

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

**«Институт Уполномоченного по правам человека в Пензенской
области»**

Студент гр.13ЭГ1

Т.А. Сафронова

Руководитель
к.и.н., доцент

А.И. Ломовцев

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ №_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Введение

Актуальность исследования. В развитии российского общества решающим фактором являются права и свободы человека, без обеспечения которых невозможно движение к демократии, свободе, правовому государству, законности. Особый интерес в связи с этим представляет такой правовой институт, как институт Уполномоченного по правам человека.

Создание института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является одной из тенденций развития демократического правового государства. Данный правозащитный институт призван защищать граждан от произвола административных органов, вырабатывать рекомендации по совершенствованию деятельности органов государственной власти в области прав человека и административных процедур, с ними связанных.

Задачей Уполномоченного по правам человека по Конституции РФ 1993 г. является обеспечение свободы отношений между гражданами и государственными структурами, защита граждан от правонарушений и бюрократических извращений [1]. По мнению бывшего Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина, «... этот институт создан для того, чтобы осуществлять государственную защиту прав человека внесудебными методами. Это дополнительные методы. Уполномоченный не влияет существенным образом на судебную практику, но до суда и после суда, комментируя его с точки зрения процессуальных возможных нарушений, он существенным образом влияет на восстановление утраченных прав. Что касается базовой защиты Конституции и прав человека, то по Конституции, ею является Президент РФ» [30, с.2].

Сегодня «основу нашей политики должна составить идеология, в центре которой - человек как личность и как гражданин, которому от рождения гарантированы равные возможности» [33, с.15]. Учитывая специфическую российскую историю государственного управления и демократии,

формирования новых национальных и региональных правозащитных институтов, актуальность развития досудебного и внесудебного механизмов защиты прав человека и в связи с включением Российской Федерации в международное и европейское правовое пространство, деятельность внесудебных правозащитных институтов представляет не только теоретический, но и практический интерес.

Степень научной разработанности темы. В российской правовой науке вопросами правового статуса и деятельности Уполномоченного по правам человека занимались следующие правоведы: Вагизов Р.Г., Зражевская Т.Д., Амиров К.Ф., Синцов Г.В., Сунгуров А.Ю., Хайрова Г.С., Цалиев А.М., Хаманева Н.Ю., Чуксина В.В., Плотникова А.Э., Шеенков О.А., Лебедев В.А. и другие.

Цель исследования заключается в рассмотрении института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели в работе поставлены следующие **задачи**:

1. проанализировать становление и основные положения института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
2. раскрыть конституционно-правовой статус, направления и итоги деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Пензенской области.
3. рассмотреть правовые проблемы развития института омбудсмена как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации и пути их решения.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предмет исследования. Круг отношений, рассматриваемых в данной работе включает в себя рассмотрение становления и основных положений института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Пензенской области, правовых проблем развития института омбудсмана как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации.

Методологической основой исследования послужили методы современного научного познания общественных явлений, такие, как: исторический, метод системного анализа, структурно-функциональный. Использование данных методов позволило всесторонне и глубоко исследовать проблему учреждения и функционирования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в государственно-правовой системе РФ

1.1 Понятие, функции и принципы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В каждой из сфер жизни общества действует обширное законодательство. Государственное регулирование в них неоднородно. Государство обязано обеспечить только основные нужды человека. Во всем остальном он сам должен заботиться о себе и своей семье. При этом человек, его права и свободы объявляются высшей ценностью.

Правовое государство для выполнения своей основной функции защиты и охраны прав и свобод граждан должно иметь систему процедур, механизмов, институтов, гарантирующих защиту прав и свобод личности. Институт омбудсмена в правовых системах стран мира является важным механизмом защиты прав человека и укрепления законности в деятельности государственных органов.

В отношении термина «омбудсмен» существует несколько этимологических версий. В средневековом шведском языке слово «ombud» означало силу и авторитет. Норвежским словом «ombud» первоначально называлось лицо - посол или делегат, которое обращалось с посланием к народу от имени короля. Шведы и другие скандинавские народы переводили слово «омбудсмен» как «поверенный», «управляющий делами», «доверенное лицо».

В средневековых германских племенах омбудсменами были лица, которым поручалось собирать штрафы с семей, виновных в преступлениях, в пользу семьи жертвы. Так или иначе, по прошествии времени основным смысловым значением омбудсмена стало понятие авторитетного представителя других лиц, защитника интересов слабых от нарушений со стороны сильных.

Существуют различные подходы к определению института омбудсмена, раскрывающие сущность и природу термина «омбудсмен».

Международная ассоциация юристов формально определяет институт омбудсмена как службу, предусмотренную конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по своему усмотрению и уполномочено проводить расследование, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады.

Другое международное определение института омбудсмена: «государственная служба, предусмотренная Конституцией и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высшего ранга, которое ответственно только перед законом».

Британская энциклопедия (1972 г.) определяет институт омбудсмена как уполномоченный законодательный орган, который призван разбирать жалобы граждан на злоупотребления бюрократического аппарата. Во Всемирной энциклопедии (1972 г.) содержится определение омбудсмена как независимого публичного должностного лица, расследующего жалобы граждан в отношении должностных лиц правительственных органов [26, с.43].

В России Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» определяет омбудсмена как лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц [32, с.141]. Юридическая энциклопедия содержит сходное определение: омбудсмен в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан.

В целом, по мнению А.Ю. Сунгурова, под омбудсменом понимается достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану

прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений [39, с.198].

Н.Ю. Хаманеева выделяет следующие общие черты института омбудсмана, составляющие единую концепцию этого института.

1. Институт омбудсмана представляет собой важное дополнение правообеспечительного механизма, действующего в государстве. Его введение является закономерным итогом демократизации общества.

2. Главная задача деятельности омбудсмана - охрана прав граждан, что конкретизирует его позицию как элемента системы охраны правопорядка в широком смысле, существующего наряду с парламентским, судебным, административным и иными формами контроля и надзора.

3. Должность омбудсмана относится к высшим должностям государства.

4. Важнейшая черта института омбудсмана - его независимость. В большинстве стран он избирается парламентом, отчитываясь лишь перед ним. В основную функцию омбудсмана входит контроль за деятельностью исполнительных органов. Этот контроль является внешним и своего рода чрезвычайным. Он осуществляется по инициативе омбудсмана либо по жалобам граждан.

5. В ряде случаев омбудсмен рассматривает дело не только с точки зрения соответствия закону решений и действий административных структур, но, что очень важно, особенно для государств, в которых этот контроль осуществляется в рамках системы административных судов, может рассматривать комплексно деятельность государственных органов и должностных лиц и выносить решение о человечности, справедливости и целесообразности их действий.

6. Институт омбудсмана обладает редким качеством - с одной стороны, способностью модифицироваться исходя из различных социально-политических условий государства, а с другой - не изменять своим основным принципам и содержанию.

7. Контрольные мероприятия омбудсмена направлены прежде всего на реализацию прав граждан и исправление нарушений в функционировании государственной администрации. Он добивается этого, используя арсенал средств, специфичных только для него, методы убеждения, критику, гласность.

8. В его распоряжении нет административных императивных полномочий. Существование этого института направлено на развитие и совершенствование нетрадиционных способов воздействия на административное поведение. Основным в этой форме контроля является ее простой и понятный для граждан способ деятельности, связанный с непосредственным доступом населения к омбудсмену (кроме Франции и Великобритании) и подкрепленный принципом бесплатности производства.

9. Гражданин видит в омбудсмене независимое должностное лицо, не связанное отношениями служебной или иной подчиненности с административными органами, нарушившими его права, обеспечивающее взаимосвязь гражданина с органами государства и стоящее на стороне интересов гражданина [45, с.23-24].

Должность омбудсмена носит в разных странах различные наименования. В Скандинавских странах, на родине этого института, используется название «Омбудсмен юстиции», в англоязычных провинциях Канады - «Парламентский уполномоченный (омбудсмен)», в Великобритании, Северной Ирландии, Шри-Ланке - «Парламентский уполномоченный по делам администрации», в Новой Зеландии - «Парламентский уполномоченный для расследований».

В трех странах применяется термин «уполномоченный» без прилагательного «парламентский»: Уполномоченный по жалобам (Израиль), Уполномоченный по правам граждан (Польша), Уполномоченный по правам человека (Россия). Используются также термины «посредник», «медиатор» (Франция), «проведор (поручитель) юстиции» (Португалия), «помощник граждан» (штат Айова, США), «адвокат народа» (Румыния). В названии этого института применяется также термин «защитник», подчеркивающий его направленность именно на защиту прав граждан: Защитник граждан

(провинция Квебек, Канада), Народный защитник (омбудсмен) (Испания), Публичный защитник (штат Небраска, США), Гражданский защитник (итальянские провинции). Народный правозащитник (Хорватия). Иногда функцию омбудсмена выполняет коллективный орган: Коллегия народной правозащиты (Австрия), Комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал), Парламентская комиссия по правам человека (Латвия) [40, с.119-120].

Также могут вводиться должности «специализированных» омбудсменов, т.е. работающих по конкретным направлениям защиты прав человека (по правам потребителей, по делам армии, по тендерным вопросам, по проблемам дискриминации и т.п.).

При всем разнообразии в наименованиях термин «омбудсмен» является собирательным и представляет собой родовое понятие, образ специальной службы, не похожей на другие государственные и общественные структуры.

Институт омбудсмена создается на различных уровнях - национальном, региональном и местном.

Институт омбудсмена, являясь одним из элементов в системе политического и общественного контроля над аппаратом управления, наряду с другими контрольными институтами, не допускает отрыва бюрократии от общества, обеспечивает положение, при котором все более возрастающий государственный аппарат служит человеку, обществу, а не самому себе и не какой-либо элитарной группе.

При всех национальных отличиях основными функциями омбудсмена являются:

- 1) содействие в восстановлении нарушенных органами государственной власти прав граждан;
- 2) содействие эффективной работе государственной власти;
- 3) функция посредника между обществом и властью;
- 4) функция внесудебного разбирательства [35, с.97].

«Роль омбудсмена защищать людей от нарушения их прав, злоупотребления властью, ошибок, халатности, несправедливых решений и плохого управления, для того чтобы усовершенствовать публичную администрацию и сделать правительственные действия более открытыми, а правительство и его служащих - более ответственными перед обществом» - так определяется смысл института в материалах Международного института омбудсмена. Омбудсмен принимает жалобы граждан на нарушения их прав и свобод действием (или бездействием) правительственных чиновников и ведомств, рассматривает их и выносит свои заключения. И хотя эти заключения носят рекомендательный характер, в подавляющем большинстве случаев рекомендации омбудсмена принимаются к исполнению [34, с.86].

Юридическая сила решений омбудсмена основывается не на законе, а на убедительности его доводов и его способности завоевывать доверие государственных органов, прессы. Общественное мнение играет огромную роль в поднятии престижа омбудсмена, а важнейший способ воздействия на органы власти со стороны омбудсмена - предание гласности поведения государственных служащих, что является существенным стимулом для восприятия рекомендаций омбудсмена. Эффективность усилий омбудсмена во многом определяется тем, что чиновник боится попасть в его ежегодный доклад, и уже это само по себе заставляет его прислушиваться к рекомендациям омбудсмена.

Важной функцией института омбудсмена стала функция посредника. Институт омбудсмена становится своеобразным «дружелюбным интерфейсом» государственного механизма. Эта функция получила отражение в названии омбудсмена во Франции - институт Медиатора (посредника).

Институт омбудсмена берет на себя также функции внесудебного рассмотрения дел, осуществляя своей деятельностью своеобразный «туннельный эффект» в условиях все усложняющейся и все более дорогой судебной власти. Анализ происходящих в мире интеграционных процессов приводит к выводу, что необходим конкретный внутригосударственный

механизм осуществления международно-правовых стандартов и норм в сфере прав человека. В отличие от других институтов защиты гражданских прав и свобод, омбудсмен является важнейшей частью такого механизма, поскольку может руководствоваться не только правовыми нормами и принципами, но и действовать, исходя из моральных соображений и идеалов справедливости [43, с.69].

Можно выделить следующие основные принципы деятельности омбудсмента:

- 1) независимость омбудсмента;
- 2) принцип статуса органа государственной власти;
- 3) доступность омбудсмента;
- 4) беспристрастность, честность и справедливость омбудсмента.

Критериями, характеризующими принцип независимости омбудсмента, являются:

- провозглашение принципа независимости омбудсмента в законодательстве зарубежных стран;
- связь с парламентом и другими органами власти; срок полномочий и порядок освобождения от должности;
- ограничения для лиц, занимающих должности омбудсмента;
- иммунитет омбудсмента;
- материально-техническая и финансовая независимость.

Современные принципы деятельности омбудсмента содержатся в проекте Декларации европейских омбудсменов, разработчиком которого стал Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Ее принятие поддержали участники международной конференции в Дубровнике (Хорватия) под председательством Верховного Комиссара ООН по правам человека Мэри Робинсон в октябре 2001 г.

Декларация предусматривает возможность совместных действий омбудсменов в соответствии с Конституцией и законами государств,

международными договорами в целях обеспечения государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения публичными властями, предоставления всем и каждому возможностей защиты от произвола и бюрократии, в интересах построения гражданского общества. Принимая во внимание появление новых вызовов демократии, верховенству закона, правам и свободам человека, включая международный терроризм, угрозы среде обитания, глобальную информатизацию, омбудсмены должны еще больше развивать сотрудничество и взаимодействие на многосторонней основе.

Принципы, заложенные в Декларации, позволят омбудсменам действовать сообща и оперативно в области защиты прав и свобод человека и гражданина, работать с перспективой, предвидеть и предотвращать проблемы, создающие угрозы правам и свободам людей.

Омбудсмен защищает и те права, которые не получили конституционного или законодательного закрепления. Для омбудсмента не существует внешних, заранее заданных приоритетов: он полагается на собственный практический опыт деятельности в качестве защитника гражданских прав и свобод и демонстрирует саморегулирующие возможности гражданского общества. Сила института заключается в том, что он воплощает в себе социальную власть общества. Даже лингвистическое значение термина «омбудсмен» (власть, авторитет) отражает общую тенденцию усиления влияния гражданского общества на государственный механизм [31, с.85-88].

Деятельность омбудсмента основывается на принципах, которые имеют особое значение для выполнения им функции защиты прав и свобод человека от злоупотреблений и произвола со стороны государственного аппарата и должностных лиц.

Как отмечает А.Ю. Сунгуров, с позиции общества институт омбудсмента будет иметь хорошие перспективы развития, если он будет:

- обеспечивать более систематическое расследование;
- слушая проблемы людей, предлагать способы их лучшего обслуживания властью;

- направлять авторов жалоб к нужным им адресатам;
- развивать сотрудничество с другими правозащитными структурами;
- проводить больше консультаций с экспертами.

Этот же автор, с позицией которого мы согласны, вполне обоснованно полагает, что институт омбудсмана будет иметь хорошие перспективы для развития, с позиции (публичной, просвещенной) власти, если он будет:

- помогать создавать внутренние системы контроля качества;
- играть роль медиатора не только власти и общества, но и между департаментами власти;
- повышать качество с помощью инновационных подходов;
- давать хорошее образование чиновникам (в том числе и личным примером, примером деятельности своего офиса);
- усиливать влияние этического фактора в деятельности государственной власти [40, с.121].

Таким образом, омбудсмен, или уполномоченный по правам человека, - это институт и государственный правозащитный орган, осуществляющий свою деятельность в целях соблюдения прав и свобод индивида при его взаимоотношениях с государством, который должен способствовать совершенствованию отдельно взятого человека и гармонизации общественных отношений.

1.2 Основные этапы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ и его правовое регулирование

Общие международные требования к обязанностям государств поощрять и защищать права человека оставляют на их усмотрение определение форм организации и функционирования внутригосударственных правозащитных механизмов. Существующее многообразие таких форм детерминруется

национальными особенностями, правовыми и административными системами отдельных стран.

Начиная с середины XX в. осознание необходимости расширения функций государственной внесудебной защиты прав человека привело к созданию, наряду с омбудсменом, новых моделей национальных правозащитных институтов - комиссий по правам человека. Сегодня национальные институты в форме омбудсмана учреждены примерно в 90 государствах, в форме комиссий по правам человека - более чем в 50, в двух формах одновременно - более чем в 30 странах [43, с.39].

Начиная с 1946 г. массовое становление национальных учреждений по правам человека (далее - NHRIs (National Human Rights Institutions)) породило бурную дискуссию в ООН по проблеме разделения функций данных институтов и повышения эффективности их деятельности. Генеральной Ассамблеей ООН был принят ряд решений по данному вопросу, в частности, особо стоит отметить резолюцию ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. «Национальные институты по содействию и защите прав человека», в приложении к которой сформулированы «Принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека», так называемые Парижские принципы [22].

Как и зарубежные страны, Российская Федерация также пошла по пути создания государственных внесудебных правозащитных институтов: Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации (с 2004 г. - Совет при Президенте Российской Федерации) и Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Преимущественное преобладание комиссий по правам человека в субъектах Российской Федерации - специфическая черта периода становления российских внесудебных государственных институтов по правам человека.

В России должность федерального Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) предусмотрена в ст. 103 Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что Уполномоченный по правам человека назначается

Государственной Думой Российской Федерации [1]. С исторической точки зрения Уполномоченный действовал и до принятия Конституции Российской Федерации, но тогда он назначался указом Президента Российской Федерации и одновременно совмещал должность председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

Таким образом, фактической точкой отсчета функционирования данного института в России является принятие 26 февраля 1997 г. Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [2]. В ряде субъектов Федерации созданы и действуют Уполномоченные по правам человека субъектов Федерации. Их правовой статус аналогичен статусу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Действующая до 6 ноября 2004 г. Президентская комиссия была создана Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» [14]. В ноябре 2004 г. Комиссия по правам человека изменила свой статус, название и состав в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. N 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека». Данный Указ преобразовал Комиссию в Совет при Президенте Российской Федерации и утвердил Положение о Совете и его состав. От ранее действовавшей Комиссии его отличает отсутствие совещательной функции данного органа, а также прямое указание на информирование Президента Российской Федерации, подготовку для него предложений и оказание содействия институтам гражданского общества.

Существенно, по сравнению с Комиссией, был расширен круг задач Совета, который не является исчерпывающим, Совет может обсуждать по предложению Президента Российской Федерации иные вопросы [15]. В феврале 2008 г., перед президентскими выборами, Совет объявил самороспуск. Поэтому

в настоящее время в нашей стране внесудебные правозащитные институты представлены только институтом Уполномоченного по правам человека.

Компетенция Уполномоченного распространяется на формирование им единой системы государственной защиты прав человека на всей территории РФ. Развитие правового государства должно сопровождаться усилением гарантий обеспечения безопасности граждан от нарушений их прав и свобод, защита которых согласно пункту «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это может обеспечиваться созданием института уполномоченного по правам человека в каждом субъекте РФ.

С учетом федеративного характера устройства Российского государства Законом об Уполномоченном по правам человека предусмотрено, что в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ соответствующим законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Руководствуясь данной нормой Закона и конституцией (уставом) субъекта РФ, органы государственной власти многих субъектов РФ приняли на региональном уровне соответствующие законы об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ.

Во второй половине 90-х годов 20 столетия основными моментами, препятствующими учреждению должности Уполномоченного по правам человека, были недостаточность законодательного обеспечения данного института и невнимание региональных властей к этому вопросу. Многие субъекты РФ, в том числе и Пензенская область, пошли по более понятному и привычному пути создания комиссий по правам человека при Губернаторе, копируя соответствующую структуру при Президенте РФ.

В 2007 году был принят закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области. Согласно данному закону должность Уполномоченного является государственной должностью Пензенской области, учреждаемой в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном

по правам человека в Российской Федерации» и Уставом Пензенской области в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Пензенской области, их соблюдения и уважения органами государственной власти Пензенской области, иными государственными органами Пензенской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области и должностными лицами.

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, законодательством Пензенской области, а также общепризнанными принципами международного права [19].

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен государственным органам и должностным лицам.

Права и обязанности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уполномоченный призван способствовать «восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты».

Хотя Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой, в то же время при осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал

свои претензии к ним в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе [2]. И хотя заключения омбудсмена носят рекомендательный характер (т.е. чиновники не обязаны им следовать), во всех странах мира, где действует омбудсмен, считается неэтичным игнорировать его рекомендации. Все страны, введшие институт омбудсмена, заметили, что, как бы ни улучшались традиционные системы, институт Уполномоченного был и остается необходимым дополнительным средством контроля, у него есть своя ниша, реальное пространство действия. Уполномоченный гарантирует помощь беспристрастного и квалифицированного института, который действует неформально, безотлагательно и бесплатно, без привлечения адвоката и проведения состязательного процесса.

Российский омбудсмен не связан строгими обязательными процедурными правилами при осуществлении своих функций: он обладает широкими полномочиями в отношении используемых методов, способов расследования. Уполномоченный не ограничивается защитой прав и свобод, только закрепленных в Конституции РФ, поскольку ориентируется в своей деятельности также и на международные правовые стандарты.

Институт омбудсмена является своеобразным связующим мостом между властью и обществом, поскольку он разрешает конфликты государственных и индивидуальных интересов. Дублирующее звено мониторинга прав человека в виде омбудсмена улавливает ошибки и вскрывает несправедливости управления, оставшиеся вне поля зрения иных обеспечивающих соблюдение прав органов.

В то же время Уполномоченный не претендует на то, чтобы заменить собой традиционные органы и механизмы контроля. Его работа направлена на то, чтобы критически сотрудничать с администрацией, а не публично конфликтовать с ней в расчете на дешевый «пиаровский» эффект. В своей деятельности он прилагает усилия для осуществления посреднической деятельности между властью и гражданами. Институт Уполномоченного - это

демократический институт народа, укрепляющий правовое государство. Омбудсмен должен противостоять не правовому государству, а попыткам подорвать или исказить его правовой характер.

С другой стороны, государственный правозащитник ни в коем случае не должен превратиться в декоративный придаток чиновничьего аппарата. Специфика положения омбудсмена по отношению к органам власти такова, что его работа заключается в исследовании и исправлении недостатков государственной и правовой системы.

Формальные рычаги воздействия Уполномоченного на ситуацию с соблюдением прав человека весьма ограничены. У него нет исполнительной власти, чтобы заставить чиновников повиноваться; он не судья, который может вынести приговор или обязательное для всех решение; у него нет права законодательной инициативы (хотя это право ему и обществу в целом не помешало бы). В своей работе Уполномоченный опирается на общественное мнение, потому что он защищает законные права граждан. А для этого общество должно быть информировано о работе омбудсмена. Исходя из этого, одним из основополагающих моментов в деятельности Уполномоченного является его сотрудничество со средствами массовой информации. С одной стороны, СМИ, распространяя его выступления и инициативы, могут формировать тем самым общественное мнение, с другой - они служат незаменимым источником информации для самого Уполномоченного о нарушениях прав человека в стране. Вот почему еще одним необходимым условием эффективной работы омбудсмена является свобода слова. Без свободных СМИ он не сможет узнать об истинном положении дел в сфере соблюдения прав человека. Не менее важной задачей омбудсмена является правовое просвещение и разъяснительная работа по всем вопросам прав человека, формам и методам их защиты [26, с.45].

Конечно, отстаивание прав требует определенного гражданского мужества и вносит свои коррективы в размеренную жизнь, но, как гласит народная мудрость, мертвая рыба плышет по течению, а живая - против течения.

Зачастую права человека нарушаются, потому что о своих правах люди попросту мало осведомлены. Учить правам и обязанностям гражданина надо уже с детства. Поэтому необходимо включить в обязательную школьную программу преподавание конституционных прав и свобод либо в рамках обществознания, либо отдельным предметом. Это может быть существенным подспорьем в деле воспитания правового сознания.

В настоящее время Уполномоченный, осуществляя в пределах своей компетенции тесное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, со средствами массовой информации, неправительственными правозащитными организациями и всем обществом в целом, уделяет особое внимание следующим областям деятельности:

- рассмотрению жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятию мер по их восстановлению;

- анализу законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовке рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- развитию международного сотрудничества в области прав человека;

- правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, формам и методам их защиты;

- подготовке ежегодных докладов о своей деятельности и направлению их Президенту РФ, в Совет Федерации РФ и Государственную Думу РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, и генеральному прокурору РФ;

- выступлениям с докладами на заседаниях Государственной Думы РФ в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

- направлению в Государственную Думу РФ специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

- обращения в Государственную Думу РФ с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участию в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

- обращения в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд РФ для защиты прав и свобод граждан;

- принятию по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- анализу правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработке предложений по ее совершенствованию;

- информированию органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

- направлению государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур [2].

Кроме того, по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан Уполномоченный может направлять в Государственную Думу РФ специальные доклады. В специальных докладах обобщаются типичные и носящие массовый характер нарушения прав граждан, отражается деятельность федерального Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, предлагаются законодательные, экономические, организационные, воспитательные и иные меры для искоренения этих негативных явлений.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», с местной конституцией (уставом), законом в субъектах Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте

Российской Федерации. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ является их исключительной компетенцией. Только они вправе принимать решение по этому вопросу.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации создан и действует, получил признание Европейского сообщества и продолжает совершенствовать свою деятельность.

Сегодняшние попытки превратить Россию в правовое государство не на словах, а на деле стали закономерным итогом пред принимавшихся из века в век, из поколения в поколение героических усилий по обузданию самовласти и тоталитаризма, а значит, и расширению прав человека.

Подводя итог выше изложенному, можно сделать вывод, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, несмотря на свою молодость, укоренился на российской почве. Он нужен как людям, так и власти. Без постоянного диалога власти и народа в России невозможно выполнить задачу построения демократического государства, в котором соблюдение прав и свобод человека было бы священной обязанностью государственных органов и государства в целом.

1.3 Деятельность Уполномоченного по правам человека по рассмотрению жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятию мер по их восстановлению

Одним из главных способов реализации Уполномоченным своих контрольных функций является процесс рассмотрения жалоб граждан РФ, а также обращений иностранных граждан и лиц без гражданства. Подобное правило существует в Новой Зеландии, Польше, Швеции и других странах. Вместе с тем, например, в Польше к нему могут обращаться политические,

кооперативные, общественные организации, представители органов местного самоуправления.

Граждане обращаются к Уполномоченному в случае неудовлетворения административным решением, порядком его применения или поведения должностного лица и в других случаях, когда нарушаются права заявителя органом государственной власти или чиновником.

В целях ограждения Уполномоченного от тех обращений, которые могут быть и должны быть рассмотрены в других инстанциях, так как институт Уполномоченного не стремится заменить, вытеснить уже существующие каналы обжалования, а является важным дополнением к тем способам защиты прав граждан, которые сложились и функционируют в рамках российской правовой системы, законодатель счел нужным конкретизировать порядок обращения к Уполномоченному с жалобой.

В этой связи закреплено правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих только после того как гражданин обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но остался не согласен с принятым решением.

Законодатель устанавливает некоторые изъятия из сферы компетенции Уполномоченного, в соответствии с которыми Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Гражданин может обращаться со своей жалобой, как к уполномоченному субъекта, так и к Уполномоченному на федеральном уровне. Если гражданин в начале обратился со своей жалобой к Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ – это не является причиной для отказа в принятии жалобы по аналогичной проблеме Уполномоченным по правам человека в РФ.

В большинстве стран мира законодательством устанавливается определенный срок, в течение которого гражданин может подать жалобу омбудсмену. Так, например, в Новой Зеландии он равняется 12 месяцам, в Швеции – 2 годам с того момента, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и т.д. [48].

Российский Закон устанавливает общее правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному не позднее истечения одного года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении [2].

Введение такого срока не означает, что в случае его истечения Уполномоченный, если сочтет, что имеются особые обстоятельства, не может уже принять жалобу к своему рассмотрению.

Компетенция Уполномоченного распространяется на жалобы граждан, находящихся в местах принудительного содержания, например, в тюрьмах, камерах предварительного заключения, колониях и т.п. Администрация мест принудительного содержания обязана отправлять Уполномоченному обращения к нему лиц, содержащихся в этих местах в четко определенный период времени, который равен 24 часам с момента поступления в администрацию обращения. Администрация не имеет право вскрывать эти письма, либо иным образом подвергать их просмотру.

Уполномоченный наделен свободным усмотрением при решении вопроса, начинать производство по жалобе или нет. Российское законодательство предоставляет Уполномоченному четыре возможности.

Во-первых, он может принять жалобу к своему рассмотрению, если ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в судебном либо административном порядке, но остался недоволен решением, принятым по его жалобе. Кроме того, Уполномоченный принимает жалобу, если она подана ему не позднее

истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Во-вторых, Уполномоченный имеет право не принимать жалобу, сославшись на ст. 16 Закона, а разъяснить заявителю, куда ему следует обратиться в первую очередь для защиты своих прав и свобод.

В-третьих, Уполномоченный в случае необходимости имеет право сам передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу.

В-четвертых, Уполномоченный имеет право, основываясь на чч. 1, 2 ст. 16, ст. 17 Закона отказать в принятии к своему рассмотрению жалобы [45, с.73].

Уполномоченный обязан в течение десяти дней уведомить заявителя о своем решении. Если Уполномоченный принимает жалобу к своему рассмотрению, то он обязан также проинформировать об этом соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются.

Важным фактором поддержания авторитета Уполномоченного является то обстоятельство, что отказ в принятии им жалобы обжалованию не подлежит.

Уполномоченный осуществляет защиту прав граждан не только на основании фактов изложенных в жалобе, т.е. в связи с поступившим обращением гражданина, но он может начать производство и по своей инициативе в случаях получения информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, в случаях, имеющих особое общественное значение либо когда необходимо защищать интересы лиц, которые не в состоянии самостоятельно использовать правовые средства защиты (например, престарелые, больные, несовершеннолетние и т.д.). В этих ситуациях Уполномоченный обладает правом принимать в пределах своей компетенции соответствующие меры, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Для правильного и объективного рассмотрения жалоб граждан Закон наделяет Уполномоченного правом обращаться к компетентным государственным органам или должностным лицам за помощью в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению [2].

Важной гарантией объективности осуществления проверочных действий является запрет на проведение их тем органам (должностным лицам), чьи решения или действия (бездействие) обжалуются.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями при проведении проверочных действий. В соответствии с Законом он имеет право посещать любые органы государственной власти, органы системы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения [2]. Никто не должен препятствовать Уполномоченному в осуществлении его права. Более того, Уполномоченный может присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

От всех перечисленных выше структур, а также от их должностных лиц и государственных служащих он имеет право запрашивать и получать необходимые для объективного рассмотрения жалобы сведения, документы, материалы, объяснения должностных лиц и государственных служащих (кроме судей) по тем вопросам, которые подлежат выяснению в ходе рассмотрения жалобы.

Уполномоченный может проводить проверочные действия как самостоятельно, так и совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими. Он наделен правом поручать компетентным государственным учреждениям в случае необходимости проведение экспертизы и на основе ее результатов подготовку заключений по тем вопросам, которые необходимо выяснить в ходе работы с жалобой.

С учетом широкой компетенции Уполномоченного к его правам относится также ознакомление с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. Кроме того, он может знакомиться с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

При осуществлении своих полномочий, Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема всеми руководителями и другими должностными лицами всех структур, которые расположены на территории РФ. К ним законодатель относит: органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителей общественных объединений, лиц начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрации мест принудительного содержания.

В ходе рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный имеет право запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности сведения, документы, материалы, необходимые для рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод человека и гражданина. Соответствующие структуры обязаны предоставлять Уполномоченному нужные сведения. Однако информация, составляющая государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну должна предоставляться в соответствии с законодательством РФ, так, например, Законом РФ от 21 июля 1993 г. №5485-1 «О государственной тайне» [8].

Если Уполномоченного привлекают для дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с выполнением им своих обязанностей по защите прав и законных интересов граждан, он вправе отказаться от дачи таких показаний.

В обязанность Уполномоченного входит предоставление возможности государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, высказать свое мнение по поводу всех обстоятельств дела, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом. Таким образом, Уполномоченный использует в своей работе принцип “*audi partem*” – недопустимость принимать во внимание объяснения только одной стороны, т.е. чтобы объективно разобраться в деле, необходимо выслушать обе заинтересованные стороны [43, с.186-194].

В том случае, когда в ходе рассмотрения жалобы заявителя, Уполномоченный установит факты нарушения прав и свобод граждан он обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он обнаружит нарушение прав и свобод граждан свое заключение. Эта обязанность сохраняется за Уполномоченным также в том случае, когда он начинает производство по своей инициативе в соответствии со ст. 21 Закона об Уполномоченном [2]. В заключении Уполномоченный формулирует свои рекомендации, предлагает способы и меры, необходимые для восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Важным фактором соблюдения прав граждан является то, что Закон запрещает Уполномоченному разглашать сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия, которые стали ему известны в процессе рассмотрения жалобы, а также придавать огласке материалы, полученные при рассмотрении жалобы до окончательного ее разрешения.

Уполномоченный наделен широкими полномочиями по защите прав граждан. В случае необходимости он может обратиться:

- в судебные органы с заявлением в защиту прав гражданина; лично или через своего представителя участвовать в судебном процессе;

- в различные государственные органы по поводу возбуждения дисциплинарного, административного, уголовного производства в отношении тех должностных лиц, в чьих действиях (бездействии), решениях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- в суд или органы прокуратуры с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле [2].

Он имеет право присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора.

Эффективным способом содействия Уполномоченного приведению федерального законодательства о правах человека в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права являются его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами на нарушение конституционных прав человека законом, примененным в конкретном деле.

Для придания гласности заключению, принятому Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы либо факта нарушения прав и свобод гражданина, Уполномоченный вправе опубликовать его в средствах массовой информации.

Соответствующие печатные издания обязаны опубликовать заключения и другие документы, представленные Уполномоченным. Однако эта обязанность вменяется только тем периодическим печатным изданиям, которые финансируются либо полностью, либо частично за счет бюджетных средств, а также тем, в которых одним из учредителей являются государственные структуры: государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации.

На основе изучения и анализа различных материалов и информации, поступившей по поводу нарушения прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный направляет свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам; обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями по совершенствованию законодательства, затрагивающего права и свободы человека и гражданина.

В результате рассмотрения жалоб граждан, а также при получении иным путем информации о грубых или массовых нарушениях прав и свобод граждан Уполномоченный имеет право выступать по этому поводу на очередном заседании Государственной Думы с докладом, т.е. довести до сведения депутатов факты нарушений.

Кроме этого Уполномоченный имеет право обратиться к депутатам Государственной Думы с предложением создать специальную парламентскую комиссию по изучению и расследованию фактов нарушений прав и свобод граждан, провести по этим вопросам парламентские слушания. Уполномоченный вправе лично участвовать в работе этой комиссии, а также парламентских слушаниях либо направить туда своего представителя.

Законодательство РФ предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного. В соответствии со ст.17.2 КоАП РФ вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решения влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей, воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в иной форме влечет

наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей [3].

Значительное место в деятельности Уполномоченного занимает работа по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты. Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации. Уполномоченный оказывает консультационную помощь гражданам, желающим реализовать свое конституционное право обратиться в международные органы по правам человека (Европейский Суд, Комитет ООН по правам человека и другие).

2 Практические аспекты деятельности Уполномоченного по права человека Пензенской области

2.1 Направления и итоги деятельности по обеспечению жилищно-коммунальных прав граждан

Основным направлением деятельности Уполномоченного по правам человека в Пензенской области является рассмотрение жалоб и обращений жителей региона. Поступающие обращения являются главным источником информации об имеющихся в Пензенской области проблемах. В 2016 г. в аппарат Уполномоченного поступило 1117 обращений по 1183 вопросам. Из них 406 письменных обращений (36% от общего числа обращений), 711 устных обращений, из них принято Уполномоченным на личном приеме – 399, принято сотрудниками аппарата на личном приеме – 312.

По сравнению с 2015 г. произошло снижение количества поступивших письменных жалоб и увеличение числа устных. Данное обстоятельство связано с активной деятельностью Уполномоченного и его аппарата в сфере правового просвещения граждан, которое организуется в том числе и посредством проведения личных приемов.

Анализ обращений позволяет выявить проблемы в различных сферах жизнедеятельности, приводящие к нарушению прав и свобод человека и гражданина, принять меры для их устранения, а также предложить органам государственной власти способы предотвращения нарушений в будущем.

Нарушения жилищных прав — одна из самых распространённых тем обращения граждан к Уполномоченному по правам человека.

В 2016 г. в аппарат Уполномоченного поступило 145 обращений о защите жилищных прав граждан, что составляет около 13 % от общего числа жалоб и является самым объемным блоком среди социальных вопросов. В 2015 г. по данной тематике рассмотрено 132 обращения.

Тематика обращений в жилищной сфере касалась вопросов обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов, других категорий граждан, нуждающихся в дополнительной социальной защите (многодетные семьи, ветераны боевых действий, молодые семьи), приватизации жилых помещений. Также Уполномоченным рассматривались обращения о защите жилищных прав граждан в связи с признанием жилых помещений непригодными для проживания (о сроках расселения аварийных домов, о местах предполагаемого переселения жителей).



Рисунок 1 – Вопросы защиты жилищных прав граждан [28]

Переселение граждан из аварийного жилья

Техническое состояние жилого фонда в Пензенской области, как и в целом в стране, из года в год продолжает ухудшаться. Это связано как с отсутствием надлежащего содержания (в большинстве домов капитальный ремонт не проводился никогда), так и с физическим износом конструкций и

коммуникаций, срок эксплуатации которых давно истек. Проживание в таких домах может привести к опасным для жизни и здоровья людей последствиям, что вынуждает их ставить вопрос о признании их жилья аварийным и подлежащим сносу.

Например, минимальная продолжительность эффективной эксплуатации внутридомовых трубопроводов (газооборудование), рекомендуемая Ведомственными строительными нормами ВСН 5888 (р), составляет 20 лет, трубопровод горячей воды – не более 30 лет.

Во многих многоквартирных домах сроки эффективной эксплуатации элементов зданий не соблюдались еще при приватизации. То есть людям в собственность передавались помещения, требовавшие проведения капитального ремонта. Несмотря на то, что в соответствии с положениями статьи 16 Закона РФ от 04.07.1991 № 1541 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», при приватизации жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, за бывшим наймодателем сохраняется обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда, фактически данные действия предлагается осуществлять собственникам жилых помещений за свои средства [7].

Нарушаются жилищные права граждан как на стадии принятия решения о пригодности (непригодности) дома для проживания, так и после принятия такого решения. Как правило, люди несколько лет ждут своей очереди на расселение. И это при том, что статья 57 Жилищного кодекса РФ устанавливает право граждан на внеочередное обеспечение жильем в случае признания помещений непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежащими [5].

В целях создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам

Российской Федерации и муниципальным образованиям, в том числе на переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

Частью 3 ст. 16 Федерального закона № 185-ФЗ определено, что переселение граждан из аварийного жилищного фонда осуществляется в соответствии с жилищным законодательством. Жилое помещение, предоставляемое гражданам при переселении их в соответствии с данным федеральным законом из аварийного жилищного фонда, может находиться по месту их жительства в границах соответствующего населённого пункта или с согласия в письменной форме этих граждан в границах другого населённого пункта субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено ранее занимаемое жилое помещение.

Предоставление гражданам в связи со сносом дома другого жилого помещения носит компенсационный характер и гарантирует им условия проживания, которые не должны быть ухудшены по сравнению с прежними с одновременным улучшением жилищных условий. То есть, при переселении из аварийного жилья гражданам должны предоставляться благоустроенные жилые помещения в черте населенного пункта, равнозначные по площади ранее занимаемому [13].

К сожалению, при использовании данной нормы закона, органы местного самоуправления не учитывают интересы жителей, предоставляя новое жилье на окраине. Так, при расселении многоквартирных домов, признанных аварийными в городе Пензе в 2016 г., гражданам будут предоставляться жилые помещения во вновь построенных многоквартирных домах в микрорайоне «Заря», расположенном на значительном расстоянии от центра города. В данном микрорайоне отсутствуют необходимые объекты инфраструктуры (такие как школа, детский сад, поликлиника, магазины), не налажено транспортное сообщение с другими районами города, кроме того, в непосредственной близости находится федеральная трасса «М5Урал». Администрацией г. Пензы сообщается о намерении развивать данный

микрорайон, планируется строительство необходимых социальных объектов, но сроки строительства не уточняются.

В аппарат Уполномоченного в 2016 г. поступило 8 обращений граждан, не согласных с переселением в микрорайон «Заря». Всем обратившимся разъяснялись нормы Жилищного кодекса РФ, сообщалось их право на получение выкупной цены жилого помещения, если оно находилось в собственности [28].

Приватизация

С целью создания условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище, а также улучшения использования и сохранности жилищного фонда, в 1991 г. был принят Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Статья 11 данного Закона предусматривает право каждого гражданина на платно, в порядке приватизации, жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования один раз [7].

В течение 2016 года в аппарат Уполномоченного обращались граждане, проживающие в муниципальном жилье, по вопросам его приватизации. Следует отметить, что проблемы в этой сфере были связаны с наличием споров между зарегистрированными в квартире жильцами, когда один или несколько человек возражали против приватизации. В ходе рассмотрения обращений выяснялось, что зачастую такие действия совершались гражданами с целью предотвратить получение права собственности на долю в жилье престарелого родственника, которой он мог бы впоследствии распорядиться (подарить, продать, завещать). В таких случаях заявителям давались разъяснения об установленных законом сроках приватизации, а также о возможности разрешения спора в судебном порядке.

Отдельно следует остановиться на вопросах использования специализированного жилья гражданами. В соответствии со статьей 92 Жилищного кодекса РФ специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем, за исключением передачи таких

помещений по договорам найма [5]. Таким образом, граждане, проживающие в домах специализированного фонда, не могут реализовать право на приобретение жилья в собственность бесплатно. При этом некоторые жилые помещения, отнесенные собственником к специализированным, фактически таковыми не являются.

Таким «проблемным» домом в г. Пензе является многоквартирный дом №1 по проспекту Строителей. Все жилые помещения в данном доме являются муниципальной собственностью и отнесены к специализированным жилым помещениям. Жители дома обращались по вопросу приватизации своих квартир в различные ведомства, в том числе и к Уполномоченному, утверждая, что статус дома определен неправильно. На запрос Уполномоченного администрации г. Пензы было сообщено о том, что данный дом предназначен для людей преклонного возраста и инвалидов. Статус дома был установлен еще в 1993 г.

В ходе работы по обращению было установлено, что статьей 92 Жилищного кодекса РФ определены виды жилых помещений специализированного жилищного фонда. Данный перечень является исчерпывающим. Следует отметить, что такого вида специализированных жилых домов как «специализированные жилые дома для одиноких престарелых граждан» действующим жилищным законодательством не предусмотрено. Согласно статье 99 Жилищного кодекса РФ специализированные жилые помещения предоставляются на основании решений собственников та ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, за исключением жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, которые предоставляются по договорам безвозмездного пользования [5].

С частью граждан, проживающих в жилых помещениях дома №1 по проспекту Строителей г. Пензы, договоры найма специализированных жилых помещений не заключены. При этом в квитанциях на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам выставляется к оплате услуга «соц. найм».

Согласно пункту 15 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 № 42, использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения жилого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда [16]. Администрацией г. Пензы в аппарат Уполномоченного не представлено информации, свидетельствующей об определении статуса дома в соответствии с установленным порядком.

Полагая, что указанные обстоятельства приводят к нарушению прав граждан, проживающих в жилых помещениях данного дома, поскольку от вида жилых помещений специализированного жилищного фонда зависит порядок внесения платы за их использование, получение определенных социально-бытовых услуг, а также реализация права на приватизацию жилого помещения, Уполномоченный направил обращение в прокуратуру Пензенской области для принятия мер прокурорского реагирования.

Прокуратурой Пензенской области оснований для принятия мер прокурорского реагирования выявлено не было. Гражданам разъяснено право обращения в суд за защитой своих прав.

Обеспечение жильем отдельных категорий граждан

Одним из важнейших направлений государственной социальной политики Российской Федерации является защита имущественных и жилищных прав детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В течение 2016 г. в аппарат Уполномоченного поступило 15 обращений, касавшихся улучшения жилищных условий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Заявителей волновали: порядок постановки на учет в качестве нуждающихся в жилье, сроки обеспечения жильем, качество предоставляемого жилья, возраст, до которого гражданин может обращаться по вопросу обеспечения жильем [28].

В бюджете Пензенской области на 2016-2017 годы предусмотрено 700,45 млн. рублей (в 2016 г. – 164,9 млн. рублей, в 2017 г. – 165,5 млн. рублей) на обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. К концу 2016 г. число детей-сирот, включенных в список граждан, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, составило 1072 человека, обеспечение жилым помещением 537 человек.

В течение года жилые помещения были предоставлены 225 лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На исполнении в службе судебных приставов находится 24 исполнительных производства о предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот, при этом в течение года было фактически исполнено 16 судебных решений по данному вопросу.



Рисунок 2 –Перечень основных вопросов жилищно-коммунального хозяйства [28]

В соответствии с положениями статьи 8 ФЗ от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», детям-сиротам и детям, оставшимся без

попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающимся в жилом помещении, жилые помещения предоставляются по достижении ими возраста 18 лет [10]. То есть жилье дети-сироты должны получать сразу после исполнения им 18 лет, независимо от того, обучаются ли они в образовательном учреждении, проходят военную службу или находятся в исправительных учреждениях. Отсрочка предоставления жилья возможна в таких случаях только по заявлению самого сироты.

На практике ситуация складывается по-другому. Не соблюдаются установленные законом сроки обеспечения жильем детей-сирот и очередность получения ими жилья. В качестве причин указывается, например, отсутствие сироты по месту жительства (например, в связи с обучением в другом населенном пункте).

Осенью 2016 года на личный прием к Уполномоченному обратилась учащаяся Пензенского государственного университета, относящаяся к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На момент обращения девушке исполнилось 20 лет, она нуждалась в жилье, однако о сроках предоставления специализированного жилого помещения муниципалитетом ей не сообщалось.

На запрос Уполномоченного администрацией Колышлейского района Пензенской области было сообщено, что заявительница действительно состоит в списке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению благоустроенными применительно к условиям соответствующего населенного пункта жилыми помещениями специализированного жилищного фонда под номером 10. Также указано, что в районном центре ведется строительство 20квартирного дома для детей-сирот, в котором квартира заявительнице будет предоставлена.

Следует отметить, что сроки строительства данного дома были значительно нарушены подрядчиком (по контракту дом должен был быть сдан в

ноябре – декабре 2015 года, но фактически на конец года половина работ выполнена не была). Данная ситуация сложилась как из-за недобросовестности исполнителя, так и недостаточного контроля со стороны заказчика (муниципалитета), который не принял должных мер реагирования в связи с нарушением условий контракта.

Обращались в аппарат Уполномоченного также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения из родителей, которым было отказано в обеспечении жильем в связи с достижением ими предельного возраста 23 лет и несвоевременным обращением. Большой процент среди данной категории заявителей составляют лица, находившиеся в местах лишения свободы, и не имевшие возможность своевременно встать на учет в качестве нуждающихся в жилье. По таким обращениям Уполномоченным давались разъяснения заявителям о необходимости обращения в суд с исками о постановке на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий как лиц из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставив доказательства уважительности пропуска установленного законом срока.

Имели место обращения лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о защите их жилищных прав в связи с утратой жилья в период отбывания наказания [28].

В соответствии с положениями Федерального закона № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями является вопросом местного значения поселения. Количество граждан, стоящих в очереди на обеспечение жильем по договорам социального найма, с каждым годом увеличивается. Люди ждут своей очереди десятилетиями. При этом органами местного самоуправления строительство жилья для таких граждан не ведется, имеющийся муниципальный жилой фонд сокращается в связи с приватизацией, поэтому шансов получить квартиру у таких очередников практически нет.

К Уполномоченному ежегодно обращаются жители областного центра и районов по вопросу получения жилья по договору социального найма. Признание их нуждающимися в улучшении жилищных условий свидетельствует о том, что самостоятельно приобрести жилье они не могут. Доход таких семей не позволяет им вступить в ипотечные программы, оформить займ.

При изучении информации, предоставленной органами местного самоуправления муниципальных районов Пензенской области, установлено, что в большинстве из них число граждан, стоящих на учете в качестве нуждающихся в жилье, составляет не более 10 человек. При этом отсутствие свободного муниципального жилья не позволяет обеспечить граждан жилыми помещениями по договорам социального найма.

В г. Заречном в списке очередности на получение жилья по договору социального найма учтено 1614 семей, в г. Кузнецке – 2103 семьи. В 2015 г. жилые помещения по договору социального найма были предоставлены 3 семьям в г. Заречном и 13 семьям в г. Кузнецке.

Следует отметить, что в данных муниципальных образованиях имеется жилье маневренного фонда, что позволяет решить жилищные проблемы определенных категорий граждан. Так, в г. Кузнецке в 2015-2016 г. жилые помещения маневренного фонда были предоставлены всем гражданам, обратившимся в администрацию города и утратившим жилье в результате пожара.

В ряде сельских населенных пунктов Пензенской области имеются неиспользуемые жилые дома, собственники которого умерли, а наследники отсутствуют. Такое жилье может быть признано органами местного самоуправления бесхозным, принято в муниципальную собственность и предоставлено гражданам, нуждающимся в жилых помещениях по договорам социального найма. Таким образом, органам местного самоуправления необходимо рекомендовать организовать работу по выявлению бесхозного жилья и принятию его в муниципальную собственность [28].

Соблюдение прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства

В течение 2016 года в аппарат Уполномоченного поступило 129 обращений по жилищно-коммунальным вопросам, за 2015 год – 28 обращений. Увеличение числа жалоб произошло более чем на 70%. В частности увеличилось количество обращений, связанных с платой за капитальный ремонт многоквартирных домов, благоустройством придомовых территорий, газификацией домовладений, качеством оказываемых жилищно-коммунальных услуг.

В 2016 г. на территории региона проводилась работа по организации взимания с собственников помещений в многоквартирных домах вопросов на капитальный ремонт общедомового имущества. Минимальный размер взноса на 2016 год был установлен в 6,9 рубля за 1 кв.м в месяц.

В первой половине года в г. Пензе большая часть управляющих компаний была объявлена банкротами, в связи, с чем граждане должны были выбрать новую. Данное обстоятельство привело к возникновению споров. Имели место случаи, когда люди получали несколько квитанций на оплату жилищно-коммунальных услуг от разных управляющих организаций либо рассылка квитанций вообще не производилась, что приводило к возникновению задолженности.

25 декабря 2015 года в Закон Пензенской области «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пензенской области», были внесены изменения, установившие право граждан на получение компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт. С 1 января 2016 года гражданам, достигшим 70летнего возраста, компенсация выплачивается в размере 50%, достигшим 80летнего возраста – 100% [20].

2.2 Направления и итоги деятельности по социальному и пенсионному обеспечению прав граждан

По данным Государственного учреждения – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Пензенской области – по состоянию на 01.01.2017 г. численность пенсионеров в регионе составила 440106 человек, что составляет 32,6 % от всего населения области.

Из общей численности пенсионеров трудовые пенсии получают 396916 человек (90,2%), социальные пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению 43190 человек (9,8%).

В соответствии с законодательством Российской Федерации в течение 2016 года Отделением Пенсионного фонда выполнялись мероприятия по повышению уровня пенсионного обеспечения граждан области.

В течение 2016 г. в аппарат Уполномоченного поступило 27 обращений, касавшихся защиты прав граждан на пенсионное обеспечение. Обратившиеся выражали несогласие с размером назначенной им пенсии, просили оказать содействие в установлении пенсии досрочно по различным основаниям. Также граждан интересовал порядок назначения пенсии по случаю потери кормильца и расчет ее размера.

По обращениям, в которых граждане приводили доводы о неправильном расчете размера их пенсии, по просьбе Уполномоченного проводились проверки Государственным учреждением – Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Пензенской области. Во всех случаях расчет был произведен правильно.

Актуальной в 2016 г. стала проблема досрочного выхода на пенсию. Действующее законодательство предусматривает такое право не только для граждан, работавших на вредных производствах, в тяжелых условиях труда, но и при определенных условиях для любого гражданина по предложению службы занятости [28].

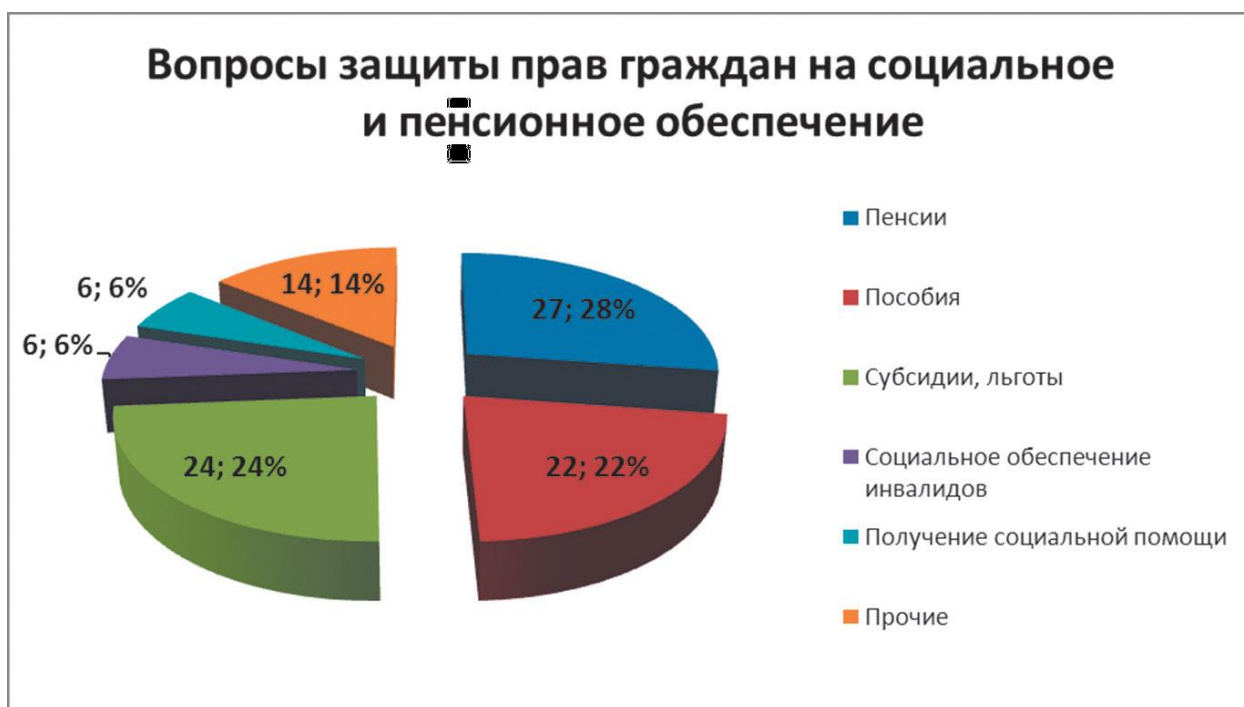


Рисунок 3 – Вопросы защиты прав граждан на социальное и пенсионное обеспечение [28]

В соответствии с законом 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства безработным гражданам, не достигшим пенсионного возраста, но имеющим определенный страховой стаж, уволенным в связи с ликвидацией организации либо прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя, с их согласия может назначаться пенсия на период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста [6].

То есть гражданин за два года до наступления пенсионного возраста может претендовать на досрочную пенсию, если был уволен в связи с ликвидацией организации, либо сокращением штата, и служба занятости не имеет возможности его трудоустроить.

При поступлении обращений от такой категории граждан Уполномоченный направлял запросы в Министерство труда, социальной защиты и демографии Пензенской области о возможности назначения обратившимся досрочной пенсии.

По данным Министерства труда, социальной защиты и демографии Пензенской области в 2016 г. в Центры занятости населения Пензенской области обратилось 211 безработных граждан с заявлениями о назначении им пенсии на период до наступления пенсионного возраста, дающего право на страховую пенсию по старости. Из них 182 гражданам были выданы предложения о досрочном назначении пенсии. В 29 случаях гражданам было отказано в выдаче предложений в связи с тем, что не исчерпаны все возможности для трудоустройства граждан.

Следует отметить, что порядок определения случаев, когда возможность трудоустройства граждан отсутствует, законодательно не установлен. Данное обстоятельство приводит к тому, что один обратившийся получает 23 направления для трудоустройства, где ему отказывают, что служит основанием для назначения пенсии досрочно. Другому человеку, находящемуся в аналогичной ситуации, центром занятости могут регулярно предлагаться вакансии, куда он в итоге не трудоустраивается. При этом орган занятости населения в назначении пенсии досрочно отказывает, предлагая очередную работу.

Какой-либо нормы, определяющей количество возможных предложений вакансий для установления факта отсутствия возможности трудоустройства, не имеется. Это порождает правовую неопределенность при назначении пенсии досрочно и требует дополнительного правового урегулирования.

Имеют место случаи, когда в назначении досрочной пенсии отказывается из-за несоответствия гражданина установленным требованиям, в частности их увольнением по причинам, не связанным с ликвидацией организации или ее численности (штата) [28].

Граждане, обращаясь к Уполномоченному, поясняют, что были уволены по собственному желанию или соглашению сторон, однако на них оказывалось давление работодателями, которые стремились избежать процедуры сокращения штата, осуществления положенных выплат. То есть, фактически причиной увольнения людей было изменение численности организации, но в документах указано другое основание увольнения.

Вместе с тем, Трудовым кодексом РФ предусмотрена такая причина увольнения гражданина, как отказ работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо отсутствие у работодателя соответствующей работы. То есть, заболевая, человек не только теряет работу, но и в силу состояния здоровья не может трудоустроиться, а на досрочную пенсию он права не приобретает, оставаясь без средств к существованию.

Очевидно, что перечень оснований, послуживших увольнению гражданина, при которых возможно назначение досрочной пенсии, необходимо пере смотреть и расширить. Увольнение гражданина по состоянию здоровья свидетельствует не только о невозможности осуществлять им трудовую деятельность, но и о возможных проблемах с трудоустройством.

Обозначенный вопрос может быть разрешен путем внесения дополнений в статью 32 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», предусматривающих возможность назначения досрочной пенсии гражданам, уволенным по причине отказа работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо отсутствия у работодателя соответствующей работы, а также об уточнении порядка определения наличия возможностей для трудоустройства гражданина, претендующего на назначение пенсии досрочно.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» инвалиды войны; участники Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий; военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев, военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; инвалиды; дети-инвалиды и некоторые другие категории граждан имеют право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг.

В состав предоставляемого гражданам набора социальных услуг включаются следующие социальные услуги:

1) обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения;

1.1) предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний;

2) бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно [11].

По информации Государственного учреждения Пензенского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации обеспечение льготных категорий граждан в 2016 г. путевками на санаторно-курортное лечение осуществлялось в пределах средств, выделенных из федерального бюджета.

В 2016 г. расходы на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда к месту лечения и обратно составили 24299,1 тыс. рублей (в 2014 г. – 37151,8 тыс. рублей). На санаторно-курортное лечение выдано 1280

путевок, из них 276 путевок были предоставлены для оздоровления детей-инвалидов, 116 путевок инвалидам войны. Всем детям-инвалидам, получившим путевки на санаторно-курортное лечение, была выделена бесплатно вторая путевка для сопровождающего.

Ежегодно в аппарат Уполномоченного поступают обращения по вопросу реализации прав на получение путевок на санаторно-курортное лечение. В 2016 г. все обращения по данной тематике касались сроков предоставления путевок.

При рассмотрении жалоб Уполномоченным направлялись запросы в ГУ – Пензенское региональное отделение Фонда социального страхования, на которые сообщалось, что сроки обеспечения путевками граждан зависят от объемов финансирования Фонда, обязательства будут исполнены в соответствии с датой подачи заявления при условии сохранения за ним права на получение набора социальных услуг.

Безусловно, все граждане, имеющие право на обеспечение санаторно-курортным лечением, нуждаются в нем и нуждаются в разумные сроки. При этом хотелось бы отдельно остановиться на такой категории льготников, как ветераны Великой Отечественной войны и их вдовы. В силу своего преклонного возраста эти люди могут просто не дождаться своей очереди на путевку. Однако действующее законодательство не наделяет таких граждан правом на первоочередное обеспечение санаторно-курортным лечением.

Обращения в интересах ветеранов поступают в аппарат Уполномоченного регулярно.

Анализ судебной практики предыдущих лет показал, что по искам получателей набора социальных услуг об обеспечении их права на получение санаторно-курортного обеспечения года выносились положительные решения. Данное обстоятельство приводило к тому, что они обеспечивались путевками без учета очередности. Соответственно нарушались права других получателей, состоящих в очереди [28].

В этой связи Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено определение от 03.04.2014 №686О, в котором указывалось, что

обращение гражданина, имеющего право на государственную социальную помощь в виде набора социальных услуг, с заявлением о предоставлении путевки, к которому приложены необходимые документы, подтверждающие нуждаемость в санаторно-курортном лечении по состоянию на соответствующий календарный год, является юридическим фактом, обуславливающим начало правоприменительной процедуры, в рамках которой путевки на санаторно-курортное лечение должны предоставляться таким гражданам в последовательности, определяемой датой регистрации их заявлений. Установление очередности обеспечения граждан путевками на санаторно-курортное лечение согласуется с конституционными принципами справедливости и равенства, а также с требованиями статьи 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Таким образом, отсутствие достаточного финансирования обязательств по санаторно-курортному лечению отдельных категорий граждан, приводит к нарушению их прав на получение социальной помощи. Закон определяет, что периодом обеспечения путевкой является календарный год, поэтому возможным выходом из ситуации может стать изменение законодательства в части выплаты гражданам, самостоятельно приобретшим путевки на санаторно-курортное лечение, соответствующей компенсации.

Права инвалидов в Пензенской области

В целях всесторонней поддержки людей с ограниченными возможностями в Пензенской области проведены следующие мероприятия:

- увеличено количество услуг «социального такси» в городах Пензе, Кузнецке, Заречном (2635 шт.);
- организовано субтитрование информационных телепрограмм на Пензенском телевидении;
- протезно-ортопедическими изделиями обеспечено 393 человека с ограничениями здоровья;

- оказана поддержка в организации работы диспетчерской службы по оказанию сурдо-услуг инвалидам по слуху (услугу получили 1300 человек).

Следует отметить, что в 2016 г. обращений по вопросу создания безбарьерной среды в аппарат Уполномоченного не поступало.

Актуальной остается проблема своевременного обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. По данным ГУ – Пензенское региональное отделение Фонда социального страхования РФ расходы на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации составили в 2016 г. 199514,6 тыс. рублей (в 2015 г. – 157371,8 тыс. руб.). Выдано более 3,18 млн. изделий.

Инвалидам Пензенской области в 2016 г. изготовлено и выдано 58 протезов и ортезов, 38 единиц ортопедической обуви, 8 кресел-стульев с санитарным оснащением; 11 слуховых аппаратов; более 66,2 тыс. единиц абсорбирующего белья и подгузников; более 4,9 тыс. единиц специальных средств при нарушениях функций выделения; 34 трости, костыля, опоры.

К сожалению, принимаемых мер недостаточно для удовлетворения потребности всех инвалидов в технических средствах реабилитации, положенных им в соответствии с индивидуальными программами реабилитации. В 2016 г. аппаратом Уполномоченного было рассмотрено 6 обращений по данной тематике.

Причинами возникновения задержек в обеспечении граждан необходимыми средствами реабилитации называются недостаточность выделяемых бюджетных средств, а также необходимость проведения конкурсных процедур на их приобретение [28].

В ходе работы с обращениями граждан о нарушении их прав на получение средств реабилитации было установлено, что Министерством труда и социальной защиты РФ в подведомственные организации направлено информационное письмо от 24.06.2016 № 133/10/В4473, в котором указано, что обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе абсорбирующим бельем за прошлый период не предусмотрено действующими

нормативными правовыми актами, ввиду невозможности их одновременного использования в случае получения этих средств реабилитации за текущий и прошлый периоды.

В соответствии с данным письмом Пензенским региональным отделением Фонда социального страхования РФ заявителям сообщалось, что недополученные средства реабилитации выдаваться им не будут. Предлагалось обращаться за компенсацией самостоятельно приобретенных средств реабилитации. Вместе с тем, далеко не все граждане, приобретавшие технические средства реабилитации за свой счет имели необходимые подтверждающие документы, на основании которых может быть получена компенсация.

Кроме того, в статье 10 Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» указано, что государство гарантирует инвалидам получение технических средств реабилитации за счет средств федерального бюджета. Таким образом, отказ в выдаче неполученных ранее инвалидами технических средств реабилитации по независящим от них причинам, при невозможности получения соответствующей компенсации, влечет нарушение действующего федерального законодательства [9].

Следует отметить, что вышеуказанное письмо Министерства труда и социальной защиты РФ носило рекомендательный характер, в конце 2016 года своевременно непредставленные средства реабилитации инвалидам были выданы.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь является одним из основных конституционных социальных прав человека. Здоровье граждан важнейший показатель благополучия населения субъекта Российской Федерации. Вопросы получения в полном объеме качественной, своевременной медицинской помощи – это вопросы, которые волнуют всех без исключения.

Соблюдение прав граждан в этой сфере требует от государства осуществления целого комплекса мер, направленных на создание правовых и материальных гарантий, как на федеральном, так и региональном уровнях. Необходимо отметить, что последовательная реализация в Пензенской области приоритетного национального проекта «Здоровье» позволила улучшить качество медицинской помощи, повысить ее доступность для населения, развить высокотехнологичные виды медицинской помощи.

В рамках программы «Модернизация здравоохранения Пензенской области на 2011-2016 годы» уделено большое внимание обеспечению доступности медицинской помощи сельским жителям через оптимизацию деятельности фельдшерско-акушерских пунктов, поскольку доля сельского населения составляет 32%.

Всего в области функционируют 303 фельдшерско-акушерских пункта и 202 фельдшерских пункта. Учитывая приверженность сельского населения к оказанию медицинской помощи в условиях максимальной приближенности к месту жительства, приоритетными при медицинском обслуживании сельчан являются выездные формы работы: мобильные медицинские бригады, «поезда здоровья».

Вместе с тем, несмотря на меры, направленные на сохранение и укрепление здоровья жителей Пензенской области, ряд проблем в сфере здравоохранения по прежнему сохраняется 2016 г. к Уполномоченному продолжали поступать обращения граждан по вопросам льготного обеспечения лекарственными средствами, качества оказания медицинской помощи, организации приема врачами узкой специализации в сельских поселениях, установлении или снятии инвалидности, невнимательного отношения части медицинского персонала к пациентам.

Всего поступило 90 обращений в сфере соблюдения прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, что незначительно больше показателя 2015 года, когда было зафиксировано 51 обращение [28;27].

По результатам выездных личных приемов в сельские районы области можно сделать вывод, что существует необходимость в систематическом посещении сельских поселений врачами узкой специализации для обеспечения равнодоступности медицинской помощи для жителей сельского и городского населения.

Проблема доступности медицинской помощи актуальна и для городского населения. К Уполномоченному обратилась жительница ЗАТО г. Заречного Пензенской области по вопросу нарушения ее права на охрану здоровья. Заявительница, нуждаясь в экстренном медицинском осмотре, обратилась за медицинской помощью в женскую консультацию, расположенную в г. Пензе. Однако в проведении медицинского осмотра и направлении на ультразвуковое исследование заявительнице было отказано со ссылкой на наличие у нее регистрации в другом муниципальном образовании – в г. Заречном Пензенской области.

В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплено право самостоятельного выбора медицинской организации с учетом порядков оказания медицинской помощи. В связи с чем, Уполномоченным в Министерство здравоохранения Пензенской области, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Пензенской области были направлены соответствующие письма.

В результате проведенных проверок были выявлены дефекты оформления первичной медицинской документации. Министерством здравоохранения Пензенской области в медицинское учреждение было направлено предписание о неукоснительном соблюдении нормативных актов, регулирующих оказание медицинской помощи, усилении контроля за организацией и качеством оказания медицинской помощи в подведомственном учреждении, о необходимости соблюдения этики при общении с пациентами. К врачу, допустившему нарушения, применены меры дисциплинарного взыскания.

По-прежнему одной из наиболее острых остается проблема недостаточного лекарственного обеспечения льготных категорий граждан.

Финансирование программы обеспечения необходимыми лекарственными препаратами осуществляется из расчета количества граждан, сохранивших право на лекарственное обеспечение, а также норматива финансовых затрат на 1 гражданина в месяц и ежегодно утверждается федеральным законом. На 2016 год Федеральным законом от 01.12.2014 № 400ФЗ был установлен норматив – 707 рублей. Сложность в том, что право на получение лекарственных средств сохраняют граждане, страдающие заболеваниями, требующими лечения дорогостоящими препаратами (онкология, диабет, бронхиальная астма и другие), стоимость которых в несколько раз превышает норматив финансирования, в результате возникает дефицит средств.

Всего общее количество льготников, имеющих право получать лекарственные препараты в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшения обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» более 235 тыс. человек.

В 2016 г. на реализацию постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 № 890 из бюджета области было выделено 484,9 млн. рублей. По рекомендации Минздрава России регионы должны выделять финансирование в таком же объеме, как и федеральный бюджет. Дефицит средств более 1,6 млрд. руб. [28].

Одним из примеров является обращение С. о нарушении прав ее малолетнего ребенка на получение качественной медицинской помощи, халатном отношении врача к пациентам.

Заявительницей приводились доводы о ненадлежащем исполнении служебных обязанностей заведующей отделением № 2 кишечных инфекций ГБУЗ «Пензенский областной клинический центр специализированных видов

медицинской помощи» при лечении ее ребенка. Уполномоченным были направлены соответствующие письма в Министерство здравоохранения Пензенской области, в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Пензенской области.

По результатам проведенной целевой экспертизы качества медицинской помощи экспертом дано заключение, что медицинская помощь была оказана в соответствии со стандартом специализированной медицинской помощи без нарушений. Вместе с тем, по доводам заявительницы о ненадлежащем отношении врача к пациентам была проведена врачебная конференция по вопросам качества оказания медицинской помощи и удовлетворенности пациентов. Указано на необходимость применения индивидуального подхода к каждому пациенту и созданию благоприятной психологической обстановки.

К Уполномоченному регулярно поступают обращения с жалобами на учреждения медико-социальной экспертизы как по вопросу несогласия гражданина с результатами освидетельствования, так и по поводу несогласия с установленной группой инвалидности либо ее снятием.

При организации работы учреждений медико-санитарной экспертизы, должны быть созданы максимальные условия для прохождения экспертизы, в первую очередь граждан с ограниченными возможностями здоровья, необходимо обеспечивать четкое разъяснение прав граждан при прохождении экспертизы и порядка ее обжалования.

По результатам мониторинга проблем в сфере проведения медико-социальной экспертизы Уполномоченным отмечена проблема с размещением учреждения и его обеспечением помещением.

В настоящее время ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Пензенской области» размещается в арендованном здании, не приспособленном для приема инвалидов. Нежилые помещения, в которых размещено учреждение, расположены на разных этажах здания, что крайне неудобно для посетителей. Вход в здание учреждения не оборудован надлежащим

образом (проем и лифт стандартного (нерасширенного) размера, при входе имеется порог).

Вместе с тем административным регламентом по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы, утвержденной Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 29 января 2014 г. N 59н, предусмотрено, что помещения, в которых проводится медико-социальная экспертиза, должны размещаться преимущественно на нижних этажах зданий, оборудованных отдельным входом, или в отдельно-стоящих зданиях.

Расположение бюро выше первого этажа допускается при наличии в здании специально оборудованного лифта или подъемника для инвалидов и иных маломобильных групп населения.

Вход и выход из помещения оборудуются пандусами, расширенными проходами, позволяющими обеспечить беспрепятственный доступ для инвалидов и иных маломобильных групп населения.

С целью создания гарантированного и стабильного размещения ФКУ «ГБ МСЭ по Пензенской области», в целях соблюдения и защиты прав граждан требуется решение вопроса с обеспечением учреждения помещениями, отвечающими требованиям нормативно-правовых актов и интересам граждан с ограниченными возможностями.

В целом для объективного анализа положения в сфере соблюдения прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь Уполномоченным также были запрошены сведения о количестве поступивших и рассмотренных жалоб в территориальном органе Росздравнадзоре по Пензенской области, территориальном фонде обязательного медицинского страхования Пензенской области.

По данным территориального органа Росздравнадзора по Пензенской области, в их адрес в 2016 г. поступило 223 обращения. Выявлены нарушения прав граждан на качественную медицинскую помощь в 12 случаях, на обеспечение лекарственными препаратами – в 15.

По данным Территориального фонда ОМС, в 2016 г. рассмотрено 132 жалобы, из них 57 жалоб признаны обоснованными.

По результатам контрольно-надзорных мероприятий, проведенных Территориальным органом Росздравнадзора, отмечены следующие актуальные проблемы в сфере здравоохранения региона:

- недостаточное финансирование из федерального и регионального бюджетов льготного лекарственного обеспечения граждан, признанных инвалидами, и приравненных к ним по льготам граждан;
- дефицит медицинских кадров, особенно узких специалистов в амбулаторном звене медицинских учреждений;
- отсутствие медицинского оборудования для проведения реабилитации больных с сердечнососудистыми заболеваниями [28].

Вопросы здравоохранения являются одними из наиболее острых проблем для людей при реализации их прав на жизнь, это важнейшая отрасль социальной сферы.

2.3 Обеспечение права человека в местах принудительного содержания

Защита прав осужденных, находящихся в местах лишения свободы, находится в зоне постоянного внимания Уполномоченного, поскольку у этой категории граждан возможности самостоятельно защищать свои права существенно ограничены.

В 2016 г. учреждения уголовно-исполнительной системы Пензенской области посещались Уполномоченным одиннадцать раз, в том числе совместно с представителями Общественной наблюдательной комиссии Пензенской области, Управления Минюста РФ по Пензенской области. При посещении

исправительных учреждений особое внимание уделялось соблюдению требований уголовно-исполнительного законодательства, правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений, питанию, медицинскому обеспечению, материально-бытовому обеспечению граждан, содержащихся в местах лишения свободы, проводился обход камер, коммунально- бытовых и производственных объектов, осуществлялся личный прием.

На личном приеме в исправительных учреждениях области было принято двадцать шесть лиц из числа осужденных граждан, рассмотрено шестьдесят письменных обращений от данной категории граждан, их родственников и близких. В целом количество обращений данной категории в 2016 г. существенно (на 40 процентов) снизилось в сравнении с аналогичным периодом 2015 года – 90 обращений [28;27].

Вопросы, содержащиеся в обращениях, это несогласие с судебным решением (приговором) и действиями органов предварительного следствия, прокуратуры, ненадлежащее оказание медицинской помощи, получение льгот, пенсий, пособий, паспортизация, вступление в гражданство РФ, разъяснение действующего законодательств и представление правовой информации, условно-досрочное освобождение, перевод в другое исправительное учреждение, изготовление копий документов в суд, о личной встрече с Уполномоченным, об оказании помощи после освобождения.

В ряде случаев доводы, приводимые в жалобах заявителей, нуждались в тщательной проверке, которую в пределах своей компетенции может провести Пензенский прокурор по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и, при наличии к тому оснований, принять меры прокурорского реагирования. В большинстве случаев доводы о нарушениях уголовно-исполнительного законодательства не находили объективного подтверждения. В целом в 2016 г. количество жалоб осужденных о несогласии с действиями органов следствия, прокуратуры, сотрудников уголовно-исполнительных учреждений, о несогласии с мерой пресечения, несоблюдении материально-бытовых условий содержания уменьшилось.

Также снизилось количество обращений по вопросам медико-санитарного обеспечения осужденных и на неудовлетворительное оказание медицинской помощи осужденным работниками медицинских частей исправительных учреждений. Медицинская помощь осужденным и подследственным оказывается и в учреждениях гражданского здравоохранения, как с вызовом осужденного в медицинское учреждение, так и с приглашением медицинского специалиста в учреждение.

Всего по данным УФСИН России по Пензенской области в 2016 г. проведено 16500 консультаций, диагностических обследований осужденным. При рассмотрении обращений на качество оказания медицинской помощи привлекался территориальный орган Росздравнадзора по Пензенской области, по результатам проверок которого нарушений в 2016 г. выявлено не было.

Следует отметить, что в результате комплекса противотуберкулезных мероприятий, проводимых в учреждениях УИС за последние 10 лет показатель заболеваемости и смертности от туберкулеза в УИС уменьшился в три раза, численность больных туберкулезом уменьшилась в 3,2 раза. Вместе с тем, в учреждениях УИС продолжает увеличиваться количество больных ВИЧ-инфекцией. Основная масса больных ВИЧ-инфекцией выявляется при поступлении подследственных в следственный изолятор. Фактор ВИЧ-инфекции в условиях повышенной психологической напряженности в местах лишения свободы приобретает дополнительную специфику. ВИЧ-инфицированные осужденные нуждаются в особом внимании со стороны администрации и принятии дополнительных мер, направленных на их социальную, психологическую, медицинскую реабилитацию.

Нуждаются осужденные также в правовой помощи. Об этом свидетельствуют обращения к Уполномоченному по вопросам предоставления юридической помощи, консультаций по законодательству, предоставления иной информации, связанной с исполнением наказания, количество которых в 2016 г. увеличилось [28].

Зачастую получить консультацию по правовым вопросам либо получить информацию в полном объеме об изменениях в законодательстве, в том числе в уголовном, уголовно-процессуальном, уголовно-исполнительном праве осужденным весьма затруднительно. В библиотеках учреждений уголовно-исполнительной системы юридическая литература, нормативные правовые акты в актуальных редакциях зачастую отсутствуют.

Осужденные должны иметь доступ к нормативным правовым актам с учетом актуальных изменений, а также комментариями к ним, в учреждениях, в которых содержатся.

Также поступают обращения от осужденных, находящихся в местах лишения свободы, о невозможности реализовать права на судебную защиту по причине отсутствия денежных средств и возможности предоставить надлежащим образом заверенные копии документов. В соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства письменные доказательства представляются в суд в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии.

Полномочиями по осуществлению нотариальных действий (в данном случае свидетельствование верности копий документов) наделены лишь нотариусы, возможностью оплаты услуг которых осужденные зачастую не располагают.

Вместе с тем, в соответствии со ст. 185.1 Гражданского кодекса РФ, начальник исправительного учреждения вправе удостоверить только доверенность на совершение сделок, требующих нотариальной формы, на подачу заявлений о государственной регистрации прав и сделок. Полномочиями в части свидетельствования верности копий документов вышеуказанное должностное лицо не наделено [3].

При таких обстоятельствах осужденные не могут реализовать свое право на судебную защиту. Многие осужденные, отбывающие наказание в исправительных учреждениях, нуждаются в получении услуг по копированию судебных актов, других документов.

В соответствии с нормами уголовно – процессуального кодекса осужденные вправе за свой счет снимать копии с материалов уголовного дела, в том числе с помощью технических средств. При отсутствии денежных средств реализовать свое право на судебную защиту также не представляется возможным.

Кроме того, в соответствии с Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденными Приказом Минюста РФ от 03.11.2005, осужденные по своему желанию за счет собственных средств могут пользоваться услугами предприятий коммунально-бытового обслуживания, в том числе к таким услугам относится копирование судебных документов. Однако указанные услуги фактически не предоставляются. Управлению Федеральной службы исполнения наказаний России по Пензенской области необходимо обратить внимание на обеспечение прав осужденных в этой части.

По-прежнему сохраняются такие системные проблемы уголовно-исполнительной системы, как низкий процент условно-досрочного освобождения и недостаток рабочих мест для осужденных. Всего в течение 2016 г. осужденными было подано 615 ходатайств об условно-досрочном освобождении, удовлетворено 277 (45%). Количество направленных в суд для рассмотрения материалов по освобождению по болезни в 2016 г. 37, из них освобождено 14 человек, то есть менее 38 процентов.

Другой проблемой, с которой Уполномоченный столкнулся, являются сложности практической организации исполнения уголовного наказания в виде исправительных работ. В соответствии со статьей 50 Уголовного кодекса РФ, статьей 39 Уголовно-исполнительного кодекса РФ органы местного самоуправления муниципальных образований по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями определяют места для отбывания исправительных работ, с учетом района места жительства осужденного.

Осужденные к исправительным работам направляются уголовно-исполнительными инспекциями для отбывания наказания не позднее 30 дней со

дня поступления в уголовно-исполнительную инспекцию соответствующего распоряжения суда с копией приговора (определения, постановления).

В случае злостного уклонения осужденного от отбывания исправительных работ суд может заменить не отбытое наказание принудительными работами или лишением свободы из расчета один день принудительных работ или один день лишения свободы за три дня исправительных работ.

Но предприятия, включенные в перечень организаций, утвержденный органом местного самоуправления муниципального образования, зачастую отказывают осужденным в трудоустройстве, в том числе по причине отсутствия вакантных мест. Также не всегда органами местного самоуправления определяется достаточное количество рабочих мест для отбывания исправительных работ, что влечет нарушение установленных действующим законодательством требований.

Обозначенные вопросы неоднократно обсуждались с руководством УФСИН, Общественной наблюдательной комиссией, общественными организациями, органами власти, в том числе в рамках межведомственного круглого стола, состоявшегося в 2016 г. по инициативе Уполномоченного. Определенные рекомендации правительству Пензенской области, УФСИН России по Пензенской области, а также иным органам государственной власти, направленные на преодоление данных проблем, обозначались в предыдущих докладах Уполномоченного.

Помимо названных форм взаимодействия, нацеленных на улучшение положения в сфере соблюдения прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы, была внедрена практика проведения для сотрудников уголовно-исполнительной системы семинаров с участием преподавательского состава Пензенского государственного университета по вопросам соблюдения международных стандартов обращения с осужденными.

В целях социальной адаптации освобождающихся, а также в рамках правового просвещения для осужденных, отбывающих наказание в Пензенской

области, Уполномоченным по правам человека разработан и издан «Справочник освобождающегося из мест лишения свободы».

В данном издании содержится информация о подготовке к освобождению, материальном и социальном сопровождении, о восстановлении документов, инвалидности и другие вопросы, также указаны адреса, телефоны центров и учреждений, оказывающих помощь освобожденным.

Экземпляры справочника переданы в исправительные учреждения Пензенской области для распространения.

Важным аспектом право защиты лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, является соблюдение прав подозреваемых и обвиняемых, административно задержанных, содержащихся в изоляторах временного содержания (ИВС), спецприемниках. Соблюдению прав этой категории граждан, Уполномоченным также уделяется внимание.

В 2016 г. Уполномоченным был проведен мониторинг соблюдения прав и свобод человека в камерах административно задержанных (далее – КАЗ) при отделах полиции г. Пензы и изоляторах временного содержания.

Было выявлено, что в КАЗах при отделах полиции г. Пензы не обеспечивалось трехразовое питание лиц, задержанных на срок более 3х часов, полностью или частично отсутствовало естественное освещение, имелось недостаточное искусственное освещение.

Кроме того, в дежурных частях отделов полиции № 2 и № 3 УМВД России по г. Пензе была отмечена недостаточность спальных мест в помещениях для задержанных, а также неудовлетворительное санитарное состояние санузлов. Санузел для задержанных в отделе полиции № 5 УМВД России по г. Пензе расположен так, что пользоваться им затруднительно, особенно женщинам. Кроме того, камеры для административно задержанных размещены в подвальном помещении.

В связи с чем, в адрес начальника УМВД России по Пензенской области Уполномоченным было направлено соответствующее заключение. В результате меры по устранению выявленных нарушений были приняты [28].

Учитывая изложенное, было рекомендовано:

1. УФСИН России по Пензенской области:

- обеспечить исполнение Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных Приказом Минюста РФ от 03.11.2005, в части реализации прав осужденных на использование за счет собственных средств услуг предприятий коммунально бытового обслуживания, в том числе в части представления возможности копирования документов;
- обеспечить доступ лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, к юридической литературе и нормативным правовым актам в актуализированной редакции.

2. Законодательному собранию Пензенской области, Управлению Министерства юстиции Российской Федерации по Пензенской области: рассмотреть возможность обращения в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации с предложением о внесении изменений в федеральное законодательство в части наделения должностных лиц (начальников) исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы России правом осуществления заверения верности копий документов и выписок из документов, выданных органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами.

3. Органам местного самоуправления муниципальных образований: увеличить количество рабочих мест для отбывания исправительных (обязательных) работ, принимать достаточные меры по трудоустройству граждан, осужденных к отбыванию наказания в виде исправительных работ в рамках полномочий, определенных действующим законодательством [28].

3 Правовые проблемы развития института омбудсмана как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации и пути их решения

Становление правовых институтов, традиционных для зарубежных государств, в России всегда сопровождается появлением новых особенностей, отражающих традиции и условия возникновения этого института. Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека является новым для России: он не имеет аналогов в тысячелетней истории нашей страны, хотя в мировой истории он уже известен давно. Учреждение этого института как государственного правозащитного органа знаменует важный этап, на котором защита прав человека формулируется как задача Российского государства.

Ныне действующий институт российского омбудсмана приобрел независимость от всех ветвей власти в сложной политической борьбе, что, естественно, породило множество правовых пробелов в установлении его статуса. Демократические преобразования в России, новые социально-экономические процессы и реформирование российской государственности показывают пути совершенствования института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. В этих целях важен системно-правовой анализ как сущности явления, так и имеющихся пробелов правового регулирования.

1. Требуется всестороннего обсуждения и правовой оценки проблема разрозненности системы института уполномоченных по правам человека. На основании п. «в» ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав человека и гражданина относятся к исключительному ведению Российской Федерации; повторно (в п. «б» ст. 72 Конституции РФ) защита прав человека и гражданина отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это доказывает необходимость осуществления функции защиты прав человека

федеральными органами государственной власти и органами субъектов Федерации совместно. Применительно к рассматриваемой системе в законодательстве отсутствуют нормы, закрепляющие какие-либо правовые связи между федеральным Уполномоченным и уполномоченными в субъектах Федерации, роль федеральных органов в формировании системы в целом. Безусловно, практика работы подсказала формы такой взаимосвязи, которые успешно реализуются посредством координации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, обеспечивая деловое взаимовыгодное сотрудничество. Однако конституционные требования ставят вопрос о правовом регулировании системы уполномоченных как единого механизма, функционирующего в целях защиты прав и свобод личности. Необходим поиск таких правовых регуляторов, которые «цементировали» бы в единую систему разрозненных федерального и региональных омбудсменов, определяя рамки их самостоятельности.

Основные меры по созданию единой системы уполномоченных, состоящей из Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ сводятся к следующему:

- предоставить право вносить предложения о кандидатурах на должность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;
- законодательно закрепить положение о системе уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, состоящей из Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, основанной на принципах координации, сотрудничества и взаимопомощи. Обязанность обеспечивать согласованную деятельность системы возложить на Уполномоченного по правам человека в РФ;
- наделить Уполномоченного по правам человека в РФ правом отдавать особые поручения научно-аналитического, информационного и

методического характера региональным уполномоченным, обязанность исполнения которых возложить на региональных уполномоченных;

- предусмотреть обязательность участия всех уполномоченных в ежегодном «Координационном совете уполномоченных по правам человека» в целях разработки, планирования и осуществления согласованных действий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, а также обмена информацией;

- проводить при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение, совместные проверки и направлять по их результатам заключения государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу или государственному служащему, в решениях или действиях (бездействии) которых выявлено нарушение прав и свобод граждан, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

2. Правовая основа деятельности региональных омбудсменов далека от совершенства. Во-первых, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» лишь в п. 1 ст. 5 впервые установил, что Конституцией (уставом) и законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, и тем самым предусмотрел право (а не обязанность) субъекта Федерации учреждать данный институт. Сегодня создание системы региональных уполномоченных - это в подавляющем большинстве случаев результат добровольного выбора региональных властей, что порождает существенное снижение возможности защиты прав человека (например, в Сахалинской области).

Во-вторых, конституционные требования обуславливают необходимость принятия единообразных законов, гарантирующих региональным уполномоченным основу их юридического статуса. Единственным законом,

который унифицирует деятельность уполномоченных по правам человека, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что не весьма корректно, так как должность уполномоченного не подпадает под употребляемое понятие «должностное лицо» [12]. Такое положение приводит к невозможности эффективно выполнять многоаспектные функции уполномоченных.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, многие ученые и региональные омбудсмены неоднократно указывали на необходимость разработки проекта федерального закона, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации с предложением о внесении соответствующих изменений в действующий Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Всестороннее обсуждение данного законопроекта, в том числе поддержка законодательными (представительными) органами государственной власти в субъектах Федерации (так называемая консолидированная инициатива), возможно, активизировало бы процесс обсуждения данного проекта в Государственной Думе и его принятие. Необходим унифицированный подход к закреплению правового статуса, компетенции, гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в конституциях (уставах) субъектов РФ.

3. Проблемно участие уполномоченных в законотворческом процессе. Правовое регулирование невозможно без законодательных инициатив, идеи которых возникают в результате рассмотрения жалоб граждан в субъектах Федерации. В некоторых субъектах уполномоченные по правам человека наделены правом законодательной инициативы (Московская область, Санкт-Петербург, Саратов). В большинстве субъектов за уполномоченными закреплено лишь право обращаться с предложениями по совершенствованию законодательства к субъектам права законодательной инициативы (Липецкая и Воронежская области, Ставропольский край и т.д.), и даже Уполномоченный в

Российской Федерации не имеет права участвовать в федеральном законотворческом процессе, что, конечно, нельзя признать позитивным явлением в деле обеспечения гарантий прав человека. Для повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и представительных (законодательных) органов субъекта Российской Федерации следует на уровне закона закрепить за ними право законодательной инициативы.

4. Неясны юридические последствия по результатам рассмотрения дел, связанных с нарушениями прав человека.

Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ вправе: принять и направить органу или должностному лицу, в действиях которого он усматривает нарушения прав человека, свое решение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений. Однако последствия данного решения в законодательстве не установлены. В некоторых субъектах законодательно установлено право внесения в компетентные органы представления о возбуждении административного производства в отношении должностного лица, в действиях которого усматриваются нарушения прав человека; однако это распространяется исключительно на органы субъекта Федерации. Обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов и должностных лиц, а также предпринять иные действия в пределах своей компетенции, направленные на устранение нарушений законности, региональный омбудсмен не вправе [2].

5. Много неразрешенных вопросов возникает в процессе взаимодействия региональных омбудсменов и федеральных органов государственной власти, поскольку в субъектах Российской Федерации наибольшее количество жалоб граждан приходится на долю федеральных органов. Для эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан, уполномоченному необходимо исполнять возложенные на него функции

совместно с государственными, общественными и другими структурами. Однако именно этот аспект деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации является наименее урегулированным. До законодательного решения проблемы взаимодействия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, их территориальными органами в субъектах Федерации наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения практической реализации представляется осуществление названного взаимодействия в форме заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т.п.

Субъекты таких соглашений на добровольных началах предусматривают объединение усилий по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека, усилению информационного взаимодействия, совершенствованию законодательства в различных сферах. В рамках соглашений возможно проведение совместных проверок по фактам нарушений прав и свобод граждан, принятие мер дисциплинарного характера к виновным должностным лицам и др.

Итог работы - ежегодные доклады уполномоченных также по-разному воспринимаются региональными парламентами: в результате их обсуждения должны приниматься постановления, предусматривающие обязанность органов власти принимать меры по устранению выявленных в докладе нарушений прав человека, но это бывает далеко не всегда.

Анализ деятельности уполномоченных по правам человека по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан позволил выявить ряд правовых проблем, недостатков и противоречий в нормативно-правовых актах и сформулировать рекомендации по совершенствованию правового регулирования.

- первое, предоставить право вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека в РФ Общественной Палате РФ и общероссийским правозащитным общественным организациям, на

должность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ -- региональным правозащитным общественным организациям и структурным подразделениям общероссийских и межрегиональных правозащитных общественных организаций, осуществляющим свою деятельность в субъекте РФ, общественным палатам субъекта, а также Уполномоченному по правам человека в РФ;

- второе, изложить статью 15 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» в следующей редакции: «Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, чьи права, свободы и законные интересы были нарушены на территории РФ, жалобы их законных представителей, а также общественных объединений, уставной целью которых является защита прав человека, при условии согласия на это лица, права и свободы которого были нарушены»;

- третье, исключить требование обжалования решений или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в судебном порядке до обращения к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ;

- четвертое, внести изменения в статью 17.2. Кодекса РФ об административных правонарушениях в следующей редакции: «Неправомерный отказ должностного лица в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Уполномоченному по правам человека в РФ, Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ; отказ должностного лица от рассмотрения заключения Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и не предоставление в срок более одного месяца письменного ответа о принятых мерах по рекомендациям, содержащимся в его заключении, и неисполнение должностными лицами других обязанностей, установленных ФКЗ «Об

Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и ФЗ «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда»;

- - пятое, закрепить в действующих Уголовно-процессуальном, Гражданском процессуальном кодексах РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях процедуру рассмотрения ходатайств и заявлений Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, их право знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;

- - шестое, предоставить, для достижения принципов оперативности и доступности деятельности уполномоченных по правам человека, право заявителям подавать жалобу на электронный почтовый ящик или сайт Уполномоченного в международной компьютерной сети Интернет.

Совершенствование системы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Федерации - объективная необходимость, позволяющая осуществлять независимый специализированный контроль государства за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц в сфере защиты прав и свобод человека на современном уровне развития государственных институтов. Провозглашение полной независимости в работе уполномоченных не должно оставаться декларацией, а требует корректировки федерального и регионального законодательства.

Заключение

В заключение проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Конституционное введение института Уполномоченного по правам человека в России явилось важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина. За период своего существования институт Уполномоченного по правам человека обрел свое законодательное закрепления, законодателями были определены процедуры назначения и освобождения от должности, сформулирована компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а самими уполномоченными была проделана существенная работа по восстановлению нарушенных прав и свобод.

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступает в качестве непосредственного представителя государства в общении с населением, в том числе с представителями его самых малообеспеченных слоев. Занимаясь решением проблемных ситуаций, Уполномоченный тем самым способствует укреплению авторитета государственной власти.

3. Основным содержанием деятельности уполномоченного является рассмотрение жалоб граждан и реагирование на них. Кроме того Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации реагирует на случаи грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступает с ежегодным докладом Совету Федерации и Государственной Думе, а по вопросам грубых или массовых нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина – со специальными докладами. По ходу своей деятельности Уполномоченный по правам человека взаимодействует с

общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской Федерации. Серьезным упущением законодателя по вопросу компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является отсутствие у него права законодательно инициативы.

4. Однако ему следовало бы предоставить возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека. Важной функцией Уполномоченного должны стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан, но и право на основе этих данных вносить в парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов. В связи с этим было бы полезно внести в Конституцию РФ соответствующие поправки, касающиеся расширения круга субъектов права законодательной инициативы путем отнесения к их числу Уполномоченного по правам человека. Это значительно усилило бы его позиции в Российской Федерации.

5. Статус уполномоченного по правам человека в Пензенской области закреплен в Законе Пензенской области от 10.10.2007 «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области». Должность Уполномоченного по правам человека в Пензенской области является государственной должностью Пензенской области, учрежденной в соответствии Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Уставом Пензенской области в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Пензенской области, их соблюдения и уважения органами государственной власти Пензенской области, иными государственными органами Пензенской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области и должностными лицами [19].

6. Совершенствование системы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Федерации - объективная

необходимость, позволяющая осуществлять независимый специализированный контроль государства за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц в сфере защиты прав и свобод человека на современном уровне развития государственных институтов. Провозглашение полной независимости в работе уполномоченных не должно оставаться декларацией, а требует корректировки федерального и регионального законодательства.

Список использованных источников информации

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.07.2014. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
2. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 31.01.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
3. Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 28.12.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 28.12.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
5. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 N 188-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 03.07.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
6. О занятости населения в Российской Федерации: Федеральный закон 19.04.1991 № 1032-1 [Электронный ресурс] Дата обновления: 28.12.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
7. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.07.1991 № 1541 [Электронный ресурс] Дата обновления: 16.10.2012. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)
8. О государственной тайне: Федеральный закон от 21.07.1993 №5485-1 [Электронный ресурс] Дата обновления: 08.03.2015. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

9. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 №181-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 19.12.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

10. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 28.12.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

11. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.12.2015. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

12. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2.05.2006 N 59-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 18.07.2012. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

13. О Фонде содействия ре формированию жилищно-коммунального хозяйства: Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 23.06.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

14. О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 864 -УП [Электронный ресурс] Дата обновления: 13.06.1996. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

15. О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека: Указ Президента Российской Федерации от 6.11.2004 N 1417-уП [Электронный ресурс] Дата обновления: 10.11.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

16. Правила отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду: постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42-пП

[Электронный ресурс] Дата обновления: 18.07.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

17. О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 №2134-II ГД [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.11.2012. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

18. Устав Пензенской области от 10.09.1996 №1417 [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.12.2015. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

19. Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области: Закон Пензенской области от 10.10.2007 N 1392-ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления: 11.07.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

20. Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пензенской области: Закон Пензенской области от 01.07.2013 № 2403-ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления: 07.07.2014. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

21. Об утверждении программы «Модернизация здравоохранения Пензенской области на 2011 - 2016 годы»: постановление Правительства Пензенской области от 05.03.2011 № 135-пп [Электронный ресурс] Дата обновления: 05.07.2016. Доступ из системы ГАРАНТ (дата обращения 05.05.2017)

22. Национальные институты по содействию и защите прав человека Резолюция ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ombudsmanpnz.ru/lawedu/year-report/> (дата обращения 30.04.2017).

23. Байкин И.М. Прокуратура и Уполномоченный по правам человека в РФ // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - N 11. - С. 63 - 66.

24. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. - М., 2012.- 142 с.
25. Вагизов Р.Г. Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 1998. - 25с.
26. Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. - 2008. - N 11. - С. 43-45.
27. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Пензенской области за 2015 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ombudsmanpnz.ru/lawedu/year-report/> (дата обращения 30.04.2017).
28. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Пензенской области за 2016 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ombudsmanpnz.ru/lawedu/year-report/> (дата обращения 30.04.2017).
29. Зражевская Т.Д. Правовые проблемы развития института омбудсмана как органа государственной защиты прав человека в Российской Федерации // Омбудсмен: государство и защита прав человека. - 2012. - N 1. - С. 13 - 16.
30. Интервью с В.П. Лукиным о проблемах защиты прав личности // Российская газета. - 2010. - 3 ноября. - С.2
31. Калашников С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики. - М.: ДМК Пресс, 2013. - 162 с.
32. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / Рук. авт. кол. С.М. Шахрай. - М., 1995. - 473с.
33. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2015. – 200 с.

34. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / А.Х. Абашидзе, З.Г. Алиев, К.Ф. Амиров и др.; под ред. Р.М. Валеева. - М.: Статут, 2014. - 830 с.
35. Мелик-Дадаев И.А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности в Скандинавских странах) // Научная информация о состоянии преступности и борьбе с ней в Скандинавских странах. - 2015. - N 94. - С. 96-99.
36. Плотникова А.Э. Структурно-организационные и функциональные особенности института Уполномоченного по правам человека в РФ. - М., 2014. -176с.
37. Синцов Г.В. Институт Уполномоченного по правам человека в механизме противодействия коррупции // Юридический мир. - 2015. - N 3. - С. 30 - 33.
38. Синцов Г.В. Основания освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - N 1. - С. 18 - 22.
39. Сунгуров А.Ю. Региональный уполномоченный по правам человека - первые шаги в России // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный омбудсмен. Приложение к журналу «Северная Пальмира». - СПб., 2009. - С. 198-208.
40. Сунгуров А.Ю. Сравнительный анализ института омбудсмана // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2. Региональный омбудсмен. Приложение к журналу «Северная Пальмира». - СПб., 2009. - С. 119-126.
41. Тамбовцев В.В. К вопросу о создании в Российской Федерации единой системы государственной защиты прав человека // Омбудсмен: государство и защита прав человека. - 2014. - N 1. - С. 16 - 21.
42. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М., 2012. – 586с.

43. Хайрова Г.С. Право на эффективные средства правовой защиты: соотношение международно-правовой и внутригосударственной регламентации. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 300 с.
44. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2015. – №6. – С. 23-30.
45. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан. - М.: Институт государства и права РАН. Серия Новое в юридической науке и практике. 2011.- 254 с.
46. Цалиев А.М. Конституционные суды и уполномоченные по правам человека: общие задачи, проблемы образования и взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - N 4. - С. 9 - 12.
47. Чуксина В. Внесудебные специализированные правозащитные институты: опыт России и зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. - 2015. - N 2. - С. 54-55.
48. Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств [Электронный ресурс] Режим доступа: www.advocate-realty.ru/press/unitpress/?id=413357. (дата обращения 30.04.2017).
49. Шеенков О.А. Становление конституционного института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. - М, 2014. - 264с.
50. Эмих В. В. Правовой статус консультативных органов при уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 2. - С. 35-39.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

ПЛАН мероприятий аппарата Уполномоченного по основным направлениям деятельности в 2017 году

№ п/п	Мероприятия	Срок исполнения	Ответствен- ный	Исполнители
1.	Рассмотрение жалоб и обращений жителей Пензенской области на решения, действия (бездействие), государственных органов Пензенской области, органов местного самоуправления в Пензенской области, их должностных лиц, руководителей организаций на территории области, затрагивающие права и свободы человека и гражданина в соответствии с ЗПО № 1392 «Об Уполномоченном по правам человека в Пензенской области», ФЗ № 59-ФЗ «О рассмотрении обращений граждан в РФ»	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К.
2.	Организация выездных личных приемов Уполномоченного по правам человека в Пензенской области в муниципальных образованиях области с посещением ИВС при районных органах внутренних дел, социальных учреждений и УИИ УФСИН России по Пензенской области	в течение года (по согласо- ванию)	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Захарова Л.В. Сокова Т.А.
3.	Организация проведения личных приемов граждан Уполномоченным по правам человека в Пензенской области в городе Пензе	в течение года (по согласо- ванию)	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Захарова Л.В. Сокова Т.А.
4.	Организация проведения личных приемов граждан Уполномоченным по правам человека в Пензенской области в Приемной Президента РФ	по согласо- ванию	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Захарова Л.В. Сокова Т.А.
5.	Участие в проведении «Дней юстиции» с выездом в муниципальные районы совместно с представителями Управления Министерства юстиции по Пензенской области, Главным Федеральным инспектором Пензенской области, сотрудников УФССП России по Пензенской области, ЗАГС Пензенской области, нотариусов и адвокатов Пензенской области (в рамках оказания бесплатной юридической помощи	в течение года по согласо- ванию	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.

	населению Пензенской области)			
6.	Ведение личных приемов граждан по вопросам защиты прав человека руководителем аппарата Уполномоченного по правам человека в Пензенской области, главными специалистами – экспертами аппарата Уполномоченного, согласно утвержденного графика	в течение года	Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К.
7.	Рассмотрение законопроектов, затрагивающих права и свободы граждан, с целью согласования либо подготовки заключения на них	В течение года	Рогова Е.Н Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К.
8.	Подготовка ежегодного доклада о деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека в Пензенской области за 2016 год и его издание	январь-март (подготовка) апрель - издание	Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
9.	Анализ состояния работы с обращениями граждан, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека в Пензенской области в 2016 году	январь - февраль	Елистратова А.С.	Соловьева О.К.
10.	Сбор и обработка поступившей в аппарат Уполномоченного из органов власти и общественных организаций информации об их деятельности по вопросам, относящимся к их компетенции, с целью использования при подготовке и издания доклада Уполномоченного за 2016 год	январь-февраль	Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
11.	Подготовка версии доклада о деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека в Пензенской области за 2016 г. для размещения в СМИ и интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в Пензенской области	апрель	Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
12.	Выступление на сессии Законодательного Собрания Пензенской области с докладом о положении с соблюдением прав человека в Пензенской области за 2016 год (подготовка информационных материалов)	по согласованию	Рогова Е.Н.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
13.	Подготовка аналитических, информационно-справочных материалов для опубликования в вестнике Уполномоченного по правам человека в Пензенской области «Право на защиту» и его издание	октябрь	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
14.	Организация и принятие участия в публичных мероприятиях (коллегии, конференции, круглые столы, семинары, советы и др.), проводимых в сфере соблюдения и защиты прав человека (в том числе с подготовкой материалов)	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.

15.	Посещение учреждений социальной, медицинской, образовательной направленности, уголовно-исполнительной системы, изоляторов временного содержания, камер для административно задержанных, воинских частей и иных организаций в рамках мониторинга соблюдения прав человека	в течение года (по согласованию)	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
16.	Участие в заседаниях Координационного Совета региональных Уполномоченных по правам человека, Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в ПФО, с подготовкой материалов		Рогова Е.Н.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
17.	Посещение Уполномоченным по правам человека в Пензенской области учреждений уголовно-исполнительной системы Пензенской области	в течение года по согласованию	Рогова Е.Н.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
18.	Участие Уполномоченного по правам человека в «прямых линиях» в редакциях СМИ; подготовка публикаций в СМИ	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Сокова Т.А.
19.	Еженедельный анализ состояния работы с обращениями граждан, поступивших аппарат Уполномоченного по правам человека в Пензенской области	еженедельно в течение года	Елистратова А.С.	Соловьева О.К. Борькин Р.Н.
20.	Подготовка и представление Губернатору Пензенской области аналитической информации Уполномоченного по правам человека в Пензенской области о положении с соблюдением прав человека в области	по согласованию	Рогова Е.Н.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
21.	Организация работы в рамках правового просвещения и разъяснения гражданам их прав, форм и методов их защиты, а также информирования о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод в различных форматах	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Соловьева О.К. Сокова Т.А.
22.	Подготовка и размещение публикаций в печатных, электронных СМИ в рамках правового просвещения, в том числе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Пензенской области, а также осуществление мониторинга публикаций, актуальной информации на интернет-сайтах	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Сокова Т.А.
23.	Подготовка и размещение информации по вопросам защиты прав человека на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Пензенской области, администрирование данного интернет - портала	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Сокова Т.А. Соловьева О.К.

24.	Осуществление мониторинга информационного наполнения интернет –сайта Уполномоченного Пензенской области, поддержание информационного наполнения сайта в оптимальном и актуальном состоянии	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Сокова Т.А. Соловьева О.К.
25.	Организация конкурса ко дню защиты прав человека	по согласованию	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Сокова Т.А. Соловьева О.К.
26.	Разработка плана - закупок, плана-графика закупок и его опубликование, и внесение соответствующих изменений в течение года при необходимости	в соответствии и со сроками, установленными действующим законодательством в сфере закупок	Елистратова А.С.	Сокова Т.А. Трошина И.В.
27.	Осуществление закупок, необходимых для обеспечения деятельности аппарата, в соответствии с планом – графиком закупок(в том числе канцелярских принадлежностей, почтовой продукции, оформление подписки и прочее), составление договоров, контрактов, их сопровождение в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, а также размещение необходимых сведений в ЕИС, в АЦК «Госзаказ»	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Сокова Т.А. Трошина И.В.
28.	Осуществление делопроизводства в аппарате Уполномоченного с использованием программы электронного документооборота «Lotus Notes»	в течение года	Елистратова А.С.	Захарова Л.В.
29.	Осуществление учета данных по обращениям граждан с использованием базы данных ««Lotus Notes» (своевременная фиксация сведений: 1) о категории, 2) о тематике обращения, 3) об объекте обращения, 4) о результатах рассмотрения	постоянно, по п.п. 1,2,3 – в течение двух дней с даты резолюции о рассмотрении и по п.4- в течение двух дней с даты окончания рассмотрения обращения	Захарова Л.В.	Соловьева О.К. Елистратова А.С.

30.	Осуществление электронного документооборота в аппарате Уполномоченного по правам человека в Пензенской области с использованием программы электронного документооборота «Lotus Notes», в том числе баз данных «ВнД», «ИсхД», «ВхД», «УпПЧ ОГ», «Портал», «Поручение» и другие опции	в течение года	Елистратова А.С. Захарова Л.В.	Елистратова А.С. Захарова Л.В. Соловьева О.К. Трошина И.В. Сокова Т.А.
31.	Обеспечение исполнения работниками аппарата Федерального закона «О государственной гражданской службе», иных нормативных правовых актов по вопросам организации деятельности аппарата	в течение года	Елистратова А.С.	Елистратова А.С. Захарова Л.В.
32.	Организация бюджетного учета в соответствии с Инструкцией по бюджетному учету, утвержденной Приказом Минфина РФ от 06.12.2006 года № 162н	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Трошина И.В..
33.	Осуществление контроля за целевым и экономным использованием средств бюджета Пензенской области в пределах бюджетной сметы на 2017 год	ежемесячно	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Трошина И.В..
34.	Составление месячной и квартальной отчетности и их своевременное представление в контролирующие органы	в течение года	Рогова Е.Н. Елистратова А.С.	Трошина И.В..
35.	Ведение реестра договоров, контроль за соответствием заключаемых договоров, объемом бюджетных ассигнований и лимитом бюджетных обязательств	в течение года	Рогова Е.Н.	Трошина И.В..
36.	Составление, ведение, внесение изменений в бюджетную смету на 2017 год, ведение реестра расходных обязательств	в течение года	Рогова Е.Н.	Трошина И.В..