход – взять кредит в банке. На сегодняшний день число россиян, вовлеченных в кредитные отношения, по данным ОАО «Национальное бюро кредитных историй», превышает 64 млн. человек, это около 85% экономически активного населения страны. Но при этом эксперты отмечают, что «закредитованность» населения растет, а около 3% заемщиков имеет более четырех действующих кредитов.

В Томской области каждая вторая квартира во вновь построенном доме продается в рамках ипотечных программ банков.

К Уполномоченному, по большей части, обращаются люди, среднедушевой доход семей которых около или ниже прожиточного минимума (пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи, одинокие матери с детьми, безработные, лица с низкой заработной платой и т.д.). Для таких категорий граждан ежедневная задача – распределить свои скромные доходы таким образом, чтобы хоть как-то свести концы с концами. Естественно, ни о каком приобретении ими жилья за счет собственных средств речи идти не может. Далеко не всем доступна и ипотека. Не все, взявшие кредит, в состоянии его выплачивать.

За 11 месяцев 2013 г. объем просроченной банковской задолженности в целом по стране составил 440 млрд. рублей.

Судя по тематике обращений, поступающих к Уполномоченному, при постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, граждане сталкиваются со следующими основными проблемами.

Статья 3 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» устанавливает, что регистрационный учет граждан вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Регистрация или отсутствие таковой **не может служить** основанием ограничения или

¹ Стратегия развития строительного комплекса Томской области на период 2013 - 2022 годы, утв. Постановлением Законодательной Думы Томской области от 30.05.2013 № 1232

условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Несложно заметить, что сама формулировка данной нормы уже содержит внутреннее противоречие. Действующий институт регистрации по месту жительства, по сути, не имеет больших отличий от существовавшего в СССР института прописки. По-прежнему, как и в советские времена, от наличия или отсутствия этого штампа в паспорте напрямую зависит реальная возможность трудоустройства, получения определенных мер социальной поддержки, а также решения жилищных проблем.

При этом ни для кого не является открытием тот факт, что законодательные нормы о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания несколько «оторваны» от реальности. Многие граждане нашей страны имеют регистрацию по месту жительства по одному адресу, а фактически проживают в другом месте, уже без всякой регистрации. Как отмечает доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, кандидат юридических наук Миролюбова С.Ю.², наравне с законодательно установленным правилом повсеместно действует обычай, выработанный населением, несмотря на угрозу административной ответственности за нарушение режима государственной регистрации по месту жительства (месту пребывания).

Как уже отмечалось ранее, многих граждан, имеющих регистрацию по месту жительства в одном месте, а проживающих и (или) работающих в другом, интересует постановка на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении именно по месту их фактического пребывания.

Показательной также является ситуация с постановкой на учет инвалидов, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания граждан.

Так, во время посещения Уполномоченным одного из стационарных учреждений социального обслуживания граждан, проживающая там С. – инвалид второй группы с детства, обратилась с просьбой оказать содействие в предоставлении жилого помещения. Молодая женщина – инвалид с малых лет проживает в различных учреждениях социального обслуживания Томской области. Она дееспособна, передвигается самостоятельно, в состоянии себя обслуживать, давно мечтает иметь собственное жилье. Администрация учреждения социального обслуживания на основании обращения С. и ходатайства Уполномоченного о содействии, подготовила пакет документов для постановки С. на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении. Однако при подготовке документов выяснилось, что на учет можно встать только в сельском поселении с численностью населения около двух тысяч человек, в границах территории

² Миролюбова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: Статут, 2013. 157 с.//СПС КонсультантПлюс

которого находится место жительства С., то есть учреждение социального обслуживания. Тогда как С., с учетом своего здоровья, хотела бы получить жилье в Томске, где для нее гораздо больше возможностей жить в комфортной среде обитания. В итоге от постановки на учет в сельском поселении С. отказалась.

Согласно положениям Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалиды, проживающие в учреждениях социального обслуживания и желающие получить жилое помещение по договору социального найма, подлежат принятию на учет для улучшения жилищных условий независимо от размера занимаемой площади и обеспечиваются жилыми помещениями наравне с другими инвалидами.

Согласно п. 3 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.07.1996 № 901, учет нуждающихся в улучшении жилищных условий инвалидов осуществляется по месту жительства.

Понятно, что при «распределении» инвалидов по стационарным учреждениям социального обслуживания, желание самого инвалида проживать в том или ином муниципальном образовании, конечно, принимается в расчет, но отнюдь не во всех случаях является определяющим. В каких-то муниципальных образованиях просто нет стационарных учреждений социального обслуживания для инвалидов, каждое учреждение имеет «лимит наполняемости» и т.д. В этой связи не совсем понятна позиция законодателя, согласно которой инвалид при решении своих жилищных вопросов «привязан» к месту нахождения того учреждения, куда он попадает чаще всего «по распределению» органов социального обеспечения населения.

Весьма злободневным является вопрос постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях граждан, вообще не имеющих регистрации по месту жительства.

Вот цитата из типичного обращения по данному вопросу: *«Семья с 2001 года постоянно снимает квартиру, зарплата главы семьи – 12 000 руб., за квартиру ежемесячно надо отдавать 9 000 руб., а еще надо детей кормить, в школу одевать, старшая дочь сидит дома с маленьким ребенком...»*. В ходе общения с заявителем было установлено, что встать на очередь в качестве нуждающегося в жилых помещениях заявитель не может, т.к. не имеет регистрации по месту жительства (хозяева квартиры, сдающие ее в наем, не желают регистрировать в своей квартире семью с несовершеннолетними детьми).

Введение с 1 января 2014 года уголовной ответственности за фиктивную регистрацию только усугубляет проблемы граждан, не имеющих регистрации. А ведь речь идет не только о неблагополучных, асоциальных гражданах, но и о «невидимых» бездомных: людях, которые не имеют регистрации и своего жилья, но в настоящий момент проживают у знакомых

или родственников, работают. Их положение очень зыбко, в случае инвалидности или продолжительной болезни такие люди, как правило, лишаются заработка и рано или поздно могут оказаться на улице.

Озабоченные этой проблемой общественные организации видят выход для таких граждан хотя бы в предоставлении государством возможности получить регистрацию в условном «пункте регистрации». Такая регистрация не будет «привязана» к их фактическому месту жительства (к примеру, квартира по договору аренды), но позволит трудоустроиться, встать на учет в качестве нуждающегося в жилье, получить социальные выплаты и пособия и пр. Однако, в соответствии с действующим законодательством, такие действия незаконны и могут являться основанием для уголовной ответственности.

Представляется, что на сегодняшний день единственным не противоречащим законодательству способом решения данной проблемы остается расширение сети так называемых социальных приютов (общежитий), где попавшие в трудную ситуацию граждане могли бы получить регистрацию и возможность жить в течение определенного срока. Вместе с тем, для того, чтобы начать эту работу, необходимо располагать информацией о примерном количестве граждан, нуждающихся в помощи. И первый шаг для решения данной проблемы в рамках области – это разработка системы учета граждан, живущих без регистрации. Возможно, стоит изучить опыт регионов, где существует учет граждан, не имеющих возможность получить регистрацию. Это дает возможность планировать реальные меры поддержки при решении проблем данной категории граждан.

Последние изменения в законодательстве дают основания полагать, что ситуация все-таки сдвинулась с мертвой точки. В частности, внесены изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Теперь гражданин РФ вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта РФ. Это облегчит положение хотя бы тех, кто переезжает в другие населенные пункты в пределах одного региона.

Хотелось бы остановиться и на таком примере. К Уполномоченному обратился инвалид 2 группы Г. с просьбой оказать содействие в решении жилищного вопроса. В 2009 Г. был поставлен администрацией района в очередь на получение жилищной субсидии по программе выезда из районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий по списку «инвалиды». В 2013 году Г. стало известно, что он исключен из числа участников программы. Причина исключения из списков заявителю не ясна. Уполномоченный изучил доводы заявителя, и, посчитав их обоснованными, обратился в районную прокуратуру с просьбой, при наличии оснований, принять меры прокурорского реагирования.

В результате прокурорской проверки было установлено, что решение об исключении Г. из числа участников программы принято неправомерно. Это решение было опротестовано прокуратурой, как принятое с нарушением действующего законодательства и, по результатам рассмотрения протеста, отменено.

Таким образом, казалось бы, права гражданина восстановлены, справедливость восторжествовала. Вместе с тем, вследствие указанных обстоятельств заявитель не смог принять участие в распределении государственных жилищных сертификатов в 2012 и 2013 годах. Г. и его супруга достигли преклонного возраста, страдают от хронических заболеваний, много сил и энергии пожилых людей ушло на борьбу за свои права. Г. опасается, что просто не доживет до заветного дня переселения в новое жилье. Упущенное время заявителю уже никто не вернет.

В адрес Уполномоченного поступает значительное число обращений от людей, чье жилье пришло в негодность в результате пожара. Перед ними в одночасье встают серьезнейшие проблемы, к которым, как правило, большинство из нас не готовы ни морально, ни финансово. Одним погорельцам вовсе негде жить после пожара (жилье уничтожено полностью), другим на ремонт жилья требуются значительные денежные средства, которые просто негде взять.

Вот выдержки из письма жительницы одного из отдаленных районов Томской области М. *«Прошу помочь мне в ремонте моей квартиры или в получении квартиры. Я инвалид, получила при пожаре ожоги 2-3 степени, перенесла несколько операций. Я выжила, но мне очень тяжело, я потеряла все, с таким трудом нажитое. Буквально за четыре месяца до пожара поменяла всю бытовую технику, мебель. Не могу добиться ремонта своей квартиры. Я обращалась во многие инстанции в Томской области, писала в Москву... Сейчас живу у дочери. У нас правовое государство. Прошу Вас, помогите мне с квартирой!».*

В ответе главы сельского поселения, куда Уполномоченным был направлен запрос, звучит почти та же безнадежность, как и в самом обращении М.: *«Администрация поставила М. на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении. Нет в поселении свободного жилья, беда наша. Маневренное случается, но М. никогда не просила такое жилье. Она просит сделать ремонт сгоревшего дома. Восстановить сгоревшее здание потребуются очень много средств (порядка 500 000 руб.), а в бюджете поселения на ремонт жилого муниципального фонда 386 000 руб., и это при том, что заявления на ремонт от граждан исчисляются десятками. Ремонт жилья М. «съест» ремонт жилых помещений всего поселения...».*

Вывод можно сделать только один – гражданам, оказавшимся в подобной ситуации, как правило, приходится рассчитывать на свои силы.

В связи с приведенным примером, особого внимания заслуживают вопросы, касающиеся обеспечения граждан помещениями маневренного фонда. Все мы помним, как в декабре 2012 года, после страшного взрыва в

жилом десятиэтажном доме в Томске по улице Сибирской, для расселения пострадавших Министерством обороны РФ были выделены квартиры в доме для отставных офицеров. Представители городских властей обращали внимание на то обстоятельство, что в маневренном фонде Томска не хватает квартир даже для «текущих ситуаций», необходимо строительство хотя бы еще одного дома для временного расселения.

Уполномоченным были направлены запросы главам городов и районов Томской области с просьбой представить информацию о наличии маневренного фонда. Такую информацию в адрес Уполномоченного направили 17 городов и районов Томской области.

Маневренный фонд имеется в городах Томске, Кедровом, Стрежевом, Северске.

По информации, представленной Томским, Каргасокским, Молчановским, Кривошеинским, Верхнекетским, Колпашевским, Александровским и Асиновским районами, маневренный фонд создан не во всех поселениях, входящих в состав названных районов (по большей части, маневренный фонд имеется в 1-2 поселениях из 5-7).

Полностью отсутствует маневренный фонд в поселениях Чаинского, Шегарского, Парабельского, Тегульдетского, Бакчарского районов.

К счастью, далеко не во всех поселениях Томской области проживают семьи погорельцев. Но если уж так случилось, что в поселении нет маневренного жилья, а пострадавшие от пожаров имеются, местные власти должны делать все возможное, чтобы помочь людям. Органами местного самоуправления большинства поселений Томской области гражданам, пострадавшим от пожара, оказывается посильная помощь, объемы которой зависят от финансовых возможностей поселений.

Тем, чье жилье пострадало от пожара, выплачивается материальная помощь за счет средств резервных фондов (при наличии таковых). Речь, в лучшем случае, идет о сумме в 10-50 тыс. руб. Также на местах погорельцам оказывают содействие в проведении ремонта, реконструкции помещений, пострадавших от пожара, предоставляют транспортные услуги по вывозу мусора.

В соответствии с областным законодательством пострадавшие от пожара включаются в списки граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд, а также им предоставляются меры социальной поддержки через центры социальной поддержки населения на местах.

Однако предоставление в пользование маневренного жилья – лишь временная мера. Для решения жилищного вопроса по существу, погорельцу необходимо встать на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Вместе с тем, далеко не каждый гражданин, утративший свое единственное жилье в результате пожара, может претендовать на внеочередное получение жилья.

Если доходы погорельца и стоимость принадлежащего ему имущества хоть немного превышают пороговые значения, установленные для признания

граждан малоимущими, предполагается, что такой гражданин в состоянии сам обеспечить себя жильем.

В этой связи хотелось бы привести одно из обращений, поступивших к Уполномоченному. Дом пенсионеров М-ых полностью сгорел и восстановлению не подлежит. Один из супругов - ветеран труда, 84 года. За несколько дней до пожара он перенес операцию. Его жене было 82 года, она тоже ветеран труда и труженик тыла, стала инвалидом после недавнего инсульта. После пожара они были помещены в больницу, а из больницы возвращаться было некуда. Пожилые люди хотели бы получить жилье в Доме ветеранов.

Уполномоченным были направлены запросы во все инстанции, от которых можно было бы ожидать содействия в решении проблемы. Однако ответы были неутешительными. В поселении, где произошел пожар, свободного маневренного жилья не оказалось. Для получения квартиры в Доме ветеранов необходимо представить справку о нуждаемости в жилом помещении. Учитывая, что семья М-ых не относится к категории малоимущих, поставить их на учет нуждаемости в жилом помещении по условиям Жилищного кодекса РФ не предоставляется возможным. Единственное, что можно было сделать для пожилой четы, – предоставить им места в доме-интернате для престарелых и инвалидов. От такого решения жилищной проблемы М-вы категорически отказались.

Так получилось, что пожилым людям, всю жизнь честно трудившимся на благо государства, полагались только места в доме-интернате, куда чаще всего идут от нужды и безысходности. Благополучной пожилой чете в страшном сне не могло присниться, что свои последние годы им будет предложено доживать в «казенном доме». Альтернатива - на старости лет скитаться по съемным квартирам в ожидании жилья из маневренного фонда. Еще один вариант, который старики отвергли - стать обузой для детей, тоже уже пенсионеров. Все это – по закону. А по справедливости? Как говорится, комментарии излишни.

После ознакомления с приведенными примерами из практики деятельности Уполномоченного может сложиться впечатление, что обстановка в сфере обеспечения граждан жильем является неблагоприятной. Конечно, это не так. Дело в том, что к Уполномоченному, как правило, обращаются люди, оказавшиеся в исключительно тяжелом положении, а также в нестандартных ситуациях, когда закон «не срабатывает».

Люди, жилищные вопросы которых успешно решаются региональными и муниципальными властями в рамках текущей деятельности, к Уполномоченному не обращаются. Будет справедливым сказать, что региональные власти прилагают значительные усилия, направленные на решение жилищных проблем граждан.

Так, в 2013 году в 6 муниципальных образованиях Томской области: городах Томск, Стрежевой, Колпашево, Асино, с. Александровское, с. Богашево реализовывались программные мероприятия «Региональной

адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2013 - 2015 годах».

По информации, размещенной на сайте Администрации Томской области³, наша область вошла в число 13 регионов, полностью выполнивших план и условия вышеназванной программы, для которых Минстрой России подготовил механизм финансового поощрения. Как сообщил заместитель Губернатора Томской области по строительству и инфраструктуре И. Шатурный, 2013 год стал для региона рекордным по ликвидации аварийного жилья. На эти цели направлено столько же средств, сколько в сумме за предыдущие пять лет, — 1 млрд 400 млн рублей. Это позволило расселить 870 квартир, в которых проживали почти 2,5 тыс. человек.

В большинстве муниципальных образований - участников программы, в 2013 году квартиры для расселения аварийных домов приобретены на первичном рынке жилья. В Стрежевом в качестве способа переселения выбрано новое строительство. В с. Александровское жилые помещения для расселения приобретались на вторичном рынке жилья.

Также в последние годы в области идет активная работа по решению жилищных проблем участников Великой Отечественной войны, инвалидов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) участников и инвалидов этой войны. Всего в Томской области обеспечены жильем 101 ветеран Великой Отечественной войны (из вставших на учет до 01.03.2005) и 1 673 ветеранов из числа тех, кто встал на учет после 01.03.2005.

Кроме того, область обеспечила жильем 370 человек из числа ветеранов боевых действий, инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов.

Важно, что вопросы расселения граждан из ветхого и аварийного жилья находятся на постоянном контроле прокуратуры Томской области. По результатам вмешательства органов прокуратуры в 2013 году из аварийного жилья расселено более 30 семей. Прокурорскими проверками неоднократно выявлялись факты нарушения муниципалитетами жилищных прав граждан, в том числе посредством ненадлежащего исполнения обязанности по содержанию муниципального жилого фонда. Имели место случаи, когда муниципальные межведомственные комиссии, из соображений экономии бюджетных средств, вместо признания домов аварийными и подлежащими сносу принимали незаконные решения о возможности их капитального ремонта. В таких случаях прокуроры обращались в суд с требованиями о восстановлении нарушенных прав граждан.

Вместе с тем, обращения к Уполномоченному свидетельствуют о том, что не всегда делается все возможное для обеспечения граждан жильем. Очевидно, что в условиях острой нехватки муниципального жилья каждая муниципальная квартира должна состоять на учете в органе местного

³ http://tomsk.gov.ru/ru/press-centr/press-relizy/news_item/-/novost-tomskaya-oblast-voshla-v-chislo-regionov-s-samyimi-vysokimi-tempami-rasseleniya-avariynogo-zhilya

самоуправления, а все освобождающиеся квартиры – незамедлительно передаваться нуждающимся.

В этой связи нельзя обойти вниманием следующее письмо, поступившее от гр. М. - жителя Томского района. *«Пожалуйста, помогите в моей ситуации, уже крик души о помощи! Наш дом признан аварийным, долгие годы мы добивались расселения. Осенью 2012 года суд обязал администрацию поселения предоставить нам квартиру взамен аварийной, был выдан исполнительный лист. Администрация поселения выделила нам квартиру, в июле 2013 года был заключен договор социального найма. Однако заселиться в квартиру мы не можем, т.к. там проживают посторонние люди. Администрация ничего не хочет делать. Как быть дальше? В нашей семье двое несовершеннолетних детей, живем в одной комнате площадью 21 кв.м., уже просто устали ждать !»*

По информации, предоставленной сельской администрацией, спорная квартира находилась в муниципальной собственности с 2006 года (однако право собственности в установленном порядке зарегистрировано не было). Тем не менее, в отношении указанной квартиры был заключен договор социального найма с М.. При этом из поля зрения муниципалитета выпал тот факт, что в квартире живет другой человек – Ж. После того, как семья М. стала «бить во все колокола» и требовать незамедлительного вселения в квартиру, проживающий в квартире Ж. стал собирать документы, необходимые для оформления его права собственности на это жилье. В ноябре 2013 года Ж. зарегистрировал свое право частной собственности на квартиру. Соответственно, данная квартира муниципальной не является и семье М. предоставлена быть не может.

Все что смогла сделать администрация - это обратиться в суд с просьбой об отсрочке исполнения судебного акта по иску о предоставлении жилья М., т. к. свободные муниципальные жилые помещения отсутствуют. Теперь решение жилищного вопроса М. отодвигается на неопределенный промежуток времени: до момента ввода в эксплуатацию многоквартирного жилого дома, предназначенного для расселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

Таким образом, муниципалитет с 2006 года считал квартиру своей собственностью, однако не только не оформил права на нее надлежащим образом, но даже не уточнил, кто и на каких основаниях там проживает. Тем не менее, было принято решение выделить ее семье М.

Именно несостоявшиеся новоселы вынуждены были разбираться с вопросами оформления прав на квартиру, а их «хождения по мукам», по иронии судьбы, увенчались оформлением права собственности совершенно другого человека. Получается, что муниципалитетом права семьи М. нарушены дважды: сначала нарушено право на жилище (доказывать свои права на переселение из аварийного жилья пришлось в суде), а затем - право на своевременное исполнение судебного акта. Остается только надеяться, что

описанная проблема все-таки носила единичный характер, и должностные лица местного самоуправления извлекли из нее соответствующие уроки.

Нельзя не отметить, что значительное число обращений на жилищную тему касается вопросов, в разрешение которых Уполномоченный не имеет права вмешиваться в силу своей компетенции. Так, к Уполномоченному нередко обращаются жертвы мошенников. Даже в тех случаях, когда налицо факт обмана, восстановить нарушенные права зачастую уже невозможно (истекли сроки предъявления исков в суд, спорная квартира перепродана добросовестному приобретателю, а мошенник исчез из поля зрения правоохранительных органов и т.п.).

В завершение темы о ситуации с жилищными правами граждан, хотелось бы отметить следующее. Повышение доступности жилья для жителей области является приоритетным направлением государственной политики, проводимой региональной властью. По информации, размещенной на сайте Администрации Томской области⁴, в 2013 году строители и индивидуальные застройщики Томской области сдали в эксплуатацию 531,3 тыс. квадратных метров жилья, что на 8,5 % больше, чем в 2012-м. Индивидуального жилья в Томской области в прошлом году построено 170,6 тыс. кв. м.

Министерство строительства и ЖКХ России установило плановый показатель ввода жилья на 2013 год для Томской области в 507,1 тыс. кв. м. Регион перевыполнил план на 4,8 %.

«Для стройиндустрии Томской области это рекордный показатель за последние 22 года: дотянуться до такой планки строителям не удавалось даже до начала финансового кризиса в 2008 году, — подчеркнул губернатор Сергей Жвачкин. — Мы выполнили стоящие перед нами задачи потому, что перешли к комплексной застройке территорий, синхронизировали работу власти, строителей и коммунальных предприятий, обеспечили застраиваемые участки необходимой инфраструктурой».

На необходимость скорейшего решения жилищной проблемы в масштабах всей страны обращено внимание в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Данным Указом Правительству РФ поручено обеспечить создание для граждан России возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет, предоставление доступного и комфортного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия.

Кроме того, Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ было поручено до января 2013 г. обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие

⁴ http://tomsk.gov.ru/ru/press-centr/press-relizy/news_item/-/novost-tomskaya-oblast-ustanovila-rekord-po-ob-emam-vvodimogo-zhilya

некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Фактически многие граждане уже сейчас решают свои жилищные проблемы именно путем аренды жилья. Снимать жилье люди вынуждены по многим причинам: невозможность совместного проживания с родственниками, отсутствие собственного жилья и перспектив его приобретения, чрезвычайные обстоятельства и т.д. Вместе с тем, основная часть рынка арендного жилья находится «в тени», а рыночная стоимость аренды квартир является весьма значительной.

22.03.2013 Государственной Думой Российской Федерации принят в I чтении проект Федерального закона № 197376-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений».

Как указывают авторы законопроекта, необходимо восполнить пробел правового регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений. В настоящее время отсутствует специальное законодательное регулирование правоотношений по поводу найма жилых помещений, в которых наниматель не ставит цели извлечения прибыли, в той или иной мере решает социальные вопросы, однако, складывающиеся правоотношения не могут быть урегулированы в рамках договора социального найма жилого помещения.

Законопроект предполагает, что жилые помещения по договору некоммерческого найма жилого помещения будут предоставляться в наемных (арендных) многоквартирных домах, наемных (арендных) жилых домах, комплексах наемных (арендных) жилых домов, все жилые помещения в которых принадлежат одному собственнику.

Поскольку в настоящее время наемные (арендные) дома отсутствуют, реализация законопроекта связана со значительными инвестициями в строительство таких домов. Реализация долгосрочных проектов инвестирования в создание наемных (арендных) домов некоммерческого использования может потребовать следующих мер государственной и (или) муниципальной поддержки:

- частичное бюджетное финансирование затрат на строительство таких домов, а также процентов по строительному кредиту в период строительства таких домов;
- бесплатное предоставление земельных участков;
- бесплатное подключение (присоединение) к сетям инженерно-технической инфраструктуры;
- бесплатное предоставление типовой проектной документации;
- освобождение от налога на землю;
- использование специального режима налогообложения.

Таким образом, реализация данного проекта, в значительной части, будет зависеть от наличия необходимых бюджетных ассигнований.

Права граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства

В феврале 2014 года Всероссийским центром изучения общественного мнения обнародованы данные о том, какие проблемы россияне считают наиболее актуальными лично для себя, а какие – для страны в целом⁵.

Одной из наиболее актуальных личных проблем наши сограждане сегодня считают ситуацию в сфере ЖКХ (57%). Как отмечают эксперты, за последние десять лет (с 2006 по 2014 год) актуальность проблем в сфере ЖКХ для россиян значительно возросла (с 32% до 57%).

Такие результаты исследований не случайны. Реформа ЖКХ в нашей стране продолжается, в общей сложности, уже второй десяток лет. Еще на первом этапе реформы был провозглашен принцип: размер платы за жилье и коммунальные услуги должен обеспечивать возмещение издержек на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги при адресной социальной защите бедных семей. В дальнейшем предпринимались меры, направленные на обеспечение формирования конкурентной среды в отраслях жилищно-коммунального хозяйства, что, по мнению реформаторов, должно было способствовать снижению издержек и, соответственно, тарифов на услуги ЖКХ при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг.

Постоянные преобразования в коммунальной сфере, многочисленные поправки в законодательство стали, к сожалению, характерной чертой регулирования вопросов в сфере ЖКХ. Непрерывные изменения дезориентируют непосредственных исполнителей, осложняют проведение какой-либо последовательной политики, не позволяют принимать долгосрочные, стратегические решения.

Несмотря на все реформы, ситуация в сфере ЖКХ оставляет желать лучшего. Так, в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», отмечается, что ситуация в жилищно-коммунальном комплексе характеризуется ростом износа основных фондов, ростом аварийности, высокими потерями ресурсов и низкой энергоэффективностью.

Органы государственной власти и местного самоуправления прилагают усилия к решению двух «прорывных» задач. Первая заключается в проведении в значительных объемах капитального ремонта и реконструкции многоквартирных домов с использованием средств собственников жилья, кредитных продуктов банков и различных механизмов государственной поддержки инициативных собственников жилья. Решение этой задачи позволит создать более комфортную среду обитания граждан, снизить расходы на оплату энергоресурсов. Вторая задача состоит в техническом обновлении коммунальной инфраструктуры. Ее решение связано с принципиальным улучшением инвестиционного климата в коммунальном секторе.

⁵ <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114712>

В проекте Стратегии развития жилищно-коммунального комплекса Томской области⁶ отмечено, что реформа жилищно-коммунального комплекса ставит перед собой цель по переходу на систему рыночных отношений, что подразумевает формирование полноценного рынка ЖКУ. Однако такой переход неизбежно приводит к резкому повышению жилищно-коммунальных тарифов в силу ряда объективных и субъективных причин:

- высокий износ основных фондов и низкая инвестиционная привлекательность влекут за собой низкую эффективность использования ресурсов (фондовых, материальных, трудовых), а это потери, которые вынуждены компенсировать потребители;
- постоянный рост цен на энергоносители ведет к регулярному удорожанию себестоимости производства услуг;
- низкая эффективность и отсутствие новых моделей управления предприятиями жилищно-коммунального комплекса, низкая правовая дисциплина не дают возможность создать благоприятный инвестиционный климат и привлекательность в ЖКК и др.

К сожалению, многие рядовые граждане оказались не готовы взвалить на свои плечи ответственность за жилищно-коммунальные проблемы. Причина очевидна: низкий уровень доходов значительной части населения с большим трудом позволяет выделять значительную часть семейного бюджета на финансирование, к примеру, капитального ремонта собственного многоквартирного жилого дома.

Вместе с тем, драматизировать ситуацию не стоит. Естественно, что власти не в состоянии сразу решить все без исключения наболевшие вопросы в коммунальной сфере: заменить изношенные объекты коммунальной инфраструктуры, отремонтировать протекающие крыши, поменять изношенное лифтовое оборудование на новое и т.п. Однако, несмотря на все трудности, в регионе предпринимаются меры, направленные на обеспечение решения коммунальных проблем.

Так, по состоянию на 31.12.2013 в Томской области завершено исполнение «Региональной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов в Томской области в 2013 году». Совокупный объем финансирования региональной адресной программы составил 107,1 млн. рублей. В результате реализации региональной адресной программы на территории Томской области обеспечено проведение капитального ремонта 42 многоквартирных домов, расположенных на территории 7 муниципальных образований.

Возвращаясь к анализу обращений на жилищную тему, следует отметить, что к Уполномоченному нередко обращаются граждане, категорически не согласные с начислениями платежей за коммунальные услуги.

6

<http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/24637/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%20%D0%96%D0%9A%D0%A5%20%D0%A2%D0%9E.pdf>

Например, гр. В. просил разъяснить, почему плата за вывоз твердых бытовых отходов взывается с квадратных метров жилплощади, в то время как такие отходы создаются людьми, а никак не квадратными метрами. Ответ один – так решил законодатель, хотя это решение далеко не всем кажется бесспорным.

С одной стороны, мотивы законодателя понятны - площадь жилья в течение года не меняется, оплату достаточно рассчитать один раз в год. А за количеством членов семьи, проживающих в каждой квартире, надо постоянно следить: кто-то родился, умер, приехал, уехал и т.п.

С другой стороны, можно понять и жителей, недовольных сложившимся порядком. Нередко представителям социально не защищенных слоев общества (людям преклонного возраста, инвалидам), проживающим одиноко и имеющим низкий уровень дохода, приходится затрачивать немалую сумму на обслуживание общего имущества в многоквартирном доме, что нарушает принцип соразмерности платежей.

Многие граждане, окончательно запутанные бесконечными преобразованиями в сфере ЖКХ, не имеют четкого представления о том, как защитить свои права в сфере ЖКХ.

В сентябре-октябре 2013 года Уполномоченному поступило значительное количество обращений по вопросам длительного отсутствия горячей воды, несвоевременного подключения теплоснабжения. Многие просто не знают, куда жаловаться в таких случаях, или, напротив, пишут во всевозможные структуры.

В августе 2013 года сразу несколько жителей девятиэтажного многоквартирного дома в Томске обратились к Уполномоченному с просьбой решить экстренную проблему жизнеобеспечения своего дома. Без уведомления жителей было произведено отключение канализационной насосной станции, обслуживающей жилой дом. В результате канализационные колодцы переполнились, для откачки сточных вод из колодцев жильцы вынуждены были за свой счет нанимать ассенизаторские машины. Для недопущения затопления канализационными стоками нежилых помещений, расположенных в цокольном этаже дома, было принято решение об ограничении подачи воды. В доме отсутствуют лифты, поэтому граждане вынуждены были носить воду по лестницам.

Вот строки из обращения одного из жителей злополучного дома: «...О чрезвычайной ситуации и с просьбой о помощи были дважды даны телефонограммы дежурному администрации г. Томска... Правление ТСЖ обращалось неоднократно в аварийную службу ООО «Томскводоканал» с просьбой произвести водоотведение от многоквартирного дома. Был получен отказ. При попытке вручить письменное обращение диспетчеру ООО «Томскводоканал», представители ТСЖ не были допущены даже на территорию ООО «Томскводоканал» охраной. Выйти к нам для получения письма диспетчер отказался. В результате никем не было принято никаких мер для предупреждения чрезвычайной ситуации...».

Как выяснилось, причиной чрезвычайной ситуации послужило следующее. Коммерческой организацией, осуществлявшей строительство дома и канализационно-насосной станции, обслуживающей дом, своевременно не были перезаключены договоры электроснабжения. В целях недопущения бездоговорного потребления электроэнергии сетевой организацией ООО «Горсети» по заявке ОАО «Томскэнергосбыт» было произведено ограничение потребления электроэнергии, в том числе и канализационно-насосной станции. Результатом явилось полное прекращение откачки сточных вод из колодцев, что парализовало жизнедеятельность огромного дома, в котором проживает большое количество семей с маленькими детьми, а также пожилых людей.

С момента отключения энергоснабжения от канализационно-насосной станции до момента его подключения прошло девять дней, в течение которых жители дома «стучали во все двери», направили десятки обращений во все властные структуры. В этой связи возникает закономерный вопрос: неужели единственным способом обеспечить решение проблемы подключения канализационно-насосной станции к электросетям было отключение канализации от многоквартирного дома?

Приходится констатировать, что в некоторых случаях представители организаций, от которых зависит жизнеобеспечение граждан, сознательно идут на, мягко скажем, непопулярные действия. Жизнь показывает, что рыночные отношения не знают жалости. Это, несомненно, так, однако закономерным следствием таких поступков является нарастание социальной напряженности, и, как итог - рост недоверия в обществе.

К сожалению, не всегда собственники жилья готовы к активной работе по защите своих интересов. Гр. Д. обратился к Уполномоченному со следующим вопросом: как заставить собственников жилья в многоквартирном доме, где он проживает, провести общее собрание. *«Собственники квартир перестали собираться даже на собрания подъезда, говорят, что все зря... решить вопросы нельзя из-за равнодушия, лени собственников»*. По российскому законодательству собственник не может быть привлечен к ответственности за уклонение от участия в общих собраниях и т. п. (участие или неучастие в общем собрании – право собственника). Но не все понимают, что отказ от проведения общего собрания собственников помещений или уклонение от участия в нем, в итоге негативно отразится на самих же собственниках.

Как показал анализ информации, представленной Уполномоченному контрольно-надзорными органами, в 2013 году отмечен значительный рост обращений граждан по проблематике в сфере ЖКХ. Множество жалоб - обоснованные.

За 2013 год в Управление Роспотребнадзора по Томской области поступило 1586 обращений по вопросам нарушений требований законодательства о защите прав потребителей и санитарно-эпидемиологического благополучия в сфере ЖКХ. Общее количество таких

обращений по сравнению с 2012 годом увеличилось на 42%. Наиболее распространенные темы жалоб - ненадлежащие условия проживания в жилых помещениях; нарушение установленного порядка при оплате коммунальных услуг; предоставление некачественных коммунальных услуг; необоснованно большие суммы, предъявленные к оплате за электроэнергию по ОДН.

В 2013 году Управлением Роспотребнадзора по Томской области проведено 182 проверки юридических лиц, предоставляющих услуги ЖКХ, по итогам которых выявлено 317 нарушений законодательства о защите прав потребителей и санитарно - эпидемиологического законодательства, наложено штрафов на общую сумму 869 тыс. руб.

Наряду с этим, в 2013 году особое внимание вопросам повышения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг уделялось органами прокуратуры Томской области. Прокурорское вмешательство требовалось для надлежащей правовой регламентации вопросов установления тарифов и нормативов на коммунальные услуги, обеспечения подачи тепла и создания нормативного запаса топлива, в целях предотвращения нарушений прав граждан в связи с планируемым введением ограничений поставок энергии, а также для восстановления прав потребителей в связи с неправомерными начислениями платежей.

Многочисленные нарушения выявлялись прокурорами при установлении, взимании и расходовании платы за содержание и ремонт жилых помещений, общего имущества в многоквартирном доме, которые в ряде случаев содержали признаки уголовно-наказуемых деяний.

Всего в производстве следственных органов находится 12 уголовных дел в жилищно-коммунальной сфере, возбужденных по постановлениям прокуроров.

Наибольшее количество проверок по обращениям граждан о нарушении их прав в сфере ЖКХ проводится областным Департаментом ЖКХ и государственного жилищного надзора. Так, в 2013 году в названный Департамент поступило на рассмотрение 4413 обращений граждан, депутатов разных уровней, из иных органов власти (в 2012 году - 2804, в 2011 году - 1807).

Более чем в 50% обращений содержатся жалобы на работу управляющих и обслуживающих организаций. Преобладают вопросы, связанные с качеством содержания и ремонтом жилья; нарушениями в процессе предоставления коммунальных услуг: отключение ГВС, электроэнергии, водоснабжения, несоответствие температурного режима (воды, тепла); правильностью начислений платы за жилищно-коммунальные услуги; установкой приборов учета; нарушениями требований о раскрытии информации со стороны УК и ТСЖ.

В 2013 году Департаментом ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области по результатам проведенных надзорных мероприятий выявлено 1810 нарушений жилищного законодательства и законодательства в области энергосбережения (в 2012 году - 1714). Среди

выявленных нарушений большая часть касается нарушений правил технической эксплуатации и ремонта жилого фонда; правил пользования жилыми помещениями; нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами.

Обращает на себя внимание то, что весьма значительный объем работы проделан небольшим количеством специалистов. Численность инспекторского состава Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области составляет 14 сотрудников.

По фактам выявленных нарушений, к административной ответственности Департаментом ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области привлечено 208 лиц. Нарушители жилищного законодательства и законодательства в области энергосбережения привлечены к административной ответственности с наложением штрафов на общую сумму 2907 тыс. рублей (в 2012 году – 1606,9 тыс. рублей). По протоколам, составленным должностными лицами Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области к административной ответственности мировыми судьями привлечено 107 лиц.

ПРАВО НА БЕЗОПАСНУЮ И КОМФОРТНУЮ СРЕДУ ОБИТАНИЯ

По оценкам Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80 % определяется условиями среды его обитания.

В последние годы налицо рост числа неравнодушных жителей региона, которые полностью согласны с таким выводом и предпринимают определенные шаги по защите своих законных прав и интересов.

Например, в 2013 году в органы прокуратуры области по вопросам охраны природы обратилось 166 граждан (61 обращение признано обоснованным).

В обращениях ставились вопросы о соблюдении лесного и водного законодательства, законодательства об отходах производства и потребления, о недрах, об охране атмосферного воздуха, об охране животного мира и охоте, о добыче водных биологических ресурсов и рыбоводстве, об охране охраняемых природных территорий, указывалось на нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства.

443 обращения рассмотрено Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области (374 обращения признано обоснованными). В основном обращения касались вырубки лесов, загрязнения озер, несанкционированного размещения отходов, сброса сточных вод.

105 обращений граждан поступило на рассмотрение в Управление Росприроднадзора по Томской области. Из них 54 перенаправлено по подведомственности, 51 рассмотрено, 40 признано обоснованными. Тематика обращений та же : «недра», «воздух», «вода», «отходы», «земля».

Основные вопросы, поднимаемые гражданами в обращениях к Уполномоченному по правам человека в Томской области в 2013 году, это вопросы качества водных ресурсов, радиационной безопасности, нормальных условий существования в своем небольшом мире: квартира, дом, микрорайон.

Проблема обеспечения населения чистой питьевой водой относится к числу наиболее экологически значимых, поскольку она непосредственно влияет на здоровье граждан, определяет степень экологической и эпидемиологической безопасности.

Обеспечение населения Томской области чистой питьевой водой нормативного качества, безопасность водопользования входит в число приоритетов социальной политики Томской области, лежат в основе обеспечения здоровья и благополучия человека. При этом безопасность питьевого водоснабжения - важнейшая составляющая здоровья населения.

Обеспечение населения Томской области питьевой водой, соответствующей установленным санитарно-гигиеническим требованиям, в количестве, достаточном для удовлетворения жизненных потребностей и сохранения здоровья граждан, а также снижение загрязнения природных водных объектов - источников питьевого водоснабжения сточными водами бытовых объектов, промышленных и сельскохозяйственных предприятий является основной целью реализуемой на территории Томской области государственной программы «Чистая вода Томской области» на 2012 - 2017 годы.

Как гласит сама программа «... применение программно-целевого метода должно обеспечить эффективное решение системных проблем в водном секторе Томской области за счет реализации комплекса программных мероприятий, увязанных по задачам, ресурсам и срокам».

Однако, несмотря на все предпринимаемые областью меры, проблема обеспечения населения чистой питьевой водой продолжает оставаться весьма актуальной.

Так, к Уполномоченному обратились жители деревни Бугры, Парабельского района. Заявители жаловались на то, что в дома подается вода с повышенным содержанием аммиака и железа. Иной раз люди вынуждены употреблять в качестве питьевой воду цвета кваса.

Уполномоченный направил письмо в адрес Управления Роспотребнадзора по Томской области с просьбой рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении санитарно-эпидемиологических требований к водоснабжению д. Бугры.

На основании указанного обращения Управлением Роспотребнадзора была проведена внеплановая проверка в отношении организации, занимающейся эксплуатацией и содержанием водопроводных сетей д. Бугры. По результатам проверки в отношении генерального директора этой фирмы составлен протокол об административном правонарушении по ст. 6.5. Кодекса РФ об административных правонарушениях («Нарушение

санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде»). Также организации выдано предписание об устранении нарушения санитарного законодательства. Кроме того, в адрес главы администрации Парабельского района вынесено представление об устранении причин, способствующих административному правонарушению.

Уполномоченным по правам человека наряду с этим была направлена в адрес заявителей подробная информация о способах защиты нарушенных прав. После этого жители д. Бугры обратились в прокуратуру района с жалобой на качество питьевой воды. Прокуратура района провела проверку, результатом которой стало обращение прокурора в суд с исковым заявлением о понуждении обеспечить соответствие качества воды, поставляемой жителям д. Бугры, требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства. В иске прокурор отметил, что ненадлежащее исполнение ответчиком своих обязанностей грубо нарушает право значительного количества граждан на обеспечение нормальной жизнедеятельности, создавая угрозу их жизни и здоровью.

Суд удовлетворил заявленные требования и обязал ответчика обеспечить соответствие воды, поставляемой жителям деревни Бугры требованиям СанПин.

Однако, как показывает практика, иногда принятое судебное решение не гарантирует немедленного исправления ситуации.

Например, в ходе рассмотрения одного из обращений Уполномоченным было установлено, что в 2009 году Советским районным судом г. Томска вынесено решение, согласно которому на Администрацию г. Томска возложена обязанность в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу устранить допускаемое в результате незаконного бездействия нарушение прав неопределенного круга лиц и организовать водоотведение сточных вод, поступающих от жилых домов и объектов хозяйственного и социального назначения, расположенных в с. Тимирязевское, исключить сброс неочищенных хозяйственно-бытовых вод через канализационно-очистные сооружения с. Тимирязевское в реку Томь.

Однако на момент рассмотрения обращения (4 квартал 2013 года) возложенная на Администрацию г. Томска решением суда обязанность так и не была исполнена.

Поскольку продолжающийся длительное время сброс неочищенных сточных отходов в реку Томь является очень серьезным препятствием к обеспечению безопасных условий проживания, данная проблема взята Уполномоченным на личный контроль. Изучение материалов обращения показало следующее.

Сначала органами местного самоуправления на протяжении нескольких лет осуществлялась разработка и корректировка проектно-сметной документации на выполнение работ по организации водоотведения в с. Тимирязевское, получение на нее необходимых согласований и экспертиз, что привело к длительному неисполнению судебного решения.

Немало времени заняла процедура подготовки аукциона на выполнение строительно-монтажных работ. И только 02.07.2013 года был заключен муниципальный контракт на выполнение строительно-монтажных работ по канализационным очистным сооружениям в с.Тимирязевское. Срок окончания выполнения работ по контракту – апрель 2014 года, то есть спустя почти 5 лет после вынесения судебного решения.

Контроль за исполнением решения Советского районного суда г. Томска от 30.09.2009 осуществляется следующим образом.

В Межрайонном отделе судебных приставов по исполнению особо важных исполнительных производств Управления ФССП по Томской области на основании исполнительного листа, выданного Советским районным судом г. Томска, было возбуждено исполнительное производство.

В декабре 2009 судебным приставом-исполнителем взыскан исполнительский сбор в сумме 5000 руб. В рамках исполнительного производства должнику неоднократно вручались постановления о назначении нового срока исполнения, в связи с неисполнением требований исполнительного документа должник неоднократно был привлечен к административной ответственности в соответствии со ст. 17.15 КоАП за неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем – всего 19 постановлений о назначении административного наказания на общую сумму 930 тыс. руб.

За выявленные нарушения, в том числе по вопросу оборудования локальных очистных сооружений, областное государственное бюджетное учреждение здравоохранения в 2011 и 2012 годах привлекалось Управлением Роспотребнадзора по Томской области к административной ответственности по ст.ст. 6.3, 19.5 КоАП РФ.

Фактическое исполнение указанного судебного решения до сих пор находится на постоянном контроле органов прокуратуры.

Проблемы такого масштаба, требующие значительного финансирования, проведения длительных экспертиз, многочисленных согласований, размещения муниципального заказа в порядке, установленном законодательством о размещении заказов, конечно, невозможно решить мгновенно.

Вместе с тем, очевидно, что в приведенном случае прошел слишком большой срок с момента вступления в силу решения суда до момента даже не исполнения этого решения, а только определения порядка, сроков его фактического исполнения. Конечно, такую ситуацию нормальной назвать сложно.

Многих жителей области также волнует радиационная обстановка и предполагаемое строительство новых объектов ядерной энергетики.

Безусловно, Уполномоченный разделяет тревогу граждан по поводу возможного вредного воздействия подобных объектов на окружающую среду.

Конституцией Российской Федерацией вопросы ядерной энергетики отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации. Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» определено, что решения о проектировании, сооружении, эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, находящихся в федеральной собственности либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, в том числе расположенных на территориях закрытых административно-территориальных образований, принимаются исключительно Правительством РФ. Таким образом, органы государственной власти Томской области в силу закона не имеют полномочий принимать решения о сооружении реакторных установок либо отказывать в их размещении.

На сегодняшний день крайне важно воспользоваться правом, вытекающим из ст. 14 Федерального закона «Об использовании атомной энергии», в которой определены права общественных организаций и граждан на участие в формировании политики в области использования атомной энергии.

Знание своих экологических прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру, что способствует вовлечению людей в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов.

К Уполномоченному поступали также жалобы граждан, напрямую не касающиеся экологических проблем, но затрагивающие отсутствие нормальных условий существования в своем доме, микрорайоне.

Часть жалоб – на соседей, родственников, носила частноправовой характер, и не могла быть разрешена в административном порядке.

По отдельным жалобам нельзя было обойтись без вмешательства правозащитника.

К Уполномоченному обратились жители одного из домов в Северске в связи с конфликтной ситуацией по поводу строительства заграждения вокруг территории ОГБОУ Кадетская школа-интернат «Северский кадетский корпус» (далее – Кадетская школа).

В 2004 году был сформирован земельный участок, находящийся в областной собственности и переданный в 2006 году в бессрочное пользование Кадетской школе. В октябре 2013 года на этом участке было начато строительство заграждения, которое перекрывало проезд к жилому дому. Люди жаловались на невозможность проезда личного транспорта и специальной медицинской, пожарной техники. При этом формально все действия с земельным участком Кадетской школы были законны. Более того, принимаемые меры были вызваны необходимостью обеспечить безопасность учащихся. В связи с этим возник конфликт, который сопровождался протестными акциями жителей, взаимными претензиями, неоднократными вызовами полиции.

Жители этого дома обратились к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в защите их права на беспрепятственный проезд к своему жилью.

С целью поиска вариантов разрешения проблемы, Уполномоченным был направлен ряд запросов в государственные органы, организовано проведение рабочей встречи с участием представителей областных и муниципальных структур. К участию в урегулировании конфликта был привлечен специалист – медиатор, который неоднократно организовывал проведение переговоров с лицами, заинтересованными в решении проблемы. Кроме того, Уполномоченный направил заместителю Губернатора Томской области по социальной политике свои предложения по урегулированию конфликта.

В ходе работы по рассмотрению данного обращения Уполномоченный не раз обращал внимание представителей властных структур на необходимость соблюдения баланса интересов жителей дома и воспитанников Кадетской школы.

Результатом довольно напряженного диалога и взаимодействия всех сторон конфликта явилась выработка конструктивного решения проблемы. По информации, представленной Администрацией ЗАТО Северск, используемый в настоящее время жителями дома проезд будет сохранен в прежнем виде, а земельный участок Кадетской школы будет разделен путем проведения кадастровых работ с последующей передачей проезда в муниципальную собственность.

В заключение нельзя не отметить, что ситуация, описанная в данном обращении, является показательным примером того, как не решенные своевременно в рабочем порядке проблемы перерастают в серьезные конфликты, заложниками которых становятся рядовые граждане.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Статья 7 Конституции РФ определяет, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Проблемы социального обеспечения и социальной защиты в той или иной мере касаются каждого жителя региона, поэтому интерес граждан к таким вопросам вполне закономерен. Например, в 2013 году только в Департамент социальной защиты населения Томской области поступило

1750 обращений (в 2012 году - 1802). Более половины от общего числа письменных обращений затрагивают проблемы обеспечения государственными пособиями и социальными выплатами. Кроме того, значительное число заявителей интересуют вопросы по реализации социальных гарантий (назначение жилищных субсидий, порядок расчета ежемесячных денежных выплат на оплату ЖКУ и т.д.).

Несомненно, одной из самых острых проблем в сфере социальной политики нашего государства является проблема пенсионного обеспечения пожилых граждан, число которых неуклонно растет.

В последние годы в России наблюдается процесс, аналогичный тому, который переживает ряд развитых стран: население страны стремительно стареет. По оценкам Минтруда России, к июлю 2013 года численность россиян пенсионного возраста почти на 9 миллионов человек превысила численность граждан России, не достигших трудоспособного возраста 16 лет. К 2020 году численность трудоспособного населения в России может уменьшиться с 87 до 79-80 миллионов человек. «Мы вступаем в фазу, когда трудоспособное население сокращается», — констатировал заместитель министра экономического развития РФ Андрей Клепач. Но уже сегодня перед властями России стоит задача обеспечить пожилым гражданам социальную защиту и уважительное отношение со стороны остальной части общества⁷.

По информации Отделения Пенсионного фонда России по Томской области, на 1 января 2014 года численность получателей пенсий в Томской области составила 283 609 человек, в том числе 257 738 человек получают трудовые пенсии, 25 871 человек – пенсии по государственному пенсионному обеспечению (социальные пенсии, пенсии военнослужащих, пенсии пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф и членов их семей, пенсии федеральных государственных гражданских служащих, пенсии летчиков – испытателей).

Всего на территории Томской области проживает 17 989 ветеранов Великой Отечественной войны и вдов участников войны, в том числе 1061 участников и инвалидов войны, 13 017 тружеников тыла, 82 ветерана, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», 104 человека из числа бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей и 3725 вдов участников Великой Отечественной войны. Также в области насчитывается 122 110 ветеранов труда и ветеранов труда Томской области.

Государством предпринимаются меры, направленные на создание достойного уровня социальных гарантий пенсионерам.

Средний размер назначенных пенсий (трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности, трудовой пенсии по случаю потери кормильца) по Томской области с 01.02.2013 увеличился на 606,38 руб. (или 6,05%) и составил 10 630,51 руб.

⁷ <http://lenta.ru/photo/2013/07/09/old/#0>

С 01.04.2013 средний размер назначенных пенсий (трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности, трудовой пенсии по случаю потери кормильца) по Томской области увеличился на 319,36 руб. (или 3,0%).

Всего средний размер пенсий с 01.01.2013 по 31.12.2013 увеличился на 976,55 руб. (или 9,74%) и составил 11 000,69 руб.

Однако, несмотря на все меры по повышению пенсий, далеко не все пенсионеры удовлетворены их размерами. По состоянию на 22 октября 2013 года, 36 359 пенсионеров, проживающих на территории Томской области, получали пенсию ниже прожиточного минимума. Около половины из них являются получателями федеральной социальной доплаты к пенсии, которая позволяет довести общую сумму материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума пенсионера.

К Уполномоченному обратилась В., общий трудовой стаж которой составляет более 29 лет. Заявитель указывает, что когда она вышла на пенсию, ей был установлен высокий, по действовавшим на тот момент меркам, размер пенсии. Впоследствии пенсию В. неоднократно пересчитывали, при этом отдельные периоды работы и ухода за детьми, один из которых является ребенком-инвалидом, то включались, то исключались из трудового стажа. В итоге размер пенсии заявителя, по состоянию на октябрь 2013 года, составил чуть более 8 тысяч рублей. По сути, пенсия исчислена верно, в строгом соответствии с законодательством, действующим на сегодняшний день. Заявитель искренне недоумевает, почему максимальная «советская» пенсия трансформировалась в достаточно небольшую денежную сумму. После получения всех необходимых разъяснений, обида В. на государство не прошла. Она все равно намерена добиваться пересчета пенсии по советским законам, поскольку трудовой стаж ею выработан в советское время.

Действительно, за последние годы система пенсионного обеспечения не раз менялась самым кардинальным образом. Очередные масштабные реформы связаны с принятием Федеральных законов «О страховых пенсиях» и «О накопительной пенсии», вступающих в силу с 1 января 2015 года. Даже практикующему юристу непросто понять, как должна рассчитываться пенсия. Немудрено, что пожилые люди, окончательно запутавшиеся в хитросплетениях пенсионного законодательства, мечтают о возврате к правилам советским времен, когда все было так просто и понятно.

В некоторых случаях, в силу положений действующего законодательства, граждане Российской Федерации, достигшие пенсионного возраста, оказываются в неравном положении с основной массой пенсионеров.

Например, за помощью к Уполномоченному обратился Ф., который родился в Томской области, а в 70-е годы по семейным обстоятельствам переехал в Молдову, где жил и работал до 2007 года, после чего вернулся в Томск, получил российское гражданство. В Томске с 2008 по 2013 годы Ф.

продолжал работать, но заработок был невысокий – порядка 9,5 тыс. руб. в месяц. При обращении за назначением пенсии выяснилось, что при общем трудовом стаже продолжительностью 31 год Ф. заработал пенсию в сумме менее 5,5 тыс. руб. Дело в том, что пенсия Ф. была исчислена из заработка, который заявитель получал после переселения в Россию, как того требует пункт 3 статьи 6 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 10 февраля 1995 года. Заявитель обоснованно возмущен тем, что назначенная ему пенсия ниже официально установленного в Томской области прожиточного минимума.

Граждане, оказавшиеся в сходной с Ф. ситуации, уже не раз обращались в Конституционный Суд РФ, указывая, что их права ущемлены по сравнению с другими гражданами РФ, которым размер трудовой пенсии по старости исчисляется в порядке и на условиях, установленных российским законодательством. Однако Конституционный Суд РФ отказывал в принятии к рассмотрению таких жалоб (определения от 21.03.2013 № 377-О, от 24.09.2013 № 1376-О).

Нельзя обойти вниманием и такой случай.

В октябре 2013 года на личный прием к Уполномоченному обратилась гр. З., 1936 года рождения. Ей присвоено звание «Ветеран труда», вручен нагрудный знак «Почетный донор России». Кроме того, З. является инвалидом второй группы. Она пояснила, что выплаты за почетное донорство она получает, а выплаты как ветерану труда ей почему-то не производятся.

В результате работы с обращением установлено, что ежегодная выплата почетным донорам производится независимо от получения мер социальной поддержки по другим основаниям. Иным образом обстоит дело с ежемесячными денежными выплатами за инвалидность и ветеранское звание. Согласно ст. 7 Закона Томской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области», при наличии у граждан права на получение мер социальной поддержки по двум и более основаниям, предусмотренным настоящим Законом, а также иными федеральными и областными нормативными правовыми актами, меры социальной поддержки предоставляются по одному из оснований по выбору гражданина.

З. получала ежемесячные выплаты в связи с инвалидностью, поэтому «ветеранские» выплаты ей не осуществлялись. Однако с апреля 2013 года З. были прекращены выплаты в связи с инвалидностью. Для того, чтобы получать «ветеранские» выплаты, З. было необходимо обратиться с соответствующим заявлением в центр социальной поддержки населения по месту жительства. После получения помощи от Уполномоченного, заявитель снова получает «ветеранские» выплаты.

Отрадно, что ситуация, благодаря вмешательству Уполномоченного, разрешилась положительным образом. Вместе с тем, сам факт получения

Уполномоченным такого рода обращений говорит о том, что пожилые люди не всегда осведомлены о механизмах реализации своих социальных прав. Например, З. не располагала информацией о заявительном порядке назначения выплат и о том, куда вообще следует обращаться с такого рода вопросами.

По информации, представленной Департаментом социальной защиты населения Томской области, 1140 ветеранам и вдовам участников войны в прошедшем году предоставлены услуги по медицинскому обследованию и оздоровлению через муниципальные учреждения здравоохранения, НИИ фармакологии СО РАМН и ОГАУ «Комплексный центр социального обслуживания населения Томской области» на сумму 4,3 млн. рублей.

С 2013 года впервые в бюджете области предусмотрены ассигнования на финансовое обеспечение новых публичных нормативных обязательств по оказанию социальной помощи на зубопротезирование, а также помощи в ремонте и переустройстве жилых помещений отдельных категорий граждан. Законом Томской области «О социальной помощи на зубопротезирование отдельным категориям граждан, проживающим на территории Томской области» установлено право на получение социальной помощи на зубопротезирование инвалидам и ветеранам Великой Отечественной войны, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, вдовам участников войны, ветеранам и инвалидам боевых действий, родителям погибших (умерших) инвалидов и ветеранов боевых действий, а также ветеранам труда и ветеранам труда Томской области со среднедушевым доходом ниже 1,2 величины прожиточного минимума. Помощь предусмотрена в форме денежной выплаты в размере 50 процентов расходов граждан на зубопротезирование.

Тем не менее, к Уполномоченному нередко поступают обращения, в которых граждане настаивают на необходимости повышения уровня социальной защищенности отдельных категорий лиц.

Например, в течение года к Уполномоченному поступали обращения по вопросу о введении мер социальной поддержки лиц, относящихся к категории «дети войны». У «детей войны» было горькое детство, они наравне с взрослыми переживали все тяготы военной жизни, сиротство, холод, голод, тяжелый труд для восстановления страны в послевоенные годы. Сейчас это пожилые люди, нуждающиеся в дополнительной, в том числе, и материальной поддержке.

Следует отметить, что на федеральном уровне для данной категории граждан пока не предусмотрены какие-либо льготы. Уже не раз в Государственную Думу Российской Федерации вносились законопроекты о предоставлении социальной поддержки «детям войны», однако пока они серьезной поддержки не находят. Аргументация сводится к тому, что реализация законопроектов приведет к расширению круга лиц, имеющих право на льготы, и потребует дополнительных расходов из бюджета. Кроме того, сейчас «дети войны» являются лицами старшего поколения, и им уже

предоставляются меры социальной поддержки, установленные Федеральными законами «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О ветеранах», «О государственной социальной помощи».

20.02.2014 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в очередной раз внесен проект федерального закона, определяющий особый статус детей Великой Отечественной войны в России.

Действие законопроекта предполагается распространить на граждан РФ, родившихся в период с 23 июня 1928 года по 3 сентября 1945 года и являвшихся в годы войны несовершеннолетними. При этом в проекте федерального закона отмечается, что он не определяет меры социальной поддержки таких лиц, а лишь устанавливает их статус.

Согласно ст. 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств регионального бюджета дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Пользуясь данной нормой, отдельные субъекты Российской Федерации установили меры социальной поддержки для категории граждан «дети войны» (Вологодская, Амурская, Иркутская области).

По информации, размещенной на сайте Законодательной Думы Томской области⁸, в отдельных обращениях, направленных в орган представительной власти, также поднимались вопросы о необходимости принятия регионального закона о мерах социальной поддержки лиц, подпадающих под статус «Дети войны», о возможности распространения мер, установленных Законом Томской области «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и участников Великой Отечественной войны на территории Томской области» на бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей. Администрацией Томской области планируется подготовить соответствующие изменения в вышеназванный закон Томской области, в части распространения мер социальной поддержки на данную категорию граждан. Хочется надеяться, что возможности областного бюджета позволят нашему региону установить дополнительные гарантии для «детей войны».

⁸ <http://duma.tomsk.ru/page/26358/>

Положение граждан, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания Томской области

В Томской области действует 13 стационарных учреждений социального обслуживания, подведомственных Департаменту социальной защиты населения Томской области.

Услуги стационарного социального обслуживания ежегодно предоставляются для 2,5 тыс. граждан пожилого возраста и инвалидов. В 2013 году такие услуги оказаны 2463 гражданам. 53,2% проживающих в домах-интернатах относятся к маломобильным категориям граждан, нуждающимся в посторонней помощи и уходе; 80,5% проживающих в домах-интернатах относятся к категории инвалидов, в том числе 75% - инвалиды 1 и 2 групп. Средний возраст обслуживаемых граждан в домах-интернатах общего типа составляет 70 лет, в домах-интернатах психоневрологического профиля – 55 лет.

Для обеспечения безопасных и комфортных условий проживания в 2013 году выполнен капитальный ремонт в следующих домах интернатах: ОГБУ «Дом-интернат для престарелых и инвалидов «Виола» ЗАТО Северск»; ОГБУ «Дом-интернат «Луч надежды» ЗАТО Северск»; ОГАУ «Дом-интернат для престарелых и инвалидов «Лесная дача»; ОГБУ «Дом-интернат для престарелых и инвалидов Каргасокского района»; ОГАУ «Шегарский психоневрологический интернат «Забота»; ОГБУ «Наргинский дом-интернат для престарелых и инвалидов Молчановского района».

Для обеспечения комплексной безопасности и улучшения материально-технической базы учреждений социальной сферы с круглосуточным пребыванием престарелых и инвалидов, в 2013 году в 7 учреждениях отремонтированы и приведены в соответствие с техническим регламентом электрооборудование и электроустановки; в 8 учреждениях приобретены средства индивидуальной защиты органов дыхания; в 4 учреждениях смонтированы системы видеонаблюдения; в 3 учреждениях проведены испытания пожарных лестниц и ограждений; в 4 учреждениях установлены тревожные кнопки; в 8 учреждениях отремонтированы системы автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией; в 11 учреждениях проведена огнезащитная обработка деревянных конструкций чердачных помещений; в 4 учреждениях выполнен вывод сигнала о пожаре на пульт пожарного подразделения. Приведены в соответствии с техническими нормами пути эвакуации из зданий.

В результате проведенных мероприятий во всех учреждениях с постоянным пребыванием людей оборудованы системы наружного и внутреннего видеонаблюдения и обеспечены выводы сигнала о пожаре на пульт пожарного подразделения.

Уже не первый год сохраняет актуальность проблема очередей в стационарные учреждения социального обслуживания

психоневрологического профиля. Реальная потребность в путевках в такие учреждения только для пациентов, длительно находящихся в ОГБУЗ «Томская клиническая психиатрическая больница» по социальным показаниям, составляет не менее 100 мест. Несомненно, такая ситуация приводит к нарушению прав граждан, вынужденных находиться в больничных стенах, а не в социальных учреждениях, поскольку разница между положением пациента в психиатрической больнице и проживающего в интернате психоневрологического профиля является весьма ощутимой.

В 2013 году Уполномоченный посетил 5 стационарных учреждений социального обслуживания Томской области, ознакомился с условиями жизни проживающих, провел для них личный прием.

Особо хотелось бы остановиться на положении дел в ОГБУ «Итатский специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов» (далее – интернат). Дело в том, что в 2013 году к Уполномоченному неоднократно письменно обращались граждане, проживающие в интернате, поступило 2 коллективные жалобы, содержащие более 30 подписей. Ряд устных жалоб был получен Уполномоченным и сотрудниками его аппарата в процессе состоявшегося 24 сентября 2013 года личного приема в интернате, жители этого учреждения регулярно звонят в аппарат Уполномоченного по телефону.

Видя затяжной конфликт между администрацией учреждения и проживающими в интернате, Уполномоченным инициировано создание рабочей группы с участием представителей Совета общественных инициатив при Законодательной Думе Томской области. В декабре 2013 года члены этой рабочей группы посетили интернат.

В Итатском специинтернате, в основном, проживает крайне непростой контингент пожилых граждан и инвалидов, имеющих специфический жизненный опыт и побывавших в местах лишения свободы. Однако не стоит забывать, что это граждане нашей страны, которые уже отбыли положенные сроки наказания, а теперь нуждаются в нормальных условиях для жизни. За проживание в интернате они отдают 75% своей пенсии.

Большинство проживающих, с которыми беседовали члены рабочей группы, жаловались на то, что в жилых комнатах какое-то время назад по указанию администрации учреждения обесточили розетки. Теперь они не имеют возможности, находясь в своих комнатах, смотреть личный телевизор, заряжать сотовые телефоны, пользоваться личными холодильниками, иметь настольные лампы и т.д. (ранее такая возможность была). Розетки и работающий телевизор имеются в общих комнатах, всего их две - по одной комнате на этаж.

Вместе с тем, большому количеству пожилых людей в силу возрастных особенностей очень сложно договориться о том, какую передачу следует смотреть всем проживающим на этаже, из-за этого возникают ссоры. Вынужденная скученность вокруг единственного на этаже телевизора является поводом для возникновения конфликтных ситуаций между

пожилыми людьми. Нельзя не отметить, что на момент первого посещения интерната Уполномоченным (сентябрь 2013 года) в интернате находилось некоторое количество маломобильных граждан, вообще не имеющих возможности самостоятельно добраться до общей комнаты с телевизором. В связи с неработающими электророзетками в комнатах, они в принципе были лишены возможности смотреть телевизор, слушать радио. Нахождение в условиях информационной изоляции грубейшим образом нарушало права таких людей.

Обесточивание розеток в комнатах руководство интерната объясняет асоциальным поведением пожилых людей (например, тем, что в комнатах проживающие варили «чифир») и необходимостью соблюдения законодательства об энергосбережении, обеспечения противопожарной безопасности в интернате.

При этом мало кого тревожит, что директор интерната своим волевым решением раз и навсегда запретила всем без исключения проживающим, независимо от поведения, как отбывавшим наказание в местах лишения свободы (около 70% проживающих), так и несудимым (около 30% проживающих), пользоваться в своих комнатах предметами культурно-бытового назначения первой необходимости. Такое «равноправие» выглядит, по меньшей мере, странно.

Проживающим можно только посочувствовать, в частности, в связи с тем, что практически весь их досуг в холодное время года был сведен к просмотру телевизора.

Меры по обесточиванию розеток не предпринимались в централизованном порядке во всех учреждениях социальной защиты региона. У лиц, проживающих в других домах-интернатах, имеется возможность смотреть телевизор, пить чай в своих комнатах. Из информации Главного управления МЧС России по Томской области, предоставленной в ответ на запрос Уполномоченного, следует, что государственными инспекторами по пожарному надзору к руководству специнтерната требование об обесточивании розеток в жилых комнатах не предъявлялось.

«Партизанская война» проживающих с руководством интерната длится не первый год, пока сила на стороне руководства интерната. Вместе с тем, сам факт ведения подобных «боевых действий» в пределах учреждения социального обслуживания уже весьма показателен.

Комиссия во главе с Уполномоченным высказала свои рекомендации по исправлению положения дел в этом интернате. В качестве одной из мер, направленных на разрешение устойчивого конфликта, сложившегося в интернате, может выступать повышение квалификации персонала интерната по вопросам, касающимся оказания услуг пожилым людям и ухода за ними, включая геронтологический и гериатрический аспекты.

Еще один аспект деятельности интерната, который невозможно обойти стороной, – обеспечение правопорядка в этом учреждении. Как поясняет директор, до тех пор, пока в интернате существовал стационарный пост

милиции, поддерживался относительный порядок. После внесения изменений в действующее законодательство охрана интерната осуществляется сотрудниками ЧОПа, отобранного в порядке, установленном законодательством о размещении заказов.

Сотрудники ЧОПа, осуществляющего охрану интерната на договорной основе, не всегда справляются с ситуацией. Со слов администрации учреждения, участковый уполномоченный полиции, в ведении которого находится, в том числе, и территория интерната, в связи с большой занятостью не всегда в состоянии незамедлительно прибыть по вызову. Все воздействие сотрудников полиции на проживающих - злостных нарушителей дисциплины, сводится к назначению административных штрафов, но такие меры воздействия результатов, ожидаемых директором учреждения, не приносят.

Осенью 2013 года руководство интерната обращалось в Управление МВД России по Томской области с просьбой о помощи в поддержании общественного порядка в интернате, но пока, по мнению администрации учреждения, значительных изменений не произошло.

В завершение этой темы, хотелось бы затронуть вопрос об общественном контроле. Как указал Президент Российской Федерации в ежегодном послании Федеральному Собранию от 12.12.2013, важнейшая задача – создание системы независимой оценки качества социальных учреждений. Этот механизм позволит увязать их финансирование с результатами работы, а значит провести эффективную оптимизацию бюджетной сети. Нужны законодательные нормы прямого действия, которые определяют единые подходы, стандарты и критерии, а также обязательства всех уровней власти по созданию системы независимой оценки качества работы организаций социальной сферы.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации, Президентским Советом по правам человека совместно с Общественной палатой и Открытым правительством разработан законопроект «Об основах общественного контроля», который планируется внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в срок до 1 марта 2014 года. Речь в законопроекте идет о предоставлении общественным организациям и гражданам возможности контролировать любую организацию, распоряжающуюся бюджетными средствами.

Итатский специнтернат, в числе первых организаций социальной сферы Томской области, нуждается в постоянном общественном контроле. Дело в том, что это учреждение, как и многие подобные учреждения стационарного социального обслуживания, практически закрыто для общественности. Общественный контроль будет содействовать формированию объективного мнения о деятельности закрытого учреждения, поможет наконец-то признать недостатки в организации работы с престарелыми людьми и наметить пути их устранения.

Проблемы создания безбарьерной среды для инвалидов в Томской области

В 2012 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов, принятую резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года. Цель данной Конвенции заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.

Как указано в Государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы, ратификация Конвенции является показателем готовности страны к формированию условий, направленных на соблюдение международных стандартов экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов.

Для формирования таких условий, прежде всего, необходима соответствующая законодательная база. Так, по информации, размещенной в СМИ⁹, Минтрудом России подготовлен законопроект о внесении изменений в 26 федеральных законов. Законопроект направлен на установление системы обязанностей и полномочий органов власти по определению и соблюдению порядка обеспечения для инвалидов условий доступности услуг, объектов и информации наравне с другими лицами. Речь идет о сферах транспорта, культуры, образования, здравоохранения, связи, социальной защиты населения.

На практике организовать безбарьерную среду для инвалидов возможно только при активном участии региональных властей. Государственной программой Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы» предусмотрена реализация комплекса мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации с целью интеграции инвалидов в общество.

По информации, представленной Отделением Пенсионного фонда России по Томской области, по состоянию на 1 января 2014 года в регионе проживают 62 988 инвалидов, что составляет около 6% от общей численности населения Томской области, в том числе: инвалидов I группы – 6 391, инвалидов II группы – 26 946, инвалидов III группы – 26 363, детей-инвалидов – 3 288.

В Томской области действует региональная программа «Доступная среда для инвалидов» на 2011 - 2015 годы.

С января 2013 года на территории Томской области начата работа по паспортизации приоритетных объектов социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита, культура, транспорт, информация и связь) с целью объективной оценки состояния их доступности для инвалидов и других маломобильных групп населения, а также для разработки необходимых мер, обеспечивающих их доступность.

⁹ <http://m.garant.ru/news/509024/>

Реализация мероприятий по обеспечению беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения будет продолжена в рамках государственной программы Томской области «Доступная среда на 2014 - 2016 годы». Общий объем финансирования государственной программы в 2014 году составит 58 904,0 тысячи рублей.

Помимо семи образовательных организаций общего образования к участию в государственной программе привлечены: Томская областная клиническая больница; Первомайская ЦРБ; Профессиональное училище №12; Профессиональное училище № 27; Томская областная филармония. В этих учреждениях будет организована работа по обеспечению доступной среды для инвалидов.

К сожалению, у многих томичей человек с ограниченными возможностями здоровья вызывает жалость и сострадание. Но эти люди заслуживают большого уважения. Нельзя не восхищаться человеком, который постоянно борется с непреодолимыми преградами в виде лестничных маршей, бордюров, ступенек перед различными учреждениями, магазинами, узкими дверями лифтов и т.п. Не каждый инвалид будет просить окружающих помочь ему в передвижении, да и не должно его общение с людьми состоять из просьб.

Даже в домах престарелых и инвалидов, где имеется специальный штат обслуживающего персонала, многие «колясочники» в течение холодного времени года месяцами не появляются на улице. В беседах с Уполномоченным они поясняли, что им стыдно, неудобно, морально тяжело просить медсестер обувать, одевать, поднимать себя, вывозить на улицу и завозить обратно. «Как же я буду просить худеньких медсестричек поднимать меня, во мне больше ста килограмм веса, они надорвутся...» - ответила одна пожилая женщина-инвалид, проживающая в доме престарелых, на вопрос Уполномоченного о том, почему она была на прогулке два месяца назад.

Поэтому крайне важно обеспечить каждому инвалиду реальную возможность свободного самостоятельного передвижения. Также не стоит забывать, что еще одной категорией граждан, остро нуждающихся в создании благоприятных условий для перемещения с колясками, являются молодые родители. Каждый из нас не раз наблюдал, как молодые матери вынуждены поднимать тяжелые коляски с детьми, так как по-другому невозможно перемещаться в большинстве районов города. Хорошо, если на помощь приходят прохожие, но это случается не всегда.

В 2013 году к Уполномоченному поступали обращения различных общественных организаций, занимающихся проблемами людей с инвалидностью. Цель таких обращений – привлечь внимание к вопросам качества жизни этой категории граждан.

Как указало ТРОО «Доступное для инвалидов высшее образование» (Движение «ДИВО»), томичи из числа маломобильных групп населения по-

прежнему испытывают множество неудобств из-за отсутствия развитой инфраструктуры безбарьерной среды в населенных пунктах Томской области. В конце 2013 года специалисты Движения «ДИВО» принимали участие в оценке некоторых объектов здравоохранения города Томска. Ни одно здание из проверенных учреждений в полной мере не отвечает требованиям доступности, хотя некоторые из них частично доступны для отдельных категорий инвалидов. Например, есть пандус и лифт, но в туалет в коляске не попадешь. Или есть пандус и лифт, но в узкие двери лифта коляска не проходит и т.п.

Дорожно-транспортная инфраструктура также весьма слабо адаптирована для инвалидов. Бордюр там, где пешеходный тротуар пересекается с проезжей частью и должен иметь специальный понижающий съезд, представляет непреодолимое препятствие. В парке общегородского пассажирского транспорта инвалидам доступны 47 низкопольных троллейбусов, но автобусы и трамваи недоступны.

По информации, представленной Уполномоченному Департаментом здравоохранения Томской области, на настоящий момент в Томской области существует лишь одно учреждение родовспоможения, где есть возможность качественно и доступно оказывать медицинскую помощь женщинам, имеющим инвалидность I группы. Это ОГАУЗ «Областной перинатальный центр». В данном учреждении созданы все необходимые условия для данной категории пациентов, в отделении патологии беременных оборудована специальная палата, есть адаптированные гинекологические кресла. В учреждение направляются беременные женщины высокого акушерского риска, в том числе женщины-инвалиды.

К сожалению, другие учреждения службы родовспоможения не имеют таких возможностей. Для многих женщин-инвалидов униженительно прибегать к помощи сторонних лиц при обследовании, но без такой помощи они часто не могут пройти осмотр у врача-гинеколога. В Томске женские консультации родильных домов осуществляют медицинское обслуживание таких пациенток на дому. Сведения о данных женщинах есть в женских консультациях, патронаж на дому осуществляет врач акушер-гинеколог и акушерка женской консультации, к которой прикреплена данная пациентка.

В заключение хотелось бы отметить, что вопросы создания безбарьерной среды для инвалидов, к сожалению, в одночасье не решить. Большинство жилых и нежилых зданий, которыми мы в настоящее время пользуемся, возведены в те времена, когда никто и не задумывался о доступности этих зданий для инвалидов.

Вместе с тем, имеются все основания полагать, что постепенно, пошагово, данная проблема все же будет решена, поскольку государство уже «повернулось лицом» к людям с ограниченными возможностями здоровья.

Право на охрану здоровья

Общеизвестно, что здоровье является одной из главных ценностей для каждого человека. Здоровый человек способен полноценно работать и зарабатывать, заниматься решением самых разных проблем, которые ставит перед нами жизнь, в то время как основная забота больного человека – вернуть себе утраченное здоровье.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет здоровье как состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма. К числу основных принципов охраны здоровья названный Федеральный закон относит, в том числе, соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий; приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи; доступность и качество медицинской помощи.

В целях улучшения состояния здоровья населения, в первую очередь - снижения детской и материнской смертности и смертности в трудоспособном возрасте, увеличения продолжительности жизни граждан на основе внедрения современных технологий диагностики, лечения и профилактики заболеваний, разработана региональная Программа модернизации здравоохранения Томской области на 2011 - 2013 годы (далее – Программа).

По информации, представленной Департаментом здравоохранения Томской области, в рамках реализации Программы в 2013 году завершено проведение капитального ремонта в 5 учреждениях здравоохранения Томской области: МБУЗ «Зырянская ЦРБ», ОГАУЗ «Томская областная клиническая больница», ОГБУЗ «Томская клиническая психиатрическая больница», МАУЗ «Детская городская больница № 1», ОГКУЗ «Областной дом ребенка» на сумму 122055,3 тыс. рублей.

В 2013 году поставлено 162 единицы оборудования в 28 учреждений здравоохранения на сумму 22 946,1 тыс. рублей.

По итогам реализации Программы организована трехуровневая система оказания медицинской помощи по приоритетным профилям, внедрены стандарты и порядки оказания медицинской помощи населению Томской области, внедрена высокотехнологичная медицинская помощь в учреждениях областного подчинения (экстракорпоральное оплодотворение), значительно увеличено количество посещений на амбулаторно-поликлиническом уровне, в том числе с профилактической целью. О повышении качества оказания медицинской помощи также говорит снижение смертности населения от болезней кровообращения, травм, туберкулеза.

Вместе с тем, жители Томской области часто, по сравнению с жителями других регионов России, обращаются в различные инстанции по вопросам ненадлежащего качества медицинской помощи. Так, по

информации, размещенной на сайте Правительства Российской Федерации¹⁰, в 2013 году Росздравнадзором проведено 635 внеплановых проверок на основании обращений граждан, содержащих сведения о причинении вреда жизни и здоровью.

При этом Томская область, наряду с Московской, Новосибирской, Саратовской, Свердловской областями, городом Москвой, указана в числе регионов с наибольшим количеством таких обращений.

В 2013 году в Территориальный орган Росздравнадзора по Томской области поступило 236 обращений граждан по вопросам ненадлежащего качества оказания медицинской помощи гражданам в медицинских учреждениях Томской области. Жителями региона поднимались вопросы качества медицинской помощи, оказания платных медицинских услуг, соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья, качества работы учреждений здравоохранения, лекарственного обеспечения, организации оказания медицинской помощи. По обращениям граждан проведено 79 проверок, в 26 случаях установлены нарушения нормативных правовых актов в сфере здравоохранения, выданы предписания об устранении выявленных нарушений, материалы проверок направлены в органы прокуратуры.

В 2013 году по вопросам ненадлежащего качества медицинской помощи в ОГУ «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Томской области» и страховые медицинские организации, работающие в системе обязательного медицинского страхования, поступило 111 обращений (в 2012 году – 200), из которых обоснованными признано 57 жалоб. В результате экспертизы качества медицинской помощи по выявленным нарушениям к медицинским организациям были предъявлены штрафные санкции в сумме 286 тыс. руб.

Высокий процент признания жалоб обоснованными, несомненно, способствует росту доверия граждан к ОГУ «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Томской области», как органу, проводящему объективное, полное, всестороннее рассмотрение обращений граждан.

На этапе судебного рассмотрения в 2013 году находилось 10 исковых заявлений, предъявленных гражданами к медицинским организациям, по 6 делам вынесены судебные решения, в том числе удовлетворено 3 исковых заявления. Сумма возмещения составила 505 тыс. руб.

В Департамент здравоохранения Томской области в 2013 году поступило 911 обращений граждан по вопросам, относящимся к качеству оказания медицинской помощи (в 2012 году – 898). Служебные проверки с привлечением экспертов проведены по 51 жалобе (в 2012 году – по 20

¹⁰ <http://government.ru/orders/10520>

жалобам), обоснованными признано 15 жалоб (в 2012 году – 12). По всем жалобам, признанным обоснованными, к виновным применены меры дисциплинарной ответственности.

В качестве иллюстрации к затронутой теме стоит упомянуть одно обращение. За помощью к Уполномоченному обратилась пожилая женщина, потерявшая единственную дочь. Вот строки из ее письма: «... дочь с сильнейшими болями в пояснице и ноге по «скорой» поместили в стационар, положили в коридоре третьего этажа. Когда место в палате на первом этаже освободилось, я сама организовала ее транспортировку с третьего на первый этаж, кое-как нашла санитарку с коляской. Состояние дочери не улучшалось, а становилось только хуже. Назначили процедуру магнитно-резонансной томографии позвоночника. При направлении на МРТ должны были сделать обезболивание. Когда я пришла в палату к дочери (около 18 час. вечера), она в ужасе говорит, что время идти на МРТ, а ее не обезболили. Я побежала по этажам искать врачей, кто может обезболить, потом вернулась в палату. Соседи по палате сказали, что дочь сама пошла на МРТ. Я нашла ее сидящей на асфальте – до МРТ дойти сама она не смогла... Следом за мной на крыльцо вышел врач, который должен был делать обезболивание. Я попросила его помочь мне поднять дочь и довести ее до МРТ, сделать обезболивание, но он ухмыльнулся и ушел. Когда мы с дочерью кое-как дошли до МРТ, врач сказал, что с такими болями МРТ не делают, и мы снова пошли в палату, а потом я снова бегала по этажам и искала врачей, кто сделает обезболивание...».

Вечером того же дня дочь заявительницы скончалась, оставив сиротой своего ребенка-подростка.

Когда женщина обратилась к Уполномоченному, на руках у нее уже были акты проверок по факту смерти дочери, в которых было указано, что действия медиков признаны правильными, спасти человека было невозможно. После вмешательства Уполномоченного, были проведены дополнительные экспертизы качества медицинской помощи, результаты которых дали основания сомневаться в правильности действий лечащего врача. Так, по мнению некоторых экспертов качества медицинской помощи, пациентке своевременно не был поставлен верный диагноз, а дополнительная физическая нагрузка – вынужденное хождение по этажам и по больнице спровоцировала развитие заболевания.

Оценку действиям медиков дадут правоохранительные органы, куда обратилась безутешная мать. Сейчас по материалам проводится очередная проверка, назначена еще одна экспертиза. Хотелось бы сказать о другом – о бездушии, о профессиональном выгорании, и, конечно, о недопустимости подобного отношения к пациентам. Разумеется, такие случаи носят единичный характер. Но лучше бы их не было вовсе. Нельзя терять доверие людей в этой сфере, нельзя, чтобы бесплатная медицина обходилась человеку так дорого.

ПРАВО НА СВОБОДНЫЙ ТРУД И ОТДЫХ

Согласно Международному пакту «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966 года, участницей которого является Россия, 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, и предпринимают надлежащие шаги к обеспечению этого права.

Не нуждается в доказательствах то, что одним из основных препятствий в реализации конституционного права на труд является безработица.

В 2013 году Томская область была включена в перечень территорий с напряженной ситуацией на рынке труда¹¹.

Отнесение к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда осуществляется Министерством труда РФ на основании статистических данных о занятости населения и безработице, получаемых органами государственной статистики в установленном порядке.

Включение Томской области в указанный перечень было обусловлено снижением уровня занятости и высоким уровнем общей безработицы в 2011 – 2012 годы.

Уровень безработицы населения по регионам Сибирского федерального округа и в целом по Российской Федерации¹²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013			
						I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Российская Федерация	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,8	5,4	5,2	5,5
Сибирский федеральный округ	8,3	10,5	8,7	8,1	7,1	7,8	7,1	6,7	7,3
Республика Алтай	12,6	13,6	12,2	12,8	11,6	13,8	10,3	11,9	10,2
Республика Бурятия	12,0	13,7	10,4	9,0	7,9	8,9	7,8	7,2	8,2

¹¹ Приказ Минтруда России от 29.05.2013 N 230н

"Об утверждении перечня территорий, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда в 2013 году"

Республика Тыва	18,6	21,4	21,7	17,3	18,4	16,6	23,4	17,3	19,6
Республика Хакасия	7,2	8,6	9,1	7,2	7,9	6,0	5,8	6,5	5,6
Алтайский край	8,3	12,3	8,8	8,5	6,2	9,0	7,9	7,6	8,8
Забайкальский край	14,9	12,0	11,1	10,6	10,6	10,7	10,7	10,3	10,1
Красноярский край	6,4	9,4	6,2	6,0	5,5	6,4	5,4	5,2	5,8
Иркутская область	8,5	10,8	10,1	9,1	7,8	8,7	7,3	8,0	9,2
Кемеровская область	6,6	9,7	8,9	8,1	7,1	6,9	6,6	5,3	5,3
Новосибирская область	7,3	10,0	7,7	6,8	5,6	6,5	5,1	6,1	5,7
Омская область	7,8	8,5	8,1	7,9	6,9	7,8	6,4	5,8	7,4
Томская область	8,1	8,7	7,7	9,1	8,4	6,3	9,8	6,7	7,5

По информации Департамента труда и занятости населения Томской области, благодаря реализации стандартных и дополнительных мероприятий в 2013 году ситуация на рынке труда Томской области существенно улучшилась, и на начало 2014 г. уже можно было констатировать снижение напряженности.

В Томской области в 2013 году в рамках реализации Программы дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, на условиях софинансирования из федерального бюджета осуществлялись мероприятия по содействию трудоустройству **66** незанятых инвалидов на оборудованные для них рабочие места. За счет средств областного бюджета принимались меры, направленные на защиту занятости, профилактику безработицы и снижение напряженности на рынке труда, такие как:

- Опережающее профессиональное обучение работников, находящихся под риском увольнения и работников организаций, осуществляющих реструктуризацию и модернизацию производства;
- Стажировка выпускников учреждений профессионального образования;
- Содействие самозанятости (в 2013 году 359 человек открыли собственное дело: 298 чел. – из числа безработных, в том числе финансовой поддержкой в размере 58,8 тыс.рублей

¹² Информация предоставлена Департаментом труда и занятости населения Томской области

воспользовались 287 человек.). субъектами малого предпринимательства создано дополнительно 113 рабочих мест для трудоустройства бывших безработных граждан.

При условии отсутствия софинансирования из федерального бюджета реализация данных мероприятий пролонгирована и на 2014-2016 годы.

За прошлый год количество зарегистрированных безработных в Томской области уменьшилось на 416 человек, в конце декабря эта цифра составила 8753 человека. Это 1,8% от численности экономически активного населения региона.

Женщин среди безработных – 51,2%, мужчин – 48,8%. Почти четверть (23,4%) ищущих работу приходится на молодежь в возрасте 16-29 лет. Выпускников учебных учреждений, обратившихся в службу занятости, не так много – 186 человек (2,1%).

Наибольшее число безработных зарегистрировано в сельской местности – 5661 человек, или 64,7%. В городах области ситуация на рынке труда значительно лучше за счет повышенного спроса на рабочую силу. Один из самых низких уровней безработицы зафиксирован в областном центре.

В 2013 году через центры занятости трудоустроились 2 873 женщины, воспитывающие несовершеннолетних детей. Из них 404 вышли на работу с гибким графиком. Часть томичек трудоустроились благодаря специализированным ярмаркам вакансий: в минувшем году на 13 таких ярмарках к специалистам обратились 446 человек.

Как видно из приведенных данных, в конце минувшего года уровень безработицы в Томской области снизился относительно предыдущих лет. Но он по-прежнему остается высоким относительно показателя по стране в целом.

Проблема безработицы находит свое отражение в обращениях граждан к Уполномоченному. Вот одно из них:

«...к большому сожалению в районе складывается не очень благоприятная ситуация с алкоголизацией молодежи, своевременно не получившей образования. А работников без образования сейчас никуда не берут. Сейчас они бы и рады работать, но не имеют специальности. Пройти обучение в областном центре не представляется возможным из-за отсутствия финансовых средств. Такой вот замкнутый круг. Помогите организовать в районе кратковременные курсы по обучению следующим востребованным специальностям: маляр, штукатур, плиточник, каменщик. Считаем, что так мы сможем победить безработицу»

Это не просто письмо, это «крик души» неравнодушных жителей Парабельского района, чьими стараниями в недалеком прошлом строились и прирастали населенные пункты в этом муниципальном образовании.

По информации, предоставленной Департаментом труда и занятости населения Томской области, состав безработных граждан различается в городах и сельской местности. Для регистрируемой безработицы в городе

Томске характерен высокий образовательный уровень: среди безработных граждан 40 % - это люди с высшим профессиональным образованием. В районах же области, где зарегистрировано порядка 70 % всех безработных, более 60% не имеют профессионального образования.

Обращение жителей Парабельского района было направлено для принятия мер в Департамент труда и занятости населения Томской области, в полномочия которого входит разработка и реализация мер активной политики занятости населения, дополнительных мероприятий в области содействия занятости.

Департамент разъяснил заявителям, что по указанным им профессиям можно пройти краткосрочную подготовку в Ресурсном центре ОГБОУ НПО «Профессиональное училище № 27» (г. Томск), в том числе по направлению районного Центра занятости населения. Также сообщено, что безработным гражданам государственная служба занятости населения оказывает финансовую поддержку на проезд до места обучения и обратно, оплату услуг, связанных с проживанием в период обучения, суточные. Во время профессиональной подготовки выплачивается стипендия. Для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, центром занятости населения проводятся мероприятия по организации общественных и временных работ с оказанием материальной поддержки в размере двукратной величины пособия по безработице, увеличенного на размер районного коэффициента.

Но иногда получить статус безработного не так просто, даже при наличии всех на то оснований. Во втором полугодии 2013г. к Уполномоченному поступила жалоба гр. Б. по вопросу постановки на учет в качестве безработного.

Как было указано в обращении, в 2010 году он был поставлен Центром занятости населения Шегарского района на учет в качестве безработного, при этом были представлены все необходимые документы от бывшего работодателя СПК (колхоз) «Северный», в том числе и справка о среднем заработке. Со слов заявителя, весной 2013 года он был снят с учета, при этом ему было разъяснено, что осенью 2013 года он сможет повторно обратиться в районный Центр занятости населения для постановки на учет в качестве безработного. Однако, когда Б. обратился в то же самое учреждение, выяснилось, что он вновь должен представить справку о среднем заработке в период работы в СПК (колхоз) «Северный». Такой справки у заявителя не имеется, взять ее негде, т.к. СПК «Северный» обанкротился. Заявителю рекомендовали обратиться в суд. На данном основании гр. Б отказали в признании его безработным.

Уполномоченным был направлен запрос в адрес Центра занятости населения Шегарского района с просьбой сообщить о том, возможно ли изготовить копию со справки о среднем заработке Б. в период работы в СПК «Северный», ранее представленной им в 2010 году в ОГКУ «Центр занятости населения Шегарского района», и использовать эту копию для постановки на учет Б. в качестве безработного.

Из ответа на запрос следовало, что замена справки о среднем заработке какими-либо иными документами не предусмотрена, а изъятие справки о среднем заработке из архива недопустимо.

Далее, был направлен запрос в Департамент труда и занятости населения Томской области с просьбой сообщить, поддерживает ли данный Департамент позицию ОГКУ «Центр занятости населения Шегарского района», возможна ли постановка Б. на учет в качестве безработного без обращения в суд.

В ответе на запрос Департамент труда и занятости населения Томской области сообщил, что разделяет мнение ОГКУ «Центр занятости населения Шегарского района» по затронутой проблеме.

При этом дана ссылка на информацию Минтруда России от 05.03.2013, не являющуюся, кстати, нормативным актом, где указано, что не допускается замена справки о среднем заработке заявлением гражданина о согласии на получение пособия по безработице в размере его минимальной величины либо о невозможности представить справку о среднем заработке. Также не может быть произведено изъятие справки о среднем заработке из находящегося в архиве личного дела получателя государственных услуг - изъятие документов из сброшюрованного, прошитого и пронумерованного дела невозможно, так как это является нарушением законодательства об архивном деле.

Удивительно, но факт – забота об архивном деле оказалось намного важнее, чем право человека на государственную поддержку при безработице.

Вместе с тем, изучение практики судов общей юрисдикции по аналогичным делам показало следующее. Суды исходят из того, что отсутствие справки о среднем заработке не препятствует постановке истца на учет в качестве безработного, так как указанная справка требуется для расчета размера пособия по безработице, размер которого устанавливается в размере минимальной величины. Фактически имеет место ситуация, когда отсутствие документа, который заявитель не может получить в силу объективных обстоятельств, лишает его права на получение гарантированных государством выплат.

Усмотрев явную несправедливость в отношении гр. Б., Уполномоченный обратился к прокурору Шегарского района с просьбой провести проверку по факту отказа Центра занятости населения Шегарского района в постановке на учет Б. в качестве безработного.

Необходимо отметить конструктивную позицию прокурора, сообщившего, что в интересах заявителя в Шегарский районный суд направлено исковое заявление с требованиями о понуждении Центра занятости зарегистрировать его в качестве безработного с момента его обращения, а именно с 13.11.2013 г. Есть веские основания рассчитывать на восстановление нарушенных конституционных прав заявителя.

По итогам работы над указанным обращением возник обоснованный вопрос: почему разъяснения Минтруда России от 05.03.2013, руководствуясь

которыми Центр занятости населения Шегарского района отказал Б. в признании его безработным, идут в разрез с судебной практикой по аналогичным делам.

В этой связи Уполномоченный, в целях защиты прав неопределенного круга граждан, планирует инициировать обращение в Минтруд России с просьбой пересмотреть свои рекомендации в указанной части, с учетом существующей судебной практики.

Еще одна проблема в сфере реализации права граждан на труд – его оплата (вернее, неоплата), также нашедшая отражение в обращениях граждан.

Так, в адрес Уполномоченного неоднократно обращались бывшие работники ООО «СУ-13» с просьбой содействовать в погашении задолженности по заработной плате. Уполномоченным была запрошена информация по данной проблеме у конкурсного управляющего ООО «СУ-13», и в областной прокуратуре. Получена информация, что погашение задолженности по оплате труда работникам ООО «СУ-13» находится на особом контроле прокуратуры с 2010 года. До введения конкурсного производства, по постановлениям прокурора Советского района г. Томска юридическое лицо и бывший руководитель ООО «СУ-13» привлекались к административной ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ. По 4 постановлениям прокурора, вынесенным в 2010 году, виновные лица привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ в виде административных штрафов на общую сумму порядка 100 тыс. руб.

Руководителю организации вносились представления об устранении нарушений трудового законодательства, в интересах работников в суд направлялись иски (заявления) о взыскании заработной платы. Всего директору ООО «СУ-13» было внесено 14 представлений об устранении нарушений закона, в суд направлено более 900 исков (заявлений) на общую сумму около 66 млн. руб. Кроме того, 28.10.2011 по материалам, направленным прокуратурой района в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено уголовное дело по факту невыплаты заработной платы в СУ-13 по ч. 1 ст. 145.1 УК РФ.

Предварительное следствие в настоящее время окончено, уголовное дело направлено в суд.

В декабре 2011 года в отношении ООО «СУ-13» введено конкурсное производство. Прокуратурой регулярно проверяется деятельность конкурсного управляющего по формированию реестра требований кредиторов второй очереди, а также по реализации имущества ООО «СУ -13» и распределению поступивших денежных средств.

По состоянию на 01.04.2013 задолженность по заработной плате составляла около 100 млн. рублей. Результатом принятых прокуратурой мер явилось снижение задолженности по оплате труда до 36,9 млн. руб.

В свете указанной информации нужно констатировать, что меры, принимаемые органами прокуратуры, адекватны сложившейся ситуации.

Обмен информацией с органами прокуратуры свидетельствует о том, что вопросы соблюдения прав граждан в сфере оплаты труда находятся в зоне постоянного внимания. По трем материалам прокурорских проверок органами следствия в 2013 году возбуждено и расследуется два уголовных дела по фактам невыплаты заработной платы ООО «Северная группа» и ООО «Русь». Всего по результатам принятых мер прокурорского реагирования в 2013 году в регионе погашена задолженность по заработной плате в размере свыше 200 млн. рублей.

Кроме того, целенаправленная работа по обеспечению прав граждан в части оплаты их труда проводится Государственной инспекцией труда в Томской области.

Так, в 2013 году Государственной инспекцией труда в Томской области проведены проверки по оплате труда в 220 организациях. По результатам проверок выдано 220 предписаний.

129 должностных лиц и 25 юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, виновных в нарушении трудовых прав граждан, подвергнуты административному штрафу на общую сумму 633 тыс. руб. По результатам проведенных проверок 895 работникам выплачено 15,83 млн. руб. задержанной заработной платы.

Как показывает опыт деятельности Уполномоченного, в основном нарушения в сфере трудовых правоотношений происходят из-за недобросовестности работодателей и правовой неграмотности работников – именно это является причиной незаключения трудовых договоров в письменной форме, произвольного изменения условий трудового договора, других ущемлений трудовых прав.

Очевидно, что при приеме граждан на работу без оформления трудовых отношений, работодатель преследует цель уклониться от исчисления взносов на социальное страхование работников, предоставления им гарантий при болезни, и пр.

Наглядно проиллюстрировать данную ситуацию можно, к примеру, следующим обращением:

«...в мае 2006 я устроился на работу по устному соглашению. Работал, используя инструмент работодателя, подчиняясь правилам трудовой дисциплины, установленным на предприятии. В 2008 году начались задержки заработной платы, на просьбу выплатить деньги директор предприятия заявил, что если я не выйду на работу он никогда не оплатит задолженность по заработной плате, и что эта задолженность является для него залогом моего увольнения».

В этом и подобных случаях установить неоформленные трудовые отношения зачастую бывает крайне затруднительным. Налицо два основных пути решения данной проблемы:

- посредством влияния на работодателя (ужесточение ответственности за неисполнение норм трудового законодательства, и неотвратимость данной ответственности)

- посредством влияния на работника (правовое просвещение).

Необходима активизация работы по второму направлению – в сфере правового просвещения граждан по вопросам защиты своих прав. Аппаратом Уполномоченного готовится брошюра, посвященная теме защиты трудовых прав.

14 июля 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым установлен запрет распространения информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения, о прямом или косвенном ограничении прав или об установлении прямых или косвенных преимуществ в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников. В связи с этим, аппарат Уполномоченного во 2 полугодии 2013 года постоянно осуществлял мониторинг СМИ на предмет наличия дискриминационной информации о свободных рабочих местах.

Такая информация выявлялась на протяжении нескольких месяцев после вступления в силу указанного Федерального закона.

Выявив факты публикации дискриминационных условий приема на работу, Уполномоченный обращался к прокурору Томской области с просьбой принять меры, направленные на прекращение нарушений действующего законодательства. Итогом обращения Уполномоченного стало проведение мероприятий по привлечению к административной ответственности редакций двух газет, а также девяти работодателей, разместивших объявления о свободных рабочих местах и вакантных должностях, содержащие ограничения дискриминационного характера.

Еще одна проблема, ставшая поводом для нескольких обращений к Уполномоченному, также связана с изменениями федерального законодательства, согласно которым перечень лиц, которые не допускаются к педагогической деятельности, дополнен в части 2 статьи 331 Трудового кодекса РФ лицами:

- имевшими судимость за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности;

- подвергавшимся уголовному преследованию за те же преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой

неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности.

Кроме того, Трудовой кодекс РФ дополнен новой статьей, впервые вводящей запрет на труд в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних для лиц, имеющих или имевших судимость, подвергающихся или подвергавшихся уголовному преследованию за преступления, аналогичные преступлениям, указанным в части 2 статьи 331.

Одновременно с внесением указанных выше изменений, законодателем введено и новое основание прекращения трудового договора - возникновение установленных Трудовым Кодексом, иным федеральным законом и исключающих возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности.

Следует отметить, что введение подобного ограничения отвечает интересам детей, но, в то же время, по мнению большинства правозащитников, перечень преступлений, судимость или уголовное преследование за которые с января 2011 года ограничили право на занятие педагогической и иной деятельностью, связанной с обслуживанием несовершеннолетних, необоснованно широк.

И хотя данные выводы подтвердил Конституционный Суд РФ, который в июле 2013 года признал указанные нормы противоречащими Конституции РФ, количество уволенных «сплошным методом» педагогов и других лиц, работающих с детьми, ранее правомерно принятых на работу и заключивших трудовые договоры до 7 января 2011 года, достаточно велико.

В 2013 году к Уполномоченному обратились сразу несколько уволенных работников, причем кто-то увольнялся по собственному желанию, не дожидаясь принудительных мер.

Отрадно, что в настоящее время данная проблема находится на пороге ее разрешения. В Государственную Думу Российской Федерации внесен правительственный законопроект, нормы которого, при определенных условиях, смягчают запрет ранее судимым педагогам и фигурантам прекращенных уголовных дел преподавать и работать с детьми.

Законопроектом планируется внесение изменений в Трудовой кодекс РФ, которые предусматривают, что в определенных случаях решение о допуске ранее судимых лиц должно приниматься комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданной на территории субъекта РФ. При принятии этого решения должны учитываться вид и степень тяжести совершенного преступления, срок, прошедший с момента его совершения, характеристика личности. Решение комиссии может быть обжаловано в суде.

Также предлагается дополнить Трудовой кодекс РФ положением, предусматривающим временное отстранение от работы педагогического работника, в отношении которого осуществляется уголовное преследование.

В 2013 году Уполномоченный при рассмотрении обращений граждан столкнулся еще с одной несправедливостью в отношении одной из категорий граждан в Томской области.

В настоящее время при проведении отпуска за пределами территории Российской Федерации работнику, который проживает в местности, приравненной к Крайнему Северу, и получает зарплату из областного бюджета, оплата стоимости проезда к месту использования отпуска и обратно производится за счет средств работодателя до пункта пропуска через государственную границу РФ. То есть, если гражданин отправляется в отпуск за границу прямым рейсом из аэропорта г. Томска (Богашево), ему компенсируются только расходы на оплату проезда до г. Томска.

Данное правило закреплено в Постановлении Администрации Томской области от 15.07.2005 № 80а.

По мнению Уполномоченного, учитывая, что территорией России является все пространство, находящееся внутри линии государственной границы, и пунктом пропуска аэропорта территория государства не заканчивается, цель данной компенсации – реализовать право на оплачиваемый один раз в два года за счет средств работодателя проезд к месту использования отпуска в пределах территории Российской Федерации и обратно¹³ – не достигнута.

В качестве примера, для лиц, работающих в федеральных органах государственной власти и федеральных государственных учреждениях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в аналогичном случае – в случае поездки за пределы России воздушным транспортом без посадки в ближайшем к месту пересечения государственной границы аэропорту, положена компенсация стоимости перевозки по территории России, включенной в стоимость перевозочного документа (билета), по справке, выданной транспортной организацией¹⁴.

Таким же образом (до географической границы) рассчитывается размер компенсации для лиц, работающих в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и финансируемых из бюджетов Иркутской, Тюменской, Мурманской областей, Забайкальского края, Республики Коми, Республики Карелия.

В Томской области, в таком же порядке (до географической границы), рассчитывается размер компенсации для лиц, работающих в организациях,

¹³ ч. 1 ст. 4 областного Закона «О гарантиях и компенсациях за счет средств областного бюджета для лиц, проживающих в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера»

¹⁴ постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 г. № 455 «О порядке компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в федеральных органах государственной власти (государственных органах) и федеральных государственных учреждениях, расположенных в районах крайнего севера и приравненных к ним местностях, и членов их семей»

расположенных в районах Крайнего Севера, и финансируемых из бюджетов Каргасокского, Кривошеинского, Колпашевского, Александровского, Верхнекетского, Молчановского, Чаинского районов, а также городов Колпашево, Стрежевой.

Следует отметить, что до середины 2006 г. в письмах Минфина России в качестве основной позиции при определении размера компенсации расходов на оплату стоимости проезда в пределах территории Российской Федерации указывались расходы на оплату проезда до аэропорта, в котором работник осуществляет вылет к месту отдыха.

Однако со второй половины 2006 года начала появляться судебная практика¹⁵, акцентирующая внимание на том, что размер компенсации должен устанавливаться с учетом ее целевого назначения (максимально способствовать обеспечению выезда работника за пределы неблагоприятной природно-климатической зоны), то есть компенсироваться должны расходы оплаты проезда до места пересечения территориальной граница Российской Федерации.

И далее, после 2006 года, в своих разъяснениях Минфин России придерживается позиции, обозначенной в судебных решениях.

В правоприменительной практике часть 8 статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации рассматривается как допускающая установление размера, условий и порядка соответствующей компенсации для лиц, работающих в организациях, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, отличное от предусматриваемых для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, что может приводить к различиям в объеме дополнительных гарантий, предоставление которых обусловлено необходимостью обеспечения реализации прав на отдых и на охрану здоровья при работе в неблагоприятных природно-климатических условиях.

Между тем, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 09.02.2012 г. № 2-П, такие различия должны быть оправданными, обоснованными и соразмерными конституционно значимым целям. Это означает, что при определении размера, условий и порядка предоставления компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно необходимо обеспечивать их соответствие предназначению данной компенсации как гарантирующей работнику возможность выехать за пределы районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей для отдыха и оздоровления. В противном случае не достигалась бы цель ее введения в качестве дополнительной гарантии, направленной на реализацию конституционных прав на отдых и на охрану здоровья.

¹⁵ Например:

Постановление ФАС Московского округа от 23.07.2009 N КА-А40/7049-09 по делу N А40-43834/08-140-136

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22.08.2007 по делу N А42-328/2007

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.11.2006 по делу N А26-4765/2006-28

В связи с вышеуказанным, Уполномоченный направил в органы власти и местного самоуправления письма с просьбой принять меры по обеспечению полноты реализации в Томской области гарантированного Трудовым кодексом РФ и Законом РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» права лиц, работающих в организациях, расположенных в северных районах и финансируемых из бюджета, на надлежащую оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска.

Получены ответы, согласно которым:

- в Бакcharском районе, на основании письма Уполномоченного в муниципальный правовой акт внесены изменения, на сегодняшний день права лиц, работающих в организациях, расположенных в северных районах и финансируемых из бюджета Бакcharского района, на надлежащую оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска реализуются в полном объеме;

- в Тегульдетском районе прокурор согласился с позицией, изложенной в письме Уполномоченного, и принес протест на постановление Администрации Тегульдетского района, который в настоящее время находится на стадии рассмотрения;

- исполнительная власть Томской области исходит из принципа самостоятельности бюджетов и не усматривает в установлении порядка компенсации соответствующих расходов для работников организаций, финансируемых из областного бюджета, отличающегося от порядка компенсации расходов для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета и муниципальных бюджетов, нарушений норм Трудового кодекса РФ.

Поскольку в последнем случае позиция Уполномоченного не совпала с позицией органа власти, в прокуратуру Томской области было направлено информационное письмо о выявленной проблеме. Прокуратура поддержала точку зрения Уполномоченного и направила информацию в порядке статьи 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁶ для принятия мер по совершенствованию правового регулирования.

Таким образом, благодаря гражданам, имеющим активную гражданскую позицию, и считающим возможным отстаивать свои интересы, Уполномоченному в 2013 году удалось восстановить права лиц, работающих в организациях, финансируемых из бюджета Бакcharского района, на надлежащую оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска. Также Уполномоченный выражает надежду, что в

¹⁶ Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

отношении работников, которые трудятся в северных районах и получают зарплату из областного бюджета, будет применен конституционный принцип справедливости и равенства, который, безусловно, нарушается, если люди, проживающие в одних и тех же тяжелых климатических условиях и работающих на государство, получают за это компенсацию, очень разнящуюся по объему.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

О соблюдении прав человека в учреждениях, подведомственных УФСИН России по Томской области

Статья 2 Конституции Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Права и свободы лиц, совершивших преступление, подлежат такой же защите со стороны государства, как права и свободы законопослушных граждан.

Статьей 10 Уголовно-исполнительного кодекса РФ предусмотрено, что Российская Федерация уважает и охраняет права, свободы и законные интересы осужденных, обеспечивает законность применения средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Статья 7 Уголовного кодекса РФ устанавливает, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства.

При исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации.

По информации, представленной Управлением ФСИН России по Томской области, по состоянию на 01.01.2014 в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, содержалось 4160 человек. На 01.01.13 года в исправительных учреждениях содержалось 4492 человека, что свидетельствует о снижении в 2013 г. числа осужденных на 7,4%.

По данным УФСИН России по Томской области, штатная численность персонала УИС на 01.01.2014 составляла 2427,5 единиц, в том числе аттестованного состава – 1728, вольнонаемного – 699,5.

В связи с оптимизацией штатной численности в 2013 году сокращено 165 штатных единиц, в том числе в учреждениях - 144 единицы, из них начальствующего состава - 125, работников - 19.

В связи с ликвидацией ФКУ Томская ВК-1 сокращены 106 единиц.

Общие сведения об учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы на территории Томской области

Учреждение	лимит на 01.01.2014г.	наполнение на 01.01.2014г.	Площадь на 1 чел. кв.м	лимит на 01.01.2013г.	наполнение на 01.01.2013г.	Площадь на 1 чел. кв.м
ЛИУ-1 (лечебно-исправительное учреждение, строгий режим)	1383	728	6,1	1383	728	6,1
ИК-2 (строгий режим для ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы)	1364	1236	1,9	1364	1294	1,8
ИК-3 (общий режим для впервые осужденных к лишению свободы)	1558	584	8,3	1558	690	7,1
ИК-4 (строгий режим для впервые осужденных к лишению свободы)	1748	1561	2,2	1748	1711	2,1
ВК-1 (для несовершеннолетних мужского пола) –в стадии ликвидации	471	0	1386,1	471	17	81,5
ВК-2 (для несовершеннолетних женского пола)	470	51	19,2	470	52	18,8
Итого по ИУ	6994	4160	4,2	6994	4492	3,9

По состоянию на 01.01.2014 на территории Томской области функционируют 7 учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы: 3 исправительных колонии, 1 лечебно-исправительное учреждение, 1 воспитательная колония, и 2 следственных изолятора, где лица, осужденные к лишению свободы, работают в отрядах хозяйственного обслуживания.

Для оказания первичной медико-санитарной амбулаторной медицинской помощи, неотложной помощи, стационарной специализированной медицинской помощи лицам, содержащимся в учреждениях УФСИН России по Томской области, развернуто 7 медицинских частей и 2 стационара: областная соматическая больница ФКУ ИК-4 на 80 коек, из них терапевтических - 50, хирургических – 30, и туберкулезная больница в ФКУ ЛИУ-1 на 260 коек.

Регулярно проводятся профилактические медицинские осмотры, дважды в год проводится флюорографическое обследование лиц, содержащихся в исправительных учреждениях.

Общие сведения о заболеваниях в учреждениях уголовно-исполнительной системы Томской области

	01.01.2013	01.01.2014
Численность лиц, состоящих на учете, больных активным туберкулезом (I, II группы диспансерного учета)	252	241
Численность лиц, больных туберкулезом, впервые выявленных	66	83
Количество подозреваемых, обвиняемых и осужденных состоящих на диспансерном учете с вирусным гепатитом В и С	453	394
Численность лиц, больных вирусным гепатитом, впервые выявленных	5 (хронические)	3 (хронические)
Количество подозреваемых, обвиняемых и осужденных, больных наркоманией	393	476
Численность ВИЧ-инфицированных лиц состоящих на учете	160	343
Численность ВИЧ-инфицированных, впервые выявленных	31	273

В исправительных учреждениях содержится 173 человека с инвалидностью (3,3 % от общего количества отбывающих наказание). С I группой инвалидности – 4 человека, со II группой -76.

В 2013 году израсходованы бюджетные средства на приобретение средств реабилитации для инвалидов, содержащихся в учреждениях

Управления ФСИН России по Томской области – 427,6 тыс. рублей (2012 год – 492,3 тыс. рублей, 2011 год – 300 тыс. рублей).

На специальную комиссию по освобождению осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью (постановление Правительства РФ от 06.02.2004 №54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью») в 2013 году было представлено 5 человек. По решению суда было освобождено 4 человека.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2011 № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений», были представлены в 2013 году к освобождению 12 человек. Судом на основании медицинского заключения были освобождены 3 человека.

Дважды Уполномоченный посещал Лечебно-исправительное учреждение № 1. В ФКУ ЛИУ-1 накоплен большой опыт лечения лекарственно-устойчивого туберкулеза по методикам DOTs и DOTs+ (в том числе за счет финансирования из фондов зарубежных неправительственных гуманитарных организаций «Глобальный фонд» и «Партнеры во имя здоровья»). В 2013 году в целях изучения данного опыта, ЛИУ-1 посетила делегация медицинских работников пенитенциарной системы Республики Казахстан.

По информации, представленной Федеральным казенным учреждением здравоохранения «Медико-санитарная часть № 70» ФСИН России, санитарно-эпидемиологическая обстановка в учреждениях УФСИН России по Томской области благополучная. Санитарно-эпидемиологический режим в учреждениях поддерживается на необходимом уровне.

Осужденным оказывается психологическая помощь, проводятся психокоррекционные мероприятия. Особое внимание уделяется лицам, имеющим психические отклонения, склонным к агрессии, членовредительству и суициду.

В 2013 году произошли изменения в организации ведомственной медицинской службы ФСИН. Она выведена из подчинения территориальным управлениям ФСИН и включена в состав подразделений центрального аппарата. Томская область – не исключение, с начала 2014 года медицинские подразделения подчиняются только центральному аппарату ФСИН. Одна из целей - исключить возможность воздействия местного руководства на медицинскую службу в своих интересах.

В 2013 году аппаратом Уполномоченного по правам человека в Томской области проводился мониторинг правового положения лиц, находящихся в учреждениях УФСИН России по Томской области. Уполномоченный выезжал во все исправительные учреждения и СИЗО-1, где ознакомился с условиями содержания, побывал на производстве, в медицинских подразделениях, школах, посетил помещения ШИЗО, ПКТ, провел личный прием для желающих обратиться с жалобами.

Анализ поступивших к Уполномоченному обращений свидетельствует о том, что непосредственно от лиц, содержащихся в учреждениях УИС Томской области, в 2013 году поступило 20 % от общего количества всех обращений.

Тематика разнообразна: в заявлениях на имя Уполномоченного осужденные и их родственники выражают несогласие с приговорами судов, жалуются на органы предварительного расследования, говорят о необоснованности отказа в условно-досрочном освобождении, пишут о ненадлежащих условиях содержания в учреждениях, предъявляют претензии к качеству медицинского обслуживания, просят о личной встрече. В обращениях затрагиваются и вопросы, не связанные с отбыванием наказания (о решении жилищных проблем по месту проживания до совершения преступления, о восстановлении утерянных документов и т. д.). Некоторые из поступивших обращений одновременно содержали несколько вопросов по различным темам.



Обращения заявителей были рассмотрены в аппарате Уполномоченного в соответствии с требованиями закона. При необходимости, Уполномоченный обращался в прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Томской области, Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Томской области, Управление ФМС России по Томской области,

территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Томской области и иные государственные органы.

Посещение исправительных учреждений и проведение личных приемов является приоритетным направлением при работе с обращениями, поступающими от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В ходе личного приема имеется возможность составить диалог с заявителем и прояснить обстоятельства сложившейся ситуации, что способствует объективному и всестороннему рассмотрению обращений.

Посещение учреждений Уполномоченным и сотрудниками его аппарата проходило, как правило, совместно с представителями Общественной наблюдательной комиссии Томской области и прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Томской области.

Прием заявителей в учреждениях УФСИН России по Томской области проводился как в плановом порядке, так и в случаях, когда в жалобах осужденных или их родственников содержалась информация о нарушениях.

Ситуация с соблюдением прав подозреваемых, обвиняемых, осужденных находится на постоянном контроле Уполномоченного по правам человека в Томской области, однако значительная часть обращений, поступающих к Уполномоченному, находится вне его компетенции. Здесь можно выделить четыре основные темы: несогласие с судебными актами; жалобы на действия следственных органов; жалобы на отказ суда в условно-досрочном освобождении; просьбы о направлении для отбывания в какое-либо исправительное учреждение. По всем подобным обращениям заявителям давались разъяснения законодательства. В некоторых случаях (о направлении в другие исправительные учреждения) Уполномоченным направлялись соответствующие ходатайства, в двух случаях был достигнут положительный результат, осужденные переведены в иные ИУ.

По информации, представленной по запросу Уполномоченного, прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Томской области, фактов использования недозволённых мер воздействия и незаконного применения администрациями исправительных учреждений, расположенных на территории Томской области и сотрудниками отдела специального назначения физической силы, спецсредств и оружия, неоказания медицинской помощи в исправительных и воспитательных колониях в 2013 году не установлено.

Значительная часть обращений (51 или 22%), поступивших в адрес Уполномоченного от лиц, находящихся в учреждениях УФСИН России по Томской области, содержали просьбы о разъяснении законодательства и получении юридической консультации.

В современных условиях значение правовой помощи в пенитенциарных учреждениях трудно переоценить. Объясняется это тем, что изоляция осужденных от общества существенно ограничивает их доступ к

правовой информации, равно как и возможность выбора специалиста для оказания юридической помощи. Низкий уровень правовой культуры многих осужденных не позволяет им использовать необходимые правовые средства для реализации своих прав, свобод и законных интересов в сфере гражданских, жилищных, семейных, пенсионных правоотношений.

Любое право, в том числе и право на юридическую помощь, может быть эффективно реализовано только тогда, когда закон фиксирует обязанность конкретных субъектов по его обеспечению. Пока можно констатировать, что система предоставления бесплатной правовой помощи осужденным в нашей стране только зарождается и нуждается в развитии и совершенствовании.

В 2013 году в регионе начал реализовываться проект «Юридическая клиника в местах лишения свободы», представленный Томской региональной общественной организацией «Содействие+». Разработанный план мероприятий был положительно оценен и поддержан Уполномоченным по правам человека в Томской области. В дальнейшем, проект заслуженно стал одним из победителей областного конкурса на предоставление грантов социально ориентированным некоммерческим организациям.

Данный проект направлен на обеспечение реализации получения осужденными и лицами, содержащимися под стражей, бесплатной юридической поддержки посредством постоянно действующей на территории Томской области негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Проект реализуется на основании заключенного соглашения о сотрудничестве между ТРОО «Содействие+», ФКОУ ДПО «Томский институт повышения квалификации работников Федеральной службы исполнения наказаний», Юридическим институтом ТГУ и УФСИН России по Томской области.

По информации, представленной участниками проекта, за ноябрь-декабрь 2013 года в рамках его реализации в учреждениях УФСИН России по Томской области (ФКУ ВК-2, ИК-3, ИК-4, ЛИУ-1 и СИЗО-1) было проведено по три консультации. Наиболее актуальными для обратившихся были вопросы о применении к ним амнистии, реализации имущественных и семейных прав, а также реализации права на медицинское обслуживание.

Дальнейшее существование такого проекта будет отвечать интересам как гражданского общества, так и государства. Кроме того, обеспечение права лиц, содержащихся в местах лишения свободы, на юридическую помощь, имеет большое значение и с точки зрения выполнения Российской Федерацией международных правовых норм по обращению с лицами, подвергнутыми задержанию, содержанию под стражей или помещенными в исправительные учреждения для отбывания наказания по приговору суда.

Обращает на себя внимание то, что в 2013 году в адрес Уполномоченного не поступило ни одной жалобы от лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН России по Томской области, связанной с реализацией

права на труд. Тем не менее, проблема занятости осужденных актуальна для России в целом, и Томская область не является исключением.

По данным УФСИН России по Томской области, во всех учреждениях организована работа по возмещению осужденными материального ущерба лицам, пострадавшим от преступлений. Однако из 1123 осужденных, имеющих исполнительные листы, трудоустроено 456 человек (2012 год - 391).

При среднесписочной численности осужденных 4211 человек (ЛИУ-1, ИК-2, ИК-3, ИК-4), в 2013 году выводились на оплачиваемые работы на промышленное производство 902 осужденных (или 21,4 %).

Средняя заработная плата осужденных за 12 месяцев 2013 года составила в исправительных колониях 192,9 руб. за 1 отработанный человеко-день (2012 год – 171,05 руб., 2011 год – 152,48 руб.). Средняя заработная плата по УИС – 199,7 руб., средняя по СФО – 208,4 руб. Среднедневная заработная плата в исправительных колониях увеличилась по сравнению с 2012 годом весьма незначительно - на 21,85 руб.

В профессиональных училищах в 2012/2013 учебном году обучено 768 осужденных, с начала 2013/2014 учебного года – 104. Продолжает обучение 390 человек. Процесс обучения организован по 9 программам начального профессионального образования и по 23 программам профессиональной подготовки.

В 2012/2013 учебном году в ИК организовано обучение по 5 новым профессиям с получением лицензий: ПУ №285 - «облицовщик-плиточник» и «слесарь-сантехник», ПУ №287 - «токарь-универсал» и «мастер столярного и мебельного производства», Асиновский филиал ПУ №287 - «повар-кондитер», «столяр строительный» и «мастер столярного и мебельного производства».

В соответствии с требованиями Концепции развития УИС до 2020 года, организовано обучение осужденных строительным профессиям, востребованным при перепрофилировании ИК в учреждения нового типа. Обучение ведется по 10 профессиям (штукатур, маляр, стропальщик, электросварщик, слесарь-электромонтажник, обжигальщик стеновых и вяжущих материалов, электромонтер, слесарь-ремонтник, столяр строительный, машинист подъемной машины). Обучается по данным профессиям 244 осужденных.

В целях обеспечения права осужденных на безопасные условия труда, в соответствии с требованиями ст. 212 Трудового кодекса Российской Федерации продолжается работа по аттестации рабочих мест по условиям труда. Рабочие места в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных мастерских аттестованы в полном объеме, бюджетные рабочие места – 85 % (на 01.01.2013 – 71 %).

На условия содержания Уполномоченному поступило 18 жалоб, что составляет 8% от общего количества. В основном, в обращениях шла речь о помещениях следственных изоляторов. Полностью обоснованной была

признана одна жалоба. Несколько раз поступали обращения из СИЗО-1 (г.Томск) с просьбой обратить внимание на отсутствие радиоточки в камерах следственного изолятора. Данный факт означает нарушение ч. 4 статьи 29 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право свободно получать информацию любым законным способом. В соответствии со статьей 23 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» все камеры должны обеспечиваться средствами радиовещания.

По результатам рассмотрения обращения и личного посещения Уполномоченным СИЗО-1, установлено, что в ряде камер действительно не функционируют радиоточки.

По информации, представленной УФСИН России по Томской области, камеры СИЗО-1 будут оборудованы новыми радиовещателями в антивандальном исполнении по мере выделения финансирования и проведения капитальных ремонтов.

Всего в 2013 году на производство текущих и капитальных ремонтов следственных изоляторов из федерального бюджета выделено 2 646,04 тыс. рублей (в 2012 году – 2 162,82 тыс. рублей). Из них:

СИЗО-1 – 2 030,89 тыс. рублей (2012 год – 930,60 тыс. рублей)

СИЗО-2 – 615,15 тыс. рублей (2012 год – 1 232,22 тыс. рублей)

Кроме того, в рамках реализации программы «Развитие УИС на 2007-2016 годы» в 2013 году завершено капитальное строительство 4-х этажного режимного корпуса ФКУ СИЗО-1, помещения которого отвечают всем необходимым условиям. Режимный корпус рассчитан на 350 мест. В Администрации г. Томска получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Есть реальные основания полагать, что после «заселения» нового корпуса причин для жалоб на условия содержания станет меньше.

Изучая практику работы с осужденными, аппарат Уполномоченного провел анализ нормативной правовой базы, на которую опираются сотрудники УИС. В этой связи Уполномоченным по правам человека в Томской области, получившим аккредитацию в качестве независимого антикоррупционного эксперта, в декабре 2013 года проведена проверка на коррупциогенность приказа Минюста России от 03.11.2005 № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений». По результатам проверки подготовлено заключение с выводом о наличии в данном приказе положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Так, в Правилах установлено, что вещи и предметы, продукты питания, которые осужденным запрещается иметь при себе, получать в посылках и передачах либо приобретать, изымаются в установленном порядке, передаются на хранение **либо** уничтожаются по решению начальника исправительного учреждения. То обстоятельство, что решение о хранении или уничтожении вещей принимает непосредственно начальник учреждения на свое усмотрение, по мнению Уполномоченного, создает условия для

проявления такого коррупциогенного фактора, как отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения.

Кроме того, приказом к запрещенным вещам отнесены ценные вещи. Однако в этом документе не установлены критерии, по которым вещь признается ценной, и кто конкретно должен определить, ценная та или иная вещь, и почему? Это тоже дает возможность недобросовестным сотрудникам действовать в своих интересах.

Также в Правилах на усмотрение учреждения отдано принятие решения о том, может ли осужденный получать необходимое лечение не в медицинских учреждениях уголовно-исполнительной системы, а в лечебно-профилактических учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения.

Указанное положение, по мнению Уполномоченного создает условия для проявления такого коррупциогенного фактора, как необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителя, или возможность необоснованного применения исключений из общих правил по усмотрению должностных лиц.

Кроме того, в тексте приказа значительно сужен перечень корреспонденции, не подлежащей цензуре, что может повлечь нарушение прав осужденных. Уполномоченный предложил привести этот перечень в соответствие с ч. 4 ст. 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направлено в Минюст России для рассмотрения и принятия решения об устранении выявленных коррупциогенных факторов, а также для сведения – Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Прокурору Томской области, в Управление ФСИН по Томской области, в Общественную наблюдательную комиссию по Томской области.

В 2014 году планируется, при наличии оснований, продолжить проведение независимой антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы отбывания наказания в виде лишения свободы.

Ни для кого не секрет, что в уголовно-исполнительной системе России происходят перемены. Возможно, они идут медленно, но отрицать их наличие невозможно. Результатом таких перемен должно стать формирование пенитенциарной системы в нашей стране, которая соответствовала бы европейским стандартам и потребностям общественного развития. Одним из наиболее острых вопросов, стоящих сейчас перед реформируемой системой исполнения наказаний, является исправление осужденных и, как следствие, сокращение рецидива преступлений. Этого планируется достичь, в том числе, путем создания справедливой и эффективной системы стимулов осужденных к законопослушному поведению, так называемой системы «социальных лифтов».

В 2010 - 2012 годах ФСИН России экспериментальным путем опробовались новые формы работы с осужденными, ориентированные на выработку у лиц, помещенных в исправительные учреждения, стимулов к законопослушному поведению и активной социальной адаптации. К числу этих форм относится и система «социальных лифтов».

Однако внедрение новых форм работы не должно происходить вне правового поля.

Полномочия, порядок создания и работы комиссий, работающих по «социальным лифтам», законодательством Российской Федерации не регламентированы. Однако на данном этапе развития нашего государства практика работы в государственных учреждениях любых структур, так или иначе занимающихся вопросами оценки поведения осужденных, без соответствующего правового урегулирования недопустима,

Комиссии по оценке поведения осужденных и определению условий отбывания наказаний созданы при учреждениях исполнения наказаний в соответствии с указанием ФСИН России №15-5093-01 от 25.03.2011 г. Также ФСИН России разработаны методические рекомендации по использованию системы «социальных лифтов» в исправительных учреждениях ФСИН России в условиях действующего законодательства.

В соответствии с названными рекомендациями «социальные лифты» рассматриваются как «механизм изменения условий отбывания наказания, изменения вида исправительного учреждения, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, условно-досрочным освобождением посредством оценки комиссией исправительного учреждения поведения осужденных с помощью определенных критериев». Таким образом, деятельность комиссий в системе «социальных лифтов» напрямую затрагивает права граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

По информации, представленной Уполномоченному руководителями исправительных учреждений, подведомственных УФСИН России по Томской области, во всех учреждениях были созданы и действуют такие комиссии.

Поскольку одной из основных задач Уполномоченного по правам человека в Томской области является организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, аппаратом Уполномоченного во втором полугодии 2013 года проведен мониторинг нормативно-методического обеспечения деятельности этих комиссий.

По результатам мониторинга выявлено, что, в связи с отсутствием нормативно-правового регулирования в данной сфере, как правило, основным документом, регламентирующим работу комиссии по «социальным лифтам», является приказ начальника исправительного учреждения.

Большинство изученных приказов начальников региональных учреждений о деятельности комиссий «по социальным лифтам», в той или иной степени были изданы с превышением имеющихся полномочий и

нуждались в корректировке. К аналогичному выводу пришла и прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях области.

Информация, подготовленная по результатам мониторинга, направлена Уполномоченным в адрес Управления ФСИН России по Томской области, вместе с предложением инициировать в ФСИН России и Минюсте России рассмотрение вопроса о внесении изменений в уголовно-исполнительное законодательство в части урегулирования правового статуса комиссий по оценке поведения осужденных и определению условий отбывания наказаний.

По сообщению УФСИН России по Томской области, информация Уполномоченного изучена руководством Управления и рассмотрена на заседании Общественного совета при УФСИН. Выводы, сделанные по итогам мониторинга, приняты к сведению, приказы о комиссиях отменены. Изданы новые приказы, в том числе с учетом рекомендаций, данных Уполномоченным по правам человека в Томской области и прокуратурой. Кроме того, региональным Управлением ФСИН инициировано рассмотрение проблемных вопросов деятельности комиссий в системе «социальных лифтов» в ФСИН России.

О соблюдении прав человека в местах принудительного содержания, подведомственных органам внутренних дел

В соответствии с положениями Федерального закона «О полиции» органы полиции должны действовать для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства. Они предназначены для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

По информации, предоставленной Уполномоченному Управлением МВД России по Томской области, в 2013 году на территории Томской области зарегистрировано 20691 преступление (-10,6%; в 2012 году – 23156). На 23,4% меньше (с 5485 до 4202) совершено тяжких и особо тяжких посягательств. Доля тяжких и особо тяжких деяний в структуре преступности сократилась с 23,7% до 20,3%.

Меньше зарегистрировано убийств (-6,5%; снижение со 108 до 101), разбойных нападений (-13,7%; со 131 до 113), грабежей (-18,9%; с 1410 до 1143). Общее число краж чужого имущества сократилось на 15,8% (с 10986 до 9255), а из квартир и домовладений граждан – на 33,2% (с 825 до 551). На 19,7% (с 524 до 421) меньше зарегистрировано фактов неправомерного завладения автотранспортом, на 14,3% (с 223 до 191) числа его хищений.

Принимаемые профилактические меры привели к снижению числа преступлений, совершенных в общественных местах (-12%; с 7956 до 7000), в том числе на улицах (-11,5%; с 5378 до 4761). В структуре уличной

преступности на 17,9% меньше совершено тяжких и особо тяжких преступных деяний (с 1049 до 861).

Уровень преступности на 100 тысяч населения составил 1944 преступления (за 2012 год – 2189). От преступных посягательств в 2013 году пострадало 16632 лица (-7,8%; в 2012 году – 18039).

По темпам снижения числа зарегистрированных преступлений Томская область занимает 1-е место среди субъектов Сибирского федерального округа.

В настоящее время на территории Томской области функционируют 17 изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений (в 2012 году – 18). В 2013 году Уполномоченный по правам человека в Томской области посетил изоляторы временного содержания УМВД России по ЗАТО Северск, УМВД России по г. Томску, МО МВД России «Молчановский».

В 2013 году в ИВС содержалось 10417 подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в том числе 433 женщин и 107 несовершеннолетних (в 2012 году – 8492 человека, в том числе 536 женщин и 117 несовершеннолетних).

Все изоляторы оборудованы системами охранно-тревожной и пожарной сигнализацией, принудительной вентиляцией.

Камеры дезинфекции имеются в двух ИВС (УМВД России по г. Томску, МО МВД России «Колпашевский»), также ведутся работы по установке такого оборудования в Чаинском ИВС. Все изоляторы в Томской области оборудованы душевыми.

Прогулочными дворами оборудованы 15 изоляторов из 17.

Комнатами для свиданий оборудованы только 5 ИВС: УМВД России по г. Томску, УМВД России по ЗАТО Северск, МО МВД России «Стрежевской», МО МВД России «Каргасокский», МО МВД России «Асиновский». В остальных ИВС для проведения свиданий используются следственные кабинеты, которыми оборудованы все изоляторы области.

По данным УМВД России по Томской области, на ремонт, реконструкцию и капитальное строительство ИВС Томской области из федерального бюджета в 2013 году выделено 27117 тысяч рублей, из них 25237 тысяч рублей – на строительство новых объектов, 1880 тысяч рублей – на капитальный ремонт, средства освоены в полном объеме.

Вместе с тем, ряд ИВС не соответствуют требованиям Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ИВС МО МВД России «Шегарский, МО МВД России Асиновский», ОП № 5 (по обслуживанию Верхнекетского района) МО МВД России «Колпашевский») по причинам их расположения в подвальном помещении, отсутствия естественного освещения и прогулочного двора. В некоторых ИВС не обеспечены условия приватности санузлов, в двух случаях Уполномоченным при посещении давались рекомендации по актуализации размещенной для сведения

поступающих в ИВС информации о составе членов Общественной наблюдательной комиссии, номерах телефонов аппарата Уполномоченного по правам человека.

Эти выводы подтверждает и региональная Общественная наблюдательная комиссия, члены которой регулярно посещают изоляторы временного содержания.

В 2013 году к Уполномоченному поступило 10 обращений от лиц, содержащихся в ИВС Томской области, половина из которых содержала жалобы на условия содержания. Остальные обращения содержали просьбы о разъяснении законодательства РФ и о личной встрече с Уполномоченным по правам человека в Томской области.

Жалобы на неправомерные действия сотрудников полиции от лиц, содержащихся в ИВС Томской области, в 2013 году в адрес Уполномоченного по правам человека не поступали.

Большинство доводов, указанных в жалобах на условия содержания в ИВС, нашли свое подтверждение.

При рассмотрении обращений, поступивших от лиц находящихся в ИВС, по возможности, проводится проверка доводов, содержащихся в обращении, с выездом в изолятор временного содержания.

В декабре 2013 года поступило две жалобы на условия содержания в ИВС МО МВД России «Каргасокский». С целью проверки информации, изложенной в обращениях, изолятор посетил общественный помощник Уполномоченного по правам человека в Томской области.

В результате проверки камер временного содержания нарушений не выявлено, жалоб от лиц, находящихся в камерах ИВС, не поступило. В ходе проверки выяснилось, что недостатки, указанные в обращениях, были устранены администрацией изолятора после проверки органами прокуратуры.

Руководство УМВД России занимает в этом вопросе конструктивную позицию и признает необходимость улучшения условий содержания в специальных учреждениях полиции, предпринимает для этого соответствующие меры. Поскольку капитальный ремонт и строительство ИВС производится за счет финансирования из федерального бюджета (ст. 9 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»), Управлением МВД России по Томской области направлены в МВД России документы на выделение денежных средств для строительства и ремонта некоторых изоляторов временного содержания. Кроме того, в МВД России направлен пакет документов на выделение денежных средств для строительства новых ИВС в МО МВД России «Шегарский, МО МВД России Асиновский», ОП № 5 (по обслуживанию Верхнекетского района) МО МВД России «Колпашевский».

Как показывает анализ имеющихся в распоряжении Уполномоченного материалов, в качестве основной причины сохранения ненадлежащих условий содержания в ряде ИВС, является недостаточное бюджетное

финансирование. Вместе с тем, содержание людей в условиях, не обеспечивающих соблюдение прав и законных интересов человека, ни в коем случае не может быть оправдано недостаточным финансированием. В целях обеспечения соблюдения прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, необходимо активизировать работу по созданию условий, которые будут отвечать федеральному законодательству и международным актам.

ПРАВО НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ЗАЩИТУ И КАЧЕСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Как свидетельствует мировая история, на определенном этапе развития общества становится очевидной необходимость соблюдения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Действующая Конституция Российской Федерации заложила основу российской государственности, построенную на демократических принципах, заложила новую систему отношений между государством и личностью. Права и свободы человека и гражданина признаны высшей ценностью, естественными и неотчуждаемыми, даны человеку от рождения, обязательны для всех, и, прежде всего, для государственной власти, призванной гарантировать их беспрепятственное осуществление.

Несмотря на все положительные стороны реформ, практика показывает, что государственные органы не всегда полностью справляются с выполнением своей главной конституционной обязанности — защитой прав и свобод человека.

К Уполномоченному обратился гражданин С., суть обращения которого состоит в том, что он не получил надлежащей государственной защиты.

В январе 2011 года гр. С. приобрел автомобиль «SUZUKI GRAND VITARA» у гражданина М.

Этот автомобиль М. приобрел в 2010г., как потом оказалось, с поддельными идентификационными номерами.

При попытке постановки М. данного транспортного средства на регистрационный учет, при сверке номеров агрегатов сотрудником Госавтоинспекции были выявлены признаки подделки идентификационного номера.

Сотрудником Госавтоинспекции паспорт транспортного средства с договором купли-продажи были у М. изъяты, рапорт об обнаружении признаков преступления с прилагаемыми документами, в том числе подлинник ПТС, направлены в ОМ № 4 УВД по г. Томску, гражданин М. доставлен в отдел милиции для разбирательства.

27.12.2010 г. подлинник паспорта транспортного средства на автомобиль «SUZUKI GRAND VITARA» возвращен сотрудником милиции

гражданину М. Это позволило 11.01.2011 г. гражданину М. продать транспортное средство с заведомо поддельным идентификационным номером гр-ну С.

Действия М. квалифицированы по ч. 1 ст. 326¹⁷ УК РФ, начато расследование уголовного дела. Потом уголовное дело было прекращено в связи с деятельным раскаянием М. Прокуратура отменила это решение, в том числе и потому, что потерпевшему не был возмещен ущерб, причиненный преступлением. Однако спустя два года уголовное дело в отношении М. вновь было прекращено, только уже в связи с истечением срока давности уголовного преследования.

В итоге получилось, что права С. нарушены гражданином М., продавшим С. транспортное средство с поддельными номерами. Причем возможность продать транспортное средство появилась у М. после того, как сотрудник органов внутренних дел вернул ему паспорт транспортного средства.

В итоге за совершение данных действий ни М., ни неустановленное должностное лицо, вернувшее ПТС, ответственности не понесли. Права С. не восстановлены – деньги, потраченные на покупку автомобиля, так и не возвращены, автомобилем с поддельным идентификационным номером он пользоваться уже не может, продать его - тоже.

Поскольку сроки давности привлечения М. к ответственности уже миновали, а служебная проверка не смогла установить должностное лицо, которое преждевременно вернуло М. паспорт транспортного средства, соответственно, можно считать, что государственные органы так и не отреагировали надлежащим образом на совершенное преступление.

В дальнейшем С. было рекомендовано восстанавливать свои нарушенные права через суд в порядке гражданского судопроизводства (тратя на это свои личные время, нервы и сбережения). После всех этих событий, заявитель сомневается в успешной судебной перспективе по данному делу, учитывая, что М. так и не понес наказания за свои действия.

Уполномоченный обратился в областную прокуратуру с просьбой о проведении проверки, поскольку справедливо полагает, что права потерпевшего также нуждаются в защите со стороны государства.

Если прокуратура поддержит позицию Уполномоченного, то у гражданина С., возможно, появится больше шансов взыскать с М. возмещение материального ущерба в полном объеме.

Еще одним ярким примером нарушения права на государственную защиту стало следующее обращение.

Гражданин С. обратился к Уполномоченному с жалобой на волокиту, которую допустили сотрудники полиции при рассмотрении его заявления о преступлении, а так же на отказ в возбуждении уголовного дела.

¹⁷ сбыт транспортного средства с заведомо поддельным идентификационным номером

Суть жалобы сводится к тому, что житель Стрежевого с апреля 2012 года неоднократно обращался в органы полиции с заявлением о преступлении, по итогам работы с которым выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

После этого он обращался в органы прокуратуры с жалобой на принятое решение, и прокурор г.Стрежевого, в свою очередь, отменял данные постановления.

И только после вмешательства областной прокуратуры, куда обратился сам заявитель и Уполномоченный в его поддержку, следователем полиции в августе 2013 года, наконец-то было возбуждено уголовное дело по ч.4 ст. 160 УК РФ, а дорогостоящее имущество (автомобиль и прицеп) возвращены законному владельцу.

Между сообщением о преступлении и возбуждением уголовного дела прошел 1 год и 4 месяца.

Еще один показательный случай некачественного администрирования, на этот раз со стороны органов местного самоуправления.

25 октября в аппарат Уполномоченного по правам человека в Томской области поступил звонок от судебно-медицинского эксперта с жалобой на органы местного самоуправления сельского поселения. Проблема заключалась в длительном незахоронении тела, находящегося в Кривошеинском межрайонном отделении ОГБУЗ «БСМЭ ТО».

31 августа тело умершего поступило на вскрытие для определения причин смерти, 2 сентября вскрытие произведено, и, соответственно, умерший мог быть похоронен. Поскольку родственники не осуществили погребение, следователь следственного комитета, направивший тело на вскрытие, обратился к главе сельского поселения. При этом он руководствовался тем, что в силу закона при отсутствии родственников умершего или при невозможности осуществить ими погребение, похоронить умершего - это обязанность органов местного самоуправления. Однако тело из морга на протяжении почти двух месяцев никто не забирал.

Помощник Уполномоченного связался по телефону с главой сельского поселения, который пояснил, что не считает организацию захоронения обязанностью муниципалитета, поскольку у умершего имелись родственники. Помимо этого он также сообщил об отсутствии бюджетных ресурсов на данные цели.

Однако достоинство личности подлежит защите в качестве общего условия осуществления всех иных прав и свобод, независимо от фактического социального положения человека. Охраняя достоинство личности, государство должно гарантировать достойное отношение к памяти человека, т.е. обеспечивать ему возможность рассчитывать на то, что и после смерти его личные права будут охраняться, а государственные органы, официальные и частные лица - воздерживаться от посягательства на них.

Поскольку в сложившейся ситуации имело место нарушение права на погребение, гарантированного федеральным законодательством, было подготовлено заключение о нарушении прав человека и гражданина с рекомендациями по устранению выявленного нарушения. Копия данного заключения направлена в прокуратуру Молчановского района, Главе Молчановского района.

Через неделю после поступления обращения к Уполномоченному, силами органов местного самоуправления умерший был похоронен.

Приведенные обращения и итоги их рассмотрения ярко иллюстрируют подход некоторых должностных лиц к решению тех или иных вопросов в пределах их компетенции. Уместно при этом процитировать слова Президента Российской Федерации В. В. Путина о том, что «...государство многое делает, чтобы обеспечить законные права граждан. Вместе с тем, получается далеко не всегда то, что мы хотели бы видеть. Много у нас бюрократии, формального отношения к людям».

Признание прав и свобод человека и гражданина не на словах, а на деле высшей ценностью и основой целью деятельности всех государственных структур, повышение уровня исполнительской дисциплины должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления - вот в чем залог качественного администрирования.

ПРАВО НА ПОЛУЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Особое место в деятельности Уполномоченного по правам человека в Томской области занимает работа с людьми. Общение с теми, кто приходит на прием, анализ их обращений показывает, что в качественных юридических услугах население области нуждается не меньше, чем больной в помощи опытного врача.

Изучение проблем, с которыми приходят к Уполномоченному, показывает, что большинство конфликтных ситуаций являются результатом обычных юридических споров, разрешаться которые должны не только и не столько правозащитным институтом, а судом и другими компетентными структурами.

Но, в то же время, в минувшем году одной из основных задач Уполномоченного в данной сфере являлось содействие в реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, гарантированного статьей 48 Конституции Российской Федерации. Во множестве случаев томичам, обратившимся к Уполномоченному со своей проблемой, были даны устные и письменные юридические консультации, выданы на руки тексты нормативных правовых актов.

Обращает на себя внимание, что практически все, кто приходил со своей проблемой к Уполномоченному, до этого с той или иной степенью результативности использовали или пытались использовать механизмы правовой защиты.

К сожалению, анализ поступающих обращений свидетельствует, что непрофессиональное вмешательство в сфере защиты нарушенного права, как и в медицине, может обойтись человеку очень дорого.

В этой связи нужно добиваться решения проблем, связанных с конституционным правом граждан на получение квалифицированной юридической помощи.

Во-первых, назрела необходимость вывести на качественно иной уровень решение вопроса о доступности квалифицированной юридической помощи.

Речь пойдет отнюдь не о стоимости юридических услуг, хотя для многих эта стоимость непомерно велика, и, зачастую, неподъемна. Хочется привлечь внимание к такой проблеме, как отсутствие возможности получить квалифицированную юридическую помощь «в шаговой доступности» - в том муниципальном образовании, где человек проживает.

Необходимо отметить, что для предотвращения таких проблем Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» установлено требование, согласно которому, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью, адвокатская палата по представлению органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации учреждает юридическую консультацию.

Однако в Томской области нет ни одной подобной юридической консультации.

Из имеющихся в области 23 судебных районов, 5 находится в городе Томске. Количество адвокатов в областном центре соответствует требованиям законодательства и не вызывает нареканий томичей. В 14 же судебных районах, которые располагаются на территории Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кожевниковского, Молчановского, Парабельского, Тегульдетского, Чайнского, Шегарского, Кривошеинского, Томского районов, количество адвокатов на федерального судью ниже установленного (должно быть не менее 2-х).

В Александровском районе жители могут обратиться только к двум адвокатам, такая же картина в Молчановском и Верхнекетском районах, в Чайнском районе работает всего один адвокат (при этом в районе работает 4 судьи). Разумеется, можно пригласить защитника из Томска, или соседних муниципальных образований. Но в этом случае расходы на юридическую помощь будут весьма и весьма высоки для рядового сельского жителя.

При этом вопрос о создании указанных выше юридических консультаций так и остается не решенным.

Вместе с тем, каждый житель Томской области имеет конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи, и задача власти – выполнить требования закона и обеспечить реализацию данного права.

Во-вторых, серьезным препятствием в реализации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи является низкая правовая грамотность населения.

Если в вопросах своего здоровья, личной безопасности, граждане считают правильным обращаться к специалистам, то возникшие жизненные ситуации в сфере права у нас многие пытаются решать сами. Казалось бы, нет ничего сложного, зачем идти к юристу и платить деньги за работу, которую можно сделать и самому.

И вот после этого у человека, не подготовленного в этой профессиональной плоскости, возникают очень серьезные неприятности.

Скажем, заболел у кого-то зуб. Человек идет к стоматологу, и проблему решает врач. Думается, не многим в голову придет мысль ставить самому себе пломбу. Но мало кто видит абсурдность ситуации, когда «почитав в интернете» человек пытается самостоятельно отстоять свою позицию в сложном правовом споре. А ведь в большинстве случаев это приводит примерно к тем же последствиям, что и попытка самостоятельно запломбировать зуб.

Очевидно, что, не имея специальной подготовки, сложно разобраться в хитросплетениях нашего законодательства, грамотно составить исковое заявление в суд и оценить все риски и последствия данного шага. Появление большого количества новых законов, постановлений, инструкций, сложность их применения и исполнения нередко подталкивают людей идти в обход и выбирать зачастую более простые, но не правовые пути решения проблемы. Это, как правило, приводит к необратимым правовым последствиям и еще больше отдаляет человека от государства, искажает его правосознание, дает почву для роста такого явления как правовой нигилизм.

Для того, чтобы поставить барьер этому, существует обязанность государства перед человеком и обществом, составной частью которой является правовое просвещение и информирование населения¹⁸.

По информации, предоставленной Управлением Минюста России по Томской области, в 2013 году в целях правового информирования и правового просвещения населения Томской области размещено следующее количество материалов по правовому просвещению:

¹⁸ «Содержание конституционного право на бесплатную юридическую помощь» д.ю.н., профессор ГУ – Высшая школа экономики (г.Москва) Мазаев В.Д.,

В средствах массовой информации	В сети «Интернет»	Изданных брошюр, памяток и т.д.	Иными способами
Территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в Томской области			
668	2552	2806	176
Органами исполнительной власти Томской области			
181	195	20 046	145
Территориальными органами управления государственных внебюджетных фондов			
5211	3316	18399	90040
Областным учреждением Государственное юридическое бюро по Томской области			
25	0	0	0
Адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи			
0	2	0	1
Нотариусами			
5	363	1639	0
Органами местного самоуправления			
40	86	208	5
Юридическими клиниками образовательных учреждений высшего профессионального образования			
5	12	0	7
Негосударственными центрами бесплатной юридической помощи			
8	8	250	3

Как видно из представленной таблицы, работа по правовому информированию и просвещению жителей региона, с разной степенью

активности ведется как государственными, так и негосударственными структурами.

Уполномоченным в целях правового просвещения населения во втором полугодии 2013 г. выпущен информационный бюллетень, посвященный актуальным вопросам оказания квалифицированной юридической помощи. В этот же период издан и распространяется среди населения буклет карманного формата о том, кто и как может помочь защитить свои права (тираж 2000 экземпляров).

Кроме того, в целях правового просвещения по вопросам прав и свобод человека и гражданина, в практику работы аппарата Уполномоченного введено проведение ежемесячных «прямых» телефонных линий с жителями Томска и Томской области. Темами для телефонных линий в 2013 году стали: вопросы жилищного законодательства; вопросы порядка обжалования действий органов государственной власти и местного самоуправления, нарушающих права и свободы граждан; правовой статус следственно-арестованного гражданина.

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые меры, практика показывает, что механизмы информирования населения (особенно в районах области) нуждаются в совершенствовании. Это с завидной регулярностью подтверждается на выездных приемах Уполномоченного в сельских населенных пунктах, в учреждениях социального обслуживания населения. Подавляющее большинство обратившихся не знает, что в определенных случаях могут обратиться за бесплатной юридической помощью в подразделения Госюрбюро по Томской области, к адвокатам, работающим в государственной системе бесплатной юридической помощи, к участникам негосударственной подсистемы бесплатной юридической помощи.

В-третьих, необходимо обратить внимание на доступность бесплатной юридической помощи, гарантированную Конституцией Российской Федерации, для отдельных категорий граждан.

Именно бесплатная юридическая помощь является гарантией обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод гражданина, в том числе, перед законом и судом, закрепленного в части первой статьи 19 Конституции РФ.

Вместе с тем, к сожалению, существует целый ряд правовых и организационных проблем, препятствующих полноценному оказанию бесплатной юридической помощи всем категориям лиц, в ней нуждающихся. В частности, для Томской области, как и для многих других субъектов Российской Федерации, актуальными являются следующие проблемы.

1. Проблема зависимости права на получение бесплатной юридической помощи от уровня доходов (по итогам 4 кв. 2013 г. доход должен быть ниже прожиточного минимума – 7 765 руб.). Практика показала, что такая зависимость привела к затруднениям в получении доступа к бесплатной юридической помощи значительному числу жителей области, в том числе, пенсионерам, получающим трудовые пенсии. Увеличение пенсионных

выплат привело к тому, что основная часть данных категорий граждан имеют доходы выше прожиточного минимума. Как правило, это исключает получение ими бесплатной юридической помощи за счет бюджетных средств, несмотря на наличие у пенсионеров множества проблем, решить которые без юридического сопровождения невозможно.

В тоже время именно бесплатная юридическая помощь в наше время чрезвычайно востребована. Часто к Уполномоченному по правам человека в Томской области обращаются люди старшего поколения, одинокие матери, многодетные семьи, чей доход хоть и превышает прожиточный минимум, но настолько незначительно, что это никак не сказывается на их финансовой возможности позволить себе «платного» юриста.

Принимая во внимание, что согласно Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи могут устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, Уполномоченный в 2013 г. предложил рассмотреть вопрос о возможности внесения изменений в действующий региональный закон, направленных на расширение перечня категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, за счет включения в него:

- граждан, у которых среднедушевой доход семьи (одиноко проживающего гражданина) ниже двукратной величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в Томской области в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- беременных женщин и женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам и граждан, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;

- граждан, пенсия которым установлена (назначена) в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», не осуществляющих трудовую или иную оплачиваемую деятельность либо предпринимательскую деятельность;

- ветеранов труда, ветеранов труда Томской области;

- граждан, имевших статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), по окончании пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, после прекращения опеки (попечительства), в возрасте до 23 лет;

- членов многодетных семей и одиноких родителей, воспитывающих ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до восемнадцати лет);

- неработающих инвалидов III группы.

Администрация Томской области сообщила о решении поддержать в 2014 году внесение в Закон Томской области «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Томской области» изменений, в том числе частично и тех, которые были предложены Уполномоченным. Есть надежда, что в ходе работы над законопроектом перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, будет расширен по сравнению с ныне действующим.

Практика расширения перечня категорий лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи за счет бюджетных средств, активно используется в других субъектах РФ (Республика Хакасия, Чувашия, Иркутская область, Кемеровская, Свердловская область и ряд других).

Кроме того, установленный исчерпывающий перечень категорий дел, по которым малоимущие граждане могут претендовать на получение бесплатной юридической помощи, также негативно влияет на доступ к правосудию по ряду жизненно важных вопросов – прежде всего брачно-семейных, трудовых, вопросов, касающихся обжалования действий должностных лиц, и многих других.

В связи с этим, Уполномоченный в прошедшем году также предложил расширить перечень случаев оказания бесплатной юридической помощи, указав, что такая помощь гражданам, имеющим право на ее получение, оказывается во всех случаях, не связанных с предпринимательской деятельностью.

По информации, представленной областным учреждением «Государственное юридическое бюро по Томской области», если предложения о расширении категорий граждан и случаев оказания бесплатной юридической помощи будут приняты, то фактически деятельность бюро вернется к объемам работы в период 2006 - 2012 г.г., когда Госюрбюро было федеральным учреждением и работало на основании Положения об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, утвержденного постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2008 г. № 1029.

2. Серьезные вопросы вызывает возможность оказания бесплатной юридической помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства. Так, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Северного филиала ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», кандидат юридических наук Н.А. Полякова¹⁹, проанализировав действующее законодательство, указывает, что иностранные граждане или лица без гражданства, находящиеся (живущие, работающие, получающие образование и т.д.) на

¹⁹ Полякова Н.А. К вопросу о получении иностранными гражданами и лицами без гражданства квалифицированной юридической помощи бесплатно // Миграционное право. 2010. № 4. С. 9 - 12. //Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

территории России, могут получить юридическую помощь бесплатно, если они являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу, либо выступают ответчиками по гражданскому делу и их место нахождения неизвестно, либо это несовершеннолетние, содержащиеся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, либо они поступили на военную службу по контракту (по ограниченному кругу вопросов).

С учетом того, что сегодня иностранные граждане все чаще и чаще прибывают в Россию и вступают в правоотношения (трудовые, семейные, авторские, гражданско-правовые и т.д.), многие авторы приходят к выводу о скрытом закреплении в законодательстве политики «двойных стандартов» в отношении российских коренных граждан и переселенцев, в первую очередь нуждающихся в поддержке и защите со стороны государства.

Например, к Уполномоченному по правам человека в Томской области уже не раз обращались граждане – уроженцы Томской области, переехавшие по различным причинам (работа по распределению, служба в войсках и т.п.) на жительство в республики бывшего СССР и получившие после распада СССР гражданство независимого государства, которым в одночасье стала бывшая союзная республика. Сейчас многие из них хотят вернуться на родину, оформить российское гражданство, получать достойную пенсию. Зачастую решение всех этих вопросов очень затруднительно без квалифицированного юридического сопровождения. Оказавшиеся в подобной ситуации люди искренне недоумевают, почему родная, по сути, страна так неласково встречает своих детей, отказывает в юридической помощи и поддержке. Такое положение вещей нельзя считать приемлемым.

3. Отдельно следует выделить проблему оказания бесплатной юридической помощи осужденным, в том числе осужденным-инвалидам. Так, в учреждениях УФСИН России по Томской области по состоянию на 01.01.2014 содержится 173 осужденных, являющихся инвалидами, многие из которых нуждаются в квалифицированной юридической помощи, однако не имеют достаточных денежных средств на ее оплату.

К сожалению, органы, ведающие исполнением наказания, далеко не всегда в состоянии предоставить всестороннюю качественную юридическую помощь каждому осужденному. Как правило, в каждом исправительном учреждении в соответствии со штатным расписанием имеется должность юрисконсульта, однако в обязанности последнего не входит оказание повседневной бесплатной юридической помощи лицам, отбывающим наказание.

Однако у осужденных есть масса проблем за пределами колонии – многим нужно решить жилищные, семейные, пенсионные вопросы. При этом от решения этих проблем зависит возможность ресоциализации, то есть дальнейшей нормальной жизни после освобождения.

В Томской области предпринимались определенные меры по решению обозначенных проблем. Так, 15.06.2011 было заключено соглашение между

Государственным юридическим бюро и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Томской области, согласно условиям которого Госюрбюро приняло на себя обязательства по оказанию бесплатной юридической помощи лицам, отбывающим наказание в виде лишения свободы. Однако сейчас нельзя сделать однозначный вывод о том, что в настоящее время это соглашение действует. По информации, предоставленной Госюрбюро, в 2013 году в это учреждение поступило два письменных обращения от лиц, находящихся в местах лишения свободы. Гражданам были даны разъяснения, так как поставленные вопросы не относились к компетенции бюро. Таким образом, если работа указанного выше областного учреждения с лицами, отбывающими наказание в учреждениях системы УФСИН, будет продолжена, очевидна необходимость ее дополнительной регламентации и корректировки. Также, Уполномоченный полагает необходимым осуществлять действия в указанном направлении с максимальным вовлечением представителей общественности, некоммерческих организаций, целью деятельности которых является оказание различных видов помощи осужденным. Это позволит обеспечить открытость и гласность проводимых мероприятий, в целом даст положительный социальный эффект.

Кроме того, можно будет использовать накопленный общественными организациями положительный опыт работы по решению проблем осужденных.

Например, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий» реализовало следующие программы:

- мониторинг системы обучения и трудоустройства осужденных в исправительных учреждениях (ИУ), а также в постпенитенциарный период, по результатам которого в федеральные и государственные органы и организации направлены соответствующие предложения;
- содействие открытию в ИУ Томской области 5-ти производств, на которых работают свыше 100 осужденных, а также 4-х новых специальностей по профобучению;
- содействие ресоциализации осужденных в воспитательных колониях, в частности: 15 бывших воспитанников стали после освобождения студентами учебных заведений.

Томская региональная общественная организация «Содействие +» реализовала проекты «Центры бесплатной правовой помощи осужденным», «Альтернативы тюремному заключению в России», «Осужденный подросток» и т.д.

Уполномоченный уверен, что сотрудничество с такими организациями принесет значительную пользу, повысит уровень доверия общества к государственным институтам.

В дальнейшем Уполномоченный видит свою задачу в данной сфере в активном содействии обеспечению реализации конституционного права на

получение квалифицированной юридической помощи, гарантированного статьей 48 Конституции Российской Федерации. Будут выявляться и изучаться проблемы, возникающие при реализации этого права, выработаться предложения их решению во взаимодействии с органами государственной власти, а также институтами гражданского общества.

Несмотря на имеющиеся проблемы, есть все основания полагать, что совместными усилиями будет обеспечен надлежащий уровень оказания квалифицированной и своевременной юридической помощи, в том числе и бесплатной, всем, кто в ней нуждается.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ РАБОТА

Закон Томской области «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» в числе прочих ставит перед государственным правозащитником такие задачи, как информирование жителей Томской области о положении в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Образование в области прав человека является важным инструментом в создании правового государства, выступает гарантией надлежащей реализации прав и свобод граждан. Правовое просвещение является необходимым условием формирования правовой культуры человека и гражданина, профилактики совершения правонарушений.

Просветительская деятельность Уполномоченного имеет свои особенности, она направлена не только на информирование широкого круга общества об их правах, но и о деятельности Уполномоченного в сфере защиты прав граждан, разъяснению его места и роли в системе защиты прав человека.

На правовое просвещение населения были нацелены регулярные выступления Уполномоченного в средствах массовой информации.

За 2013 год в средствах массовой информации (печать, телевидение, радио) вышло 89 информационных материалов (в 2012 г. – 97), как по инициативе Уполномоченного, так и по инициативе самих СМИ. Состоялись две пресс-конференции, на которых Уполномоченный рассказал о своей работе, ответил на вопросы журналистов.

Опубликован ряд интервью с Уполномоченным по правам человека, в которых освещались такие вопросы, как сущность и задачи института Уполномоченного, формы содействия восстановлению нарушенных прав

граждан, специфика данной деятельности, примеры из практики работы аппарата Уполномоченного.

Для более оперативного информирования населения, аппарат Уполномоченного активно сотрудничал с информационными Интернет – порталами и информационными агентствами.

В СМИ выходила информация о результатах деятельности Уполномоченного по правам человека в Томской области, о помощи людям в конкретных проблемных ситуациях, об альтернативных способах урегулирования споров – о развитии института медиации в Томской области, о работе Уполномоченного во время выездных приемов в следственных изоляторах и исправительных учреждениях, в районах области, и др.

Регулярно появлялись материалы с разъяснениями прав граждан в виде вопросов-ответов, а также с разъяснениями действующего законодательства (поправки в Трудовой кодекс Российской Федерации, порядок регистрации некоммерческих организаций и др.).

Интернет-сайт Уполномоченного является важным инструментом оперативного доведения информации до общественности. За 2013 год на Интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в Томской области в разделе «Новости» размещено 119 материалов о деятельности Уполномоченного: о рабочих встречах и мероприятиях, в которых принимал участие Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата, о посещениях исправительных учреждений, следственных изоляторов, различных учреждений социального обслуживания населения. Так же на сайте размещалась информация о личном приеме Уполномоченного, разъяснения законодательства, объявления о проводимых «прямых» телефонных линиях и других акциях.

Существующие разделы сайта регулярно обновляются, во 2-м полугодии появился новый раздел - «Бесплатная юридическая помощь», в котором размещены списки организаций и адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в Томской области, а также нормативные правовые акты в сфере оказания бесплатной юридической помощи.

Информационно-просветительская деятельность Уполномоченного осуществлялась как путем организации собственных мероприятий, так и участия в акциях информационно-просветительского характера, изданиях и распространении литературы и справочных материалов по правам человека.

В прошедшем году был реализован ряд издательских проектов. Так, подготовлен и издан буклет «Как защитить свои права: о бесплатной юридической помощи в Томской области», издан журнал «Информационный бюллетень Уполномоченного по правам человека в Томской области», также посвященный развитию в регионе системы бесплатной юридической помощи.

В октябре 2013 года руководитель аппарата Уполномоченного принял участие в работе семинара для общественных организаций «Межсекторное взаимодействие НКО – власть-бизнес: реалии 2013 года», организованного

Администрацией Северска совместно с Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «СТРАТЕГИЯ», на котором обсуждались, в числе прочих, вопросы взаимодействия Уполномоченного с некоммерческими структурами.

В ноябре прошлого года помощник Уполномоченного принял участие в семинаре, организованном Томским отделением общероссийской общественной организации «Совет общественных наблюдательных комиссий» в рамках проекта «От осужденного к гражданину: общественный контроль». На семинаре рассматривались организационные и правовые основы деятельности общественных наблюдательных комиссий, механизмы общественного контроля в местах принудительного содержания.

Доброй традицией становятся встречи со студентами образовательных учреждений Томска. Так, в декабре прошлого года со студентами факультета подготовки специалистов для судебной системы Западно-Сибирского филиала Российской академии правосудия, Отделения международных отношений исторического факультета Томского Государственного университета, шел разговор о развитии правозащитной деятельности в России, о работе Уполномоченного по правам человека в Томской области, о практике рассмотрения жалоб и обращений, о способах восстановления нарушенных прав граждан. Также Уполномоченный рассказал студентам, что такое медиация, как медиативные технологии используются в правозащитной работе, почему этот вид урегулирования споров является перспективным и должен быть востребован в цивилизованном обществе.

Подобные мероприятия способствуют воспитанию молодого поколения в духе уважения к закону, формированию в молодежной среде активной жизненной позиции.

Важным направлением работы по правовому просвещению является прохождение учебной практики в аппарате Уполномоченного студентами юридического и исторического факультетов Томского государственного университета. Планируется привлекать к работе по разрешению конфликтов и будущих психологов, переговоры по этому вопросу с одним из Томских ВУЗов будут завершены в начале 2014 года.

Публичность, открытость, информирование граждан о своей работе – это те принципы, которыми руководствуется Уполномоченный по правам человека в Томской области в своей деятельности.

Кроме этого, мониторинг средств массовой информации позволяет оценивать ситуацию с состоянием законности в сфере прав и свобод граждан на территории Томской области.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И СТРУКТУРАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Конституция Российской Федерации возлагает на государство в лице его компетентных органов обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, деятельность Уполномоченного по правам человека и деятельность всех органов публичной власти в итоге направлена на достижение единой цели, а значит – должна осуществляться в тесном сотрудничестве.

Только сотрудничество и координированные действия всех заинтересованных субъектов могут помочь эффективно решать проблемы, возникающие в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти осуществляется, в том числе, на основе соглашений о сотрудничестве в сфере защиты прав и свобод человека. В 2013 году заключено 4 таких соглашения.

Соглашение с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области предполагает сотрудничество по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина, приведения его в соответствие с антикоррупционными стандартами и общепризнанными принципами и нормами международного права, а также по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

В рамках указанного соглашения, в декабре 2013г. на Координационном совете Управления Минюста, членом которого является Уполномоченный, была рассмотрена информация Уполномоченного о состоянии нормативного регулирования в системе «социальных лифтов», действующей в учреждениях УИС. Принято решение направить информацию о выявленной проблеме в Минюст России, который осуществляет нормативное регулирование и ведомственный контроль в отношении ФСИН России.

Соглашение со Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Томской области также предусматривает сотрудничество и взаимодействие в сфере обеспечения и защиты конституционных прав и свобод граждан, в рамках, установленных действующим законодательством. Оговорено, что Уполномоченный будет получать информацию о деятельности Следственного управления в сфере реализации государственной политики по обеспечению исполнения федерального законодательства об уголовном судопроизводстве. В декабре 2013г. в рамках заключенного соглашения состоялся совместный прием и консультирование граждан Уполномоченным и руководителем Следственного управления СК РФ в Томской области в г. Северске.

В сентябре 2013 года подписано соглашение с Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Томской области, которое определяет порядок взаимодействия между Уполномоченным по правам человека в Томской области и УФСИН в вопросах защиты прав и законных

интересов граждан, содержащихся в учреждениях, подведомственных УФСИН области.

Участники Соглашения договорились осуществлять информационное взаимодействие, проводить рабочие встречи для обсуждения наиболее важных вопросов и обеспечения объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан и принятия управленческих решений по конкретным направлениям взаимодействия. Кроме того, Соглашение предусматривает проведение совместных проверок и мероприятий по правовому просвещению осужденных, содействие в вопросах ресоциализации осужденных.

Соглашение с Прокуратурой Томской области заключено с целью максимального обеспечения гарантий государственной защиты, соблюдения и уважения прав и свобод человека, сотрудничества по вопросам мониторинга правоприменения, а также содействия совершенствованию регионального и муниципального нормотворчества и правоприменительной практики в области реализации, охраны прав и свобод человека.

При рассмотрении значительного количества жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного, возникала необходимость обращаться в прокуратуру как в надзорный орган, наделенный правом применять меры реагирования в связи с нарушениями закона.

Практически во всех случаях при обращении в органы прокуратуры с изложением своей правовой позиции по той или иной жалобе, Уполномоченному удавалось получить поддержку, а гражданам - действенную помощь в восстановлении нарушенного права.

В декабре 2013 года Уполномоченный и заместитель прокурора Томского района провели совместный прием и консультирование граждан в деревне Белоусово Богашевского сельского поселения Томского района.

Несмотря на то, что правовой статус подобных соглашений законодательно не определен, практика их применения пока вполне успешна. Их ценность заключается в том, что они способствуют накоплению опыта взаимодействия, помогают обосновать необходимость осуществления тех или иных совместных действий и мероприятий.

В 2013 году Уполномоченный по правам человека вошел в состав ряда консультативных органов, созданных при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

В качестве члена Общественного совета при Управлении ФСКН России по Томской области Уполномоченный принял участие в его работе в рамках расширенного заседания Государственного антинаркотического комитета под председательством директора ФСКН России В. Иванова. Предметом обсуждения был вопрос о создании национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ.

В ноябре прошлого года подписано соглашение с Федеральным казенным образовательным учреждением дополнительного

профессионального образования «Томский институт повышения квалификации работников Федеральной службы исполнения наказаний». Сотрудники указанного учреждения активно взаимодействуют с аппаратом Уполномоченного в рамках реализации проекта «Юридическая клиника в местах лишения свободы». В информационном бюллетене Уполномоченного опубликована статья старшего преподавателя института о практике работы юридической клиники в исправительных учреждениях региона.

Взаимодействие с Законодательной Думой Томской области ориентировано на содействие совершенствованию законодательства Томской области в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В указанных целях аппаратом Уполномоченного осуществляется мониторинг законов и иных нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих права и свободы граждан. В конце прошлого года в адрес законодательного органа области были направлены предложения о корректировке закона о бесплатной юридической помощи в части расширения категорий лиц, имеющих право на получение такой помощи.

В конце 2013 года Министерством юстиции Российской Федерации Уполномоченный был аккредитован на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, что позволяет проводить такую экспертизу в отношении нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан.

Уполномоченный и сотрудники его аппарата включены в состав и участвуют в заседаниях 4-х комиссий, сформированных профильными комитетами Законодательной Думы Томской области.

Взаимодействие с органами исполнительной власти Томской области осуществляется, в основном, в рамках рабочих встреч, совещаний, «круглых столов» по вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан (проведено 16 подобных мероприятий).

Налажено конструктивное взаимодействие с судебной властью. В декабре прошлого года в Томском областном суде состоялась рабочая встреча, посвященная проблеме интеграции института медиации в российскую правовую систему. Участники встречи, среди которых были, помимо руководства Томского областного суда, Главный федеральный инспектор в Томской области, представители научного сообщества, Уполномоченные по правам человека и по правам ребенка, пришли к единому мнению о том, что использование медиации как альтернативной процедуры урегулирования споров необходимо на современном этапе развития общества и государства. По итогам встречи намечены основные мероприятия, призванные содействовать тому, чтобы медиация прижилась на томской земле.

В 2013 году развивался диалог Уполномоченного с некоммерческими организациями, которые являются одним из ключевых элементов гражданского общества. Общественные организации, особенно социально-

ориентированные, не только поднимают жизненно важные для граждан вопросы, но и оказывают помощь в их решении.

Количественный и качественный состав некоммерческого сектора Томской области на протяжении последних трех лет остается примерно на одном уровне, что свидетельствует о его стабильности.

В 2011 году в ведомственном реестре Минюста России числилось 2320 НКО, работающих в нашем регионе, в 2012г. – 2386, в 2013 г.- **2434**.

В социальной сфере действуют 43 общественных объединения, еще 18 ориентированы на поддержку ветеранов, 43 созданы для поддержки людей, имеющих инвалидность. На территории области действует 215 профсоюзных организаций.

В целях сотрудничества по вопросам защиты конституционных прав граждан на труд и охрану труда, использование имеющихся у сторон информационных, правовых, научных и организационных ресурсов в планировании и реализации совместных мероприятий, Уполномоченным заключено соглашение с Федерацией профсоюзных организаций Томской области.

В рамках подписанного соглашения предполагается сотрудничество по вопросам совершенствования трудового законодательства, в том числе для приведения его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

В сентябре 2013 года Уполномоченным совместно с представителем Федерации профсоюзных организаций проводился прием граждан по вопросам защиты трудовых прав.

В 2013 году аппарат Уполномоченного сотрудничал с Общественной наблюдательной комиссией Томской области по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Уполномоченный, сотрудники его аппарата, члены Общественной наблюдательной комиссии в 2013 году 6 раз совместно выезжали в исправительные учреждения системы УФСИН. В обновленный состав Общественной наблюдательной комиссии включен общественный помощник Уполномоченного, работающий в Парабельском районе.

В минувшем году состоялась встреча Уполномоченного по правам человека в Томской области и членов Координационного совета женщин при Мэре г. Томска. Участники мероприятия обсуждали проекты некоммерческих структур, поддерживаемых Советом, решали, какая поддержка нужна от государства для снятия проблемных вопросов в социальной сфере, в том числе говорилось о поддержке для женщин, имеющих инвалидность, и женщин, пострадавших от насилия.

Продолжается сотрудничество Уполномоченного с Негосударственным Центром бесплатной юридической помощи, работающим на базе Томской региональной социальной общественной

организации "Свободная инициатива", и областным учреждением «Государственное юридическое бюро по Томской области».

Центр предоставляет бесплатные консультации по правовым вопросам в устной и письменной форме; составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера. Специалисты Госюрбюро работают с гражданами, побывавшими на приеме у Уполномоченного и направленными для дальнейшего получения бесплатной юридической помощи.

Активную помощь Уполномоченному в вопросах защиты прав лиц из числа детей-сирот оказывает Томская региональная общественная благотворительная организация «Союз воспитанников детских домов и школ-интернатов Томской области».

Общественные объединения выступают в качестве компетентного и независимого участника общественно-политических процессов в стране, взаимодействуют с государственными институтами. Формы такого участия самые разнообразные.

Вопрос о возможных формах взаимодействия региональных Уполномоченных по правам человека и институтов гражданского общества, также был предметом обсуждения в октябре прошлого года на рабочей встрече Уполномоченного по правам человека в Томской области с Президентом СПб гуманитарно-политологического центра «СТРАТЕГИЯ», заведующим кафедрой прикладной политологии филиала НИУ ВШЭ (г. Санкт-Петербург), А.Сунгуровым.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Знаменитый афинский оратор Демосфен отмечал два признака благополучия государства: богатство его граждан и доверие к государству. Прошло немало времени, но и сегодня многие жители региона называют те же признаки государства, в котором они хотели бы жить.

Как добиться того, чтобы у всех был достойный уровень жизни? Как повысить доверие к государственным структурам? Ответы на эти и другие вопросы, с которыми люди ходят по коридорам власти, нужно искать вместе. Эффективное управление государством невозможно без учета общественного мнения, без адекватной реакции на те замечания и предложения, которые вносят общественные институты. К сожалению, разумный диалог складывается не всегда. Иногда к этому не готовы люди, иногда – представители органов власти. Содействуя выстраиванию такого диалога, принимая меры по урегулированию конфликтов, Уполномоченный действовал в интересах людей и в рамках закона. Много сделано для того, чтобы конфликтующие стороны могли использовать альтернативную

процедуру урегулирования споров – медиацию. Работа в этом направлении будет обязательно продолжена, так же как и содействие в развитии механизмов общественного контроля.

Анализируя работу, проделанную в 2013 году, все же хочется сказать, что, несмотря на рекомендательный характер предложений, которые вносились в органы власти и местного самоуправления, удалось сделать немало. Зачастую получалось исправить сделанные кем-то ошибки, кому-то удалось подарить надежду, помочь поверить в справедливость. Вряд ли что-то получилось, если бы не поддержка людей, равнодушных к чужой беде.

Руководители государственных органов, органов местного самоуправления почти всегда откликались на обращения Уполномоченного. Всегда было понимание того, что одно нарушение не должно перечеркивать колоссальную работу всего ведомства, а признание проблемы - первый шаг на пути к ее решению.

Выражаю признательность всем, кто оказывал содействие в решении вопросов защиты прав граждан, и особо благодарю тех, кто делал это на общественных началах, тратя свои личные время и средства для помощи людям.

Уполномоченный по правам человека
в Томской области

Е. Г. Карташова

ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ

ЗАКОН

**ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

Статья 10

(в ред. [Закона](#) Томской области от 06.01.2013 N 15-ОЗ)

1. В целях выполнения своих задач Уполномоченный:

з) в срок до 1 марта направляет ежегодный доклад о результатах своей деятельности за предыдущий год в Законодательную Думу Томской области, Губернатору Томской области, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Томский областной суд, Арбитражный суд Томской области и прокурору Томской области для рассмотрения;

к) одновременно с ежегодным докладом направляет в Законодательную Думу Томской области информацию об использовании финансовых средств за предшествующий год;

Статья 16

(в ред. [Закона](#) Томской области от 06.01.2013 N 15-ОЗ)

1. В ежегодном докладе Уполномоченного отражаются результаты деятельности Уполномоченного за соответствующий период, включая следующую информацию:

1) сведения о количестве проведенных приемов граждан, поступивших обращений (жалоб) граждан в разрезе муниципальных образований Томской области с указанием предмета обращения;

2) сведения о результатах рассмотрения обращений (жалоб) с указанием принятых мер реагирования;

3) сведения о взаимодействии Уполномоченного с органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями;

4) выводы, рекомендации и предложения по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Томской области, а также имеющиеся предложения по совершенствованию законодательства.

2. Ежегодный доклад Уполномоченного заслушивается на собрании Законодательной Думы Томской области в марте, по итогам его рассмотрения принимается постановление.

3. Ежегодный и специальный доклад Уполномоченного публикуются в средствах массовой информации Томской области.

РЕГЛАМЕНТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДУМЫ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Глава 26. РАССМОТРЕНИЕ ЕЖЕГОДНОГО ДОКЛАДА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ О РЕЗУЛЬТАТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 163

В соответствии с **Законом** Томской области "Об Уполномоченном по правам человека в Томской области" Уполномоченный по правам человека направляет в Законодательную Думу Томской области ежегодный доклад о результатах его деятельности (далее - ежегодный доклад) не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

Статья 164

Предварительное рассмотрение и подготовку к рассмотрению на собрании Думы ежегодного доклада осуществляет комитет Думы по законодательству, государственному устройству и безопасности.

Статья 165

1. Дума рассматривает вопрос о ежегодном докладе на собрании в марте года, следующего за отчетным.

2. При рассмотрении ежегодного доклада Дума на своем собрании заслушивает Уполномоченного по правам человека в Томской области.

Депутаты Думы вправе задавать вопросы Уполномоченному по правам человека в Томской области.

При этом для доклада предоставляется не более 20 минут, ответов на вопросы предоставляется не более 10 минут, для заключительного слова - не более 5 минут. В необходимых случаях председательствующий может с согласия большинства присутствующих депутатов Думы продлить время для доклада, ответов на вопросы и заключительного слова.

После ответов на вопросы по докладу Уполномоченного по правам человека в Томской области могут быть открыты прения. Возможность для выступления в прениях предоставляется в порядке очередности записи. Выступающим в прениях по докладу предоставляется до 7 минут, для выступлений по порядку ведения собрания (процедуре), соблюдению Регламента, мотивам голосования, для вопросов, предложений и справок - до 2 минут.

3. По итогам рассмотрения доклада Уполномоченного по правам человека в Томской области Дума на следующем собрании принимает постановление, проект которого готовит и вносит на рассмотрение Думы комитет Думы по законодательству, государственному устройству и безопасности с учетом предложений иных комитетов Думы.