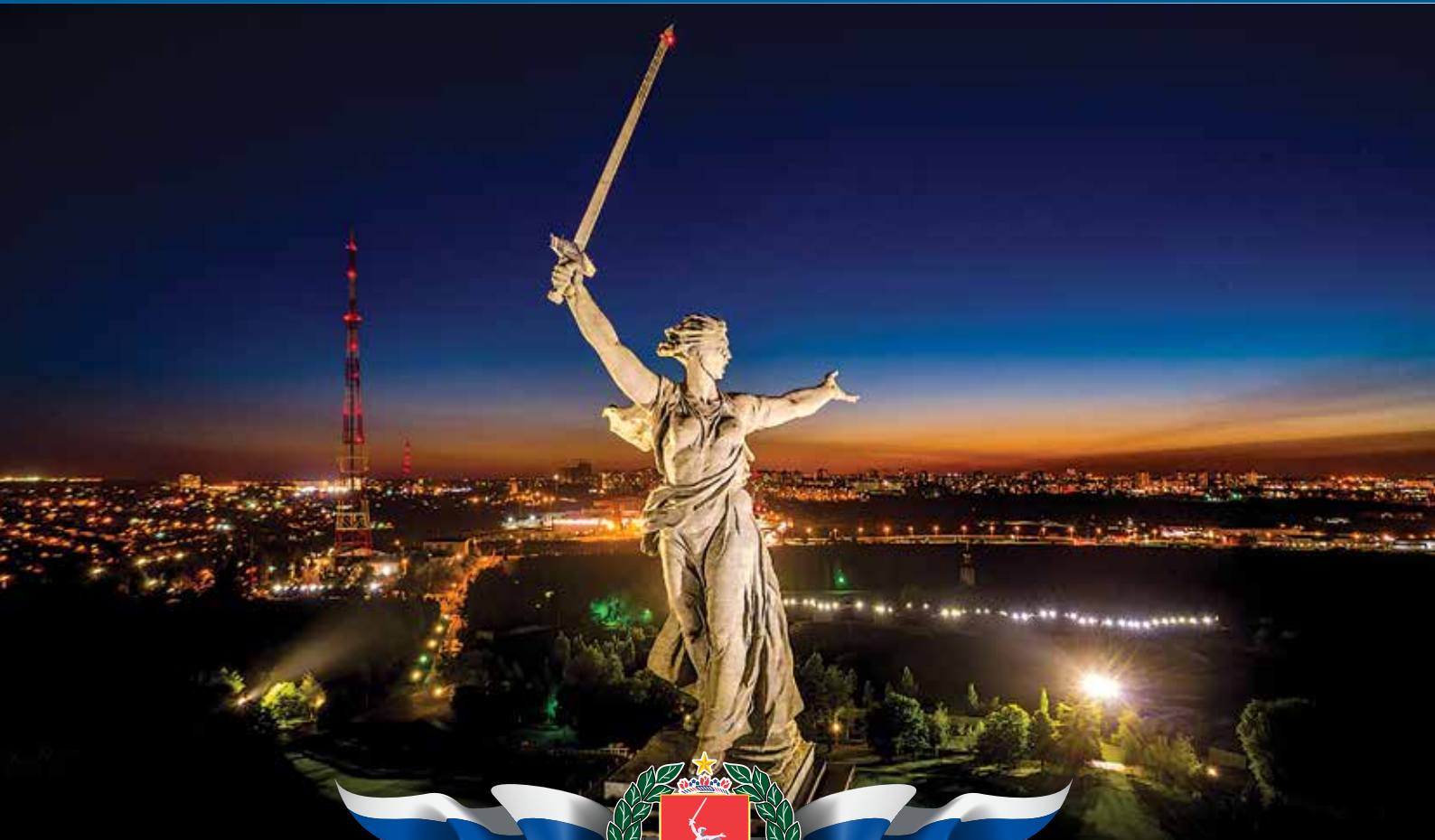


# ДОКЛАД

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
ЗА 2018 ГОД

ВОЛГОГРАД



# УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ



*«У власти и у правозащитного движения абсолютно одинаковые задачи. Они заключаются в том, чтобы жизнь наших граждан была лучше, чтобы люди чувствовали себя полноценными членами нашего общества и относились с уважением к обществу, а общество и государство относились бы с уважением к каждому нашему гражданину».*

*Владимир Путин,  
Президент Российской Федерации*



Представляю доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области за 2018 год, подготовленный в соответствии со статьей 15 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 года № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области».

В настоящем докладе освещены основные проблемы реализации прав граждан, которые были выявлены при рассмотрении поступивших обращений и в ходе анализа полученной от государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций информации.

Надеюсь, что представленная информация будет поводом для принятия мер, направленных на разрешение проблемных вопросов с учетом интересов граждан.

Уполномоченный по правам человека  
в Волгоградской области  
Герой России В. А. Ростовщиков

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2018 году

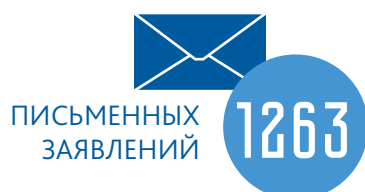
**Количество граждан, обратившихся  
к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области,  
в отчетном году существенно не изменилось.**

КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ	2018 год	2017 год	2016 год
Всего:	6 286	6 301	6 413
из них			
поступило в письменной форме	1 263	1 372	1 265
принято Уполномоченным и сотрудниками аппарата в ходе личных приемов	2 361	2 389	2 432
поступило по телефону	2 663	2 540	2 716

Всего в производстве Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2018 году находилось 1 760 письменных заявлений, включая письменные обращения прошлых лет.

В отчетном году Уполномоченным по правам человека ежемесячные личные приемы граждан проводились в городах Волгограде, Волжском, Калачевском, Светлоярском районах, городе Михайловке и Михайловском районе. Традиционно большая часть обращений разрешалась во время общения с гражданином, чему в значительной степени способствовало участие в этих приемах глав муниципальных образований, руководителей местных подразделений государственных органов власти и государственных учреждений.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области, в свою очередь, проводятся ежедневные приемы граждан, в ходе которых им оказываются консультации по правовым вопросам. В случае необходимости отбирается письменное обращение.





Помимо этого сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в других мероприятиях, в рамках которых осуществлялось консультирование граждан по правовым вопросам. Так, 25 октября 2018 года был проведен совместный с руководством Управления ФССП России по Волгоградской области прием волгоградцев в рамках дня единого приема граждан. Кроме того, Уполномоченным была поддержана социально-правовая акция «Правовой марафон для пенсионеров», в рамках которой сотрудниками аппарата Уполномоченного вместе со специалистами Некоммерческого партнерства специалистов рынка недвижимости и Совета Межрегиональной общественной организации «Центр семейного права» были проведены приемы пожилых граждан в ноябре и декабре 2018 года.

Постоянно проводится работа по ознакомлению с условиями содержания граждан в местах принудительного содержания. В 2018 году Уполномоченный посещал исправительные колонии № 26, 19, 12 и 9, лечебное исправительное учреждение № 15 и изолятор временного содержания Управления МВД Российской Федерации по городу Волжскому.

## **СПЕЦИАЛИСТАМИ АППАРАТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ТАКЖЕ БЫЛИ ПОСЕЩЕНЫ:**

- исправительные колонии № 28, 24, 5, лечебное исправительное учреждение № 23;
- следственные изоляторы № 1, 2 и 4;
- изоляторы временного содержания и камеры для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, Управления МВД РФ по городу Волгограду, отделов МВД Российской Федерации по Светлоярскому, Алексеевскому, Жирновскому, Котовскому, Иловлинскому, Городищенскому и Среднеахтубинскому районам, Межмуниципального отдела МВД Российской Федерации «Камышинский».

## **ПО ИТОГАМ РАССМОТРЕНИЯ В 2018 ГОДУ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН:**

- 1) в 447 случаях оказана консультация по существу поставленных вопросов;
- 2) в 1 177 случаях принимались меры в целях оказания содействия в реализации гражданами их прав;
- 3) также Уполномоченным предпринимались самостоятельные действия по защите прав граждан. В частности, 5 гражданам оказана помощь в защите их прав в судебных инстанциях, а в 26 случаях принимались меры по содействию административных процедур.

В 2018 году 258 письменных обращений (то есть 20,4%) были разрешены положительно. Уполномоченный считает, что данный результат был бы невозможен без должным образом организованного сотрудничества с соответствующими государственными и муниципальными органами власти и учреждениями.

Характеризуя географию поступивших к Уполномоченному письменных обращений, традиционно отмечу, что чаще всего в мой адрес обращались жители городов Волгограда (39,5%) и Волжского (7,8%)<sup>1</sup>. По 1—3% обращений пришло от жителей Городищенского, Иловлинского, Калачевского, Котельниковского, Светлоярского, Суровикинского и Фроловского районов, а также от жителей городских округов Камышина и Михайловки. Доля обращений из других муниципальных образований составила менее 1% от каждого.

<sup>1</sup> Здесь и далее статистические данные о поступивших из муниципальных образований Волгоградской области письменных заявлениях приведены без учета обращений, поданных лицами, находящимися в местах ограничения свободы.

# ГЕОГРАФИЯ

## ПОСТУПИВШИХ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ:

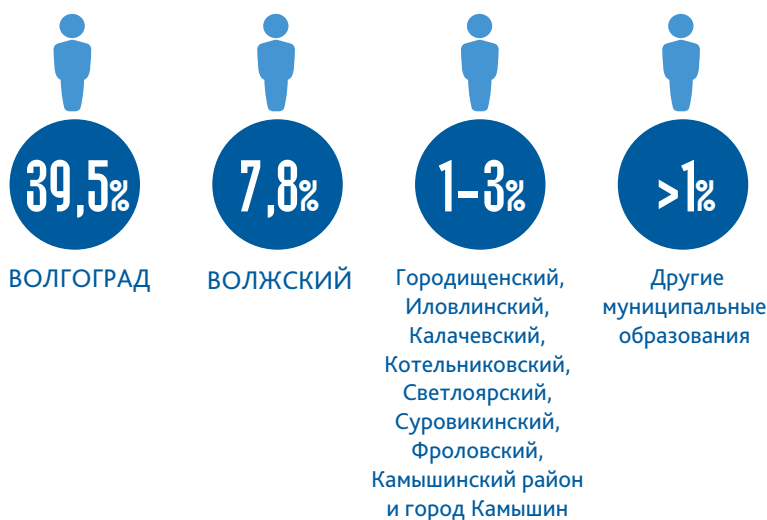
		Общее количество письменных заявлений	
		2018	2017
от 11 до 20	Наименование муниципального образования		
	город Волгоград	499 (39,5%)	552 (40,2%)
	город Волжский	98 (7,8%)	81 (5,9%)
	город Михайловка	40 (3,2%)	19 (1,4%)
	Калачевский район	39 (3,1%)	21 (1,5%)
	Городищенский район	30 (2,4%)	30 (2,2%)
	Иловлинский район	26 (2,1%)	17 (1,2%)
	Фроловский район	23 (1,8%)	5 (0,36%)
	Среднеахтубинский район	21 (1,7%)	30 (2,2%)
	Суровикинский район	21 (1,7%)	18 (1,3%)
	Светлоярский район	20	16
до 10	Котельниковский район	16	18
	город Камышин	15	31 (2,3%)
	Ленинский район	11	5
	Руднянский район	11	1
	Дубовский район	9	11
	Жирновский район	7	9
	Николаевский район	7	17
	город Урюпинск	7	12
	Еланский район	6	6
	Урюпинский район	6	3
	Быковский район	5	3
	Ольховский район	5	3
	Камышинский район	4	6
	Палласовский район	4	7
	Котовский район	3	2
	Нехаевский район	3	0
	Новониколаевский район	3	5
	Октябрьский район	3	15
	город Фролово	3	11
	Чернышковский район	3	6
	Алексеевский район	2	4
	Даниловский район	2	3
	Киквидзенский район	1	1
Клетский район	1	4	
Кумылженский район	1	8	
из других субъектов Российской Федерации	32	39	
из мест ограничения свободы	202	211	
в электронной форме	74	134	
<b>Итого:</b>		<b>1 263</b>	<b>1 372</b>

# УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ



В отчетном году к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области не обращались граждане, проживающие на территории Новоаннинского, Серафимовичского и Старополтавского районов.

В 2018 году продолжилась тенденция увеличения количества письменных обращений граждан по вопросам реализации права на медицинскую помощь, число которых составило 222. В итоге доля таких обращений стала самой большой, то есть 17,58% от общего количества письменных обращений (аналогичный показатель прошлого года<sup>1</sup> — 165, то есть 12,03%). Из указанного количества 168 человек обратились к Уполномоченному в связи с нарушением права на льготное лекарственное обеспечение (АППГ — 121), а 54 — по иным вопросам, связанным с деятельностью системы здравоохранения (АППГ — 44).



Таким образом, рост количества обращений данной тематики обусловлен проблемами в льготном лекарственном обеспечении граждан. Однако отмечается также увеличение числа иных обращений граждан по поводу деятельности учреждений здравоохранения. По-прежнему значительная часть обращений граждан к Уполномоченному в 2018 году касалась реализации их жилищных прав. Число письменных обращений данной тематики — 200, что составило 15,84% от общего количества письменных обращений (АППГ — 283 письменных обращения, то есть 20,63%).



Вопросы защищенности волгоградцев Уполномоченный В. А. Ростовщиков координирует с Губернатором Волгоградской области А. И. Бочаровым

<sup>1</sup> Далее по тексту — АППГ.

В числе указанных обращений 57 касалось вопросов предоставления жилых помещений из государственного и муниципального жилищных фондов (АППГ — 89). Причиной еще 10 обращений были трудности в реализации права на получение от государства помощи на улучшение жилищных условий в рамках существующих государственных программ (АППГ — 12). 16 граждан заявляли о наличии препятствий в реализации положений законодательства, регулирующих признание многоквартирного дома аварийным и расселение жителей (АППГ — 24). В 33 обращениях гражданам сообщали о ненадлежащей работе организаций по эксплуатации многоквартирного жилого дома (АППГ — 36), а в 19 — о ненадлежащем качестве коммунальных услуг или невозможности их получения (АППГ — 43). В 31 заявлении сообщалось о нарушении правил расчета платы за услуги организаций жилищно-коммунального комплекса (АППГ — 36).

О наличии проблем в реализации социальных прав сказано в 136 заявлениях, что составило 10,77% от общего количества письменных обращений (АППГ — 155, то есть 11,30%). Поводом для 23 обращений стало длительное исполнение Волгоградским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации заявок инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации (АППГ — 16). В 18 заявлениях граждане сообщали о нарушении их права на получение ежемесячных денежных выплат и субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (АППГ — 23). О проблемах с подтверждением принадлежности к льготной категории граждан заявили 20 человек (АППГ — 11), из которых 15 было отказано в признании инвалидом (АППГ — 7). В 5 обращениях речь шла о нарушении права на меры социальной поддержки в связи с наличием детей (АППГ — 28). Таким образом, снижение общего количества обращений рассматриваемой тематики произошло за счет снижения количества заявлений о нарушениях, допускаемых при выплате детских пособий.

При этом стоит иметь в виду, что почти все обращения (25 из 28) по данному вопросу в 2017 году были поданы в течение одного месяца, июля, и вызваны многочисленными нарушениями сроков выплаты данных пособий в указанный период. Если учитывать данное обстоятельство, то становится очевидным, что количество обращений граждан по вопросам соблюдения остальных социальных прав сохранилось на прежнем уровне.

Проблемам обеспечения прав человека в ходе уголовного судопроизводства было посвящено 125 обращений, что составило 9,9% от общего количества письменных обращений (АППГ — 126 заявлений, то есть 9,18%). В 86 случаях заявления поступали от обвиняемых и иных лиц, выступающих в их интересах, а 35 обращений поступило от потерпевших (АППГ соответственно 89 и 37).

Количество поступивших в 2018 году заявлений о нарушении прав лиц, находящихся в местах лишения свободы и под стражей, равно 109, то есть 8,63% (АППГ — 136 заявлений, то есть 9,91%). Из них в 44 заявлениях сообщалось о неудовлетворительных условиях содержания граждан, конфликтах с представителями администрации соответствующих учреждений (АППГ — 64). 26 обращений было посвящено проблемам получения медицинской помощи в условиях ограничения свободы (АППГ — 40). 17 граждан заявили о необоснованном применении к ним меры пресечения в виде заключения под стражу или продления срока содержания под стражей (АППГ — 8). Также о необоснованно длительных сроках содержания под стражей заявили 10 человек (АППГ — 0).

Проблемы определения гражданской принадлежности заявителей или их родственников, оформления проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, депортации и административного выдворения за пределы России отмечены в 80 обращениях, что составило 6,33% от общего количества письменных обращений (АППГ — 68, то есть 4,96%).

Продолжилось снижение количества обращений по вопросам исполнения судебных актов. В 2018 году их количество составило 50, или 3,96% от всех письменных обращений (АППГ — 63, то есть 4,59%).





45 заявлений (то есть 3,56%) касалось обеспечения благоприятных условий проживания (АППГ — 57, то есть 4,15%). Это обращения, в которых ставились вопросы соблюдения прав граждан на благоприятную экологическую обстановку, а также на обеспечение иных благоприятных условий жизнедеятельности: на обустройство дорог, улиц и дворов, соблюдение интересов граждан при работе коммерческих объектов в непосредственной близости от жилых домов или внутри зданий многоквартирных домов, обеспечение транспортной доступности.

32 волгоградца заявили о нарушении трудовых прав, что составило 2,53% (АППГ — 48, то есть 3,5%). Из них в 10 обращениях сообщалось о нарушении работодателем обязанностей по оплате труда (АППГ — 20).

27 заявителей были не согласны с вынесенными судебными инстанциями приговорами, что составило 2,14% письменных обращений (АППГ — 43 и 3,13%).

Вопросы пенсионного обеспечения стали предметом 24 заявлений, что составило 1,9% письменных обращений (АППГ — 44, то есть 3,21%).

20 обращений поступило по вопросам правового регулирования земельных отношений, что составило 1,58% (АППГ — 18 и 1,31%). Из них 14 касалось проблем, которые возникали у граждан при реализации права на предоставление земельного участка (АППГ — 8). В первую очередь данные вопросы задавались многодетными семьями.

По вопросу соблюдения права на образование в 2018 году к Уполномоченному обратились 13 граждан, то есть 1,03% от всех письменных обращений (АППГ — 15 и 1,09%).

В 2018 году Уполномоченным рассматривались и давались заключения на следующие законодательные инициативы:

— проект закона Волгоградской области от 29 ноября 2018 года № 146-2018з «О статусе «Дети войны»;

— проект закона Волгоградской области от 11 декабря 2018 года № 151-2018з «О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 4 августа 2005 года № 1096-ОД «О порядке признания граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений».

Дополнительно Уполномоченным направлялись обращения о необходимости внесения изменений в действующее законодательство по следующим вопросам:

— о негативной практике применения новой редакции положений Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, внесенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2016 года № 1498, определяющих условия перерасчета платы за коммунальные услуги, плата за которые в отсутствие индивидуальных приборов учета рассчитывается по количеству проживающих граждан, за периоды их отсутствия в жилом помещении по уважительным причинам. Соответствующие письма направлялись в Правительство Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;

— о проблемах, возникших в льготном лекарственном обеспечении граждан при реализации на практике положений Приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 26 октября 2017 года № 871н. Соответствующая информация направлялась Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;

— о проблемах, имеющих место при исполнении актов об административном выдворении, депортации или реадмиссии, направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В октябре 2018 года Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области совместно с администрацией Волгоградской области и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был организован и проведен в городе Волгограде координационный совет уполномоченных по правам человека Северо-Кавказского и Южного федеральных округов с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации на тему «Реализация права на охрану здоровья и медицинскую помощь на территории Волгоградской области».

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

## Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина

### 2.1. Практика реализации жилищных прав граждан

Жилищная тема в обращениях граждан не теряет своей актуальности, несмотря на уменьшение количества заявлений данной тематики. В 2018 году к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступило 200 письменных заявлений о нарушении жилищных прав, что составило 15,84% от общего количества письменных обращений (АППГ соответственно 283 и 20,63%).

По-прежнему значительная часть граждан испытывает необходимость в улучшении своих жилищных условий. Государство должно способствовать решению данной проблемы различными путями, в том числе посредством создания условий, необходимых для приобретения жилых помещений в собственность путем участия в их строительстве либо путем приобретения на вторичном рынке. При этом государство должно создать такие механизмы, которые гарантировали бы то, что граждане, отдав денежные средства, получили бы качественное жилое помещение в собственность в соответствии с условиями договора. Однако в силу различных причин в реальности волгоградцам приходится сталкиваться с прямо противоположными ситуациями, в которых они не могут найти приемлемое решение.

Одной из самых сложных проблем является обеспечение прав участников долевого строительства многоквартирных домов. По информации прокуратуры Волгоградской области, при проведении проверок соблюдения законодательства в данной сфере выявляются следующие факты:

- незаконное отчуждение квартир в строящихся многоквартирных домах;
- подмена договоров долевого участия в строительстве иными видами гражданско-правовых договоров (займа, инвестирования и др.);
- несоответствие условий договоров долевого участия в строительстве действующему законодательству;
- непринятие застройщиками мер к продлению разрешений на строительство и осуществление строительных работ в отсутствие соответствующих разрешений и другие нарушения.

Все проблемные случаи строительства многоквартирных домов являются предметом обсуждений в рамках действующих межведомственных совещаний и других координационных мероприятий, проводимых администрацией Волгоградской области, органами прокуратуры и органами местного самоуправления. В рамках данных мероприятий определяются меры, принимаемые для окончания строительства. По итогам их работы в 2018 году в эксплуатацию введено 22 проблемных многоквартирных дома (20 домов с нарушенными первоначальными сроками, а также 2 дома, граждане — участники строительства которых были включены в реестр пострадавших граждан). Также найдены решения по достройке шести проблемных объектов,



из которых по пяти, включающим 20 многоквартирных домов, строительство было возобновлено в 2018 году, а по одному возобновится в 2019 году.

20 граждан, пострадавших от недобросовестных застройщиков, получили компенсационные выплаты из областного бюджета на общую сумму 16,1 млн рублей<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что данный вопрос решался в течение длительного времени, в результате чего граждане К. и В. (вх. 375 от 10.04.2018), участвовавшие в строительстве жилого комплекса по улице Бурейской, 26, обратились в мой адрес с просьбой ускорить процесс выплат компенсации. В итоге указанным гражданам компенсация была перечислена в сентябре 2018 года<sup>2</sup>. В то же время она не смогла компенсировать все убытки, которые граждане понесли в результате неисполнения застройщиком своих обязанностей.

Актуальным остается и обеспечение качества строящихся многоквартирных домов. С 2017 года на контроле Уполномоченного находится ситуация с домом № 30 по улице 51-й Гвардейской города Волгограда (вх. 893 от 14.08.2017 и вх. 687 от 16.07.2018), который был сдан в эксплуатацию с недостатками. В частности, вентилируемый фасад здания был изготовлен из ненадлежащих материалов, в результате чего в первый же год он стал разрушаться. Застройщик ООО «Энергопром» был неоднократно обязан судебными решениями устранить выявленные недостатки, в том числе по утеплению и облицовке фасада дома: решением Дзержинского районного суда города Волгограда от 22 октября 2014 года по иску районного прокурора, а также решением Арбитражного суда Волгоградской области от 25 января 2016 года по иску ООО «УК Энергопром». Однако по прошествии нескольких лет, несмотря на два возбужденных исполнительных производства, все выявленные недостатки так и не были устранены. Фасад здания не восстановлен. До настоящего времени данное обращение остается на контроле.

В тех случаях, когда граждане не могут самостоятельно приобрести жилье по причине низкого уровня доходов, законодательство предусматривает обеспечение их жилыми помещениями по договору социального найма. Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями возложено на органы местного самоуправления. Однако в настоящее время свободный жилой фонд у муниципальных образований отсутствует. Строительство новых жилых помещений в целях его пополнения не осуществляется даже в крупных городских округах, не говоря уже о других муниципалитетах. Это приводит к тому, что сформированная в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации с 2005 года очередь граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, практически остается без движения.

Еще больше проблем с очередностью граждан на улучшение жилищных условий, сформированной до 2005 года в соответствии с ранее действовавшим законодательством, когда право на получение жилого помещения было у любого гражданина, который нуждался в улучшении жилищных условий, независимо от уровня доходов. Граждане, принятые на данный учет, сохраняли право продолжать находиться на учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Между тем действующее законодательство не дает однозначного ответа, за счет какого бюджета данные граждане должны обеспечиваться жилыми помещениями, и они продолжают стоять в очереди десятилетиями. Например, жительница Волгограда гражданка С. (вх. 404 от 20.04.2018) с семьей в составе двух человек была принята на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий еще в 1986 году как одинокая мать. По состоянию на 1 января 2018 года ее очередной номер в едином списке № 1 граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 марта 2005 года, — 1 565, а в списке граждан, имеющих право на первоочередное получение жилых помещений, — 479. Положительных перспектив реализации своего права на получение жилья гражданка С. не предполагает.

К сожалению, в настоящее время сохраняется положение, когда на реальную помощь в улучшении жилищных условий могут претендовать только те, кто принадлежит к отдельным предусмотренным

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 25 января 2019 года № 25-9-2019.

<sup>2</sup> Письмо инспекции государственного строительного надзора Волгоградской области от 8 октября 2018 года № 27-09-022/889.

законами категориям: ветераны Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица; инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов; ветераны и инвалиды боевых действий; вынужденные переселенцы; граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненные к ним лица; семьи граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; семьи граждан, уволенных с военной службы и вставших на учет нуждающихся в жилом помещении до 1 января 2005 года. В 2018 году 70 граждан и 40 семей указанных категорий получили помощь государства в решении их жилищных проблем на общую сумму 138,6 млн рублей.

По состоянию на 1 января 2019 года оставалось 482 гражданина и 99 семей, которые имеют право на помощь Российской Федерации в решении их жилищных проблем. Для реализации прав указанных граждан требуется 467,6 млн рублей. На данные цели в 2019 году из федерального бюджета планируется выделить 136,9 млн рублей. При этом указанная сумма распределяется среди различных категорий льготников непропорционально, вследствие чего предположительное время ожидания для большинства льготников при сохранении текущего уровня финансирования составляет 2—3 года и более. Однако ожидаемое время реализации прав инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, равно 14 годам, ветеранов и инвалидов боевых действий — 7 годам, семей граждан, выехавших из районов Крайнего Севера, — 17 годам.

Также вопросы финансирования снижают эффективность реализации мероприятий по обеспечению доступности жилья для молодых семей. В 2018 году молодым семьям было выдано 311 свидетельств о праве на получение социальных выплат для приобретения жилых помещений. Используя выплаты, свои жилищные условия смогли улучшить 307 молодых семей.

В то же время в 2018 году право на получение социальных выплат было утрачено 715 молодыми семьями. В 326 случаях (то есть в 45,5%) это произошло в результате достижения супругами или одним родителем в неполной семье предельного возраста участия в подпрограмме «Молодой семье — доступное жилье»<sup>1</sup>, что даже превышает объем выданных свидетельств о праве на получение социальных выплат. При этом количество молодых семей, являющихся участниками названной подпрограммы, в течение отчетного года значительно увеличилось (по состоянию на 1 января 2018 года — 2 669; по состоянию на 1 января 2019 года — 2 843).

Еще одна льготная категория граждан, обеспечение жильем которых является предметом постоянного внимания Уполномоченного в силу периодически поступающих обращений, — это лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Выделяемых для обеспечения их жильем денежных средств также не хватает на то, чтобы не допускать роста количества находящихся в очереди на получение жилья детей-сирот. Если по состоянию на 1 января 2018 года таковых в Волгоградской области было 4 706 человек, то на 1 января 2019 года — 4 862 человека. При этом в течение отчетного года 395 детей-сирот реализовали свое право на получение жилого помещения по договору найма специализированных жилых помещений. Также 175 детям-сиротам были предоставлены маневренные жилые помещения для временного проживания до получения специализированного жилого помещения.

Таким образом, несмотря на прилагаемые усилия по обеспечению жильем детей-сирот, не удается достигнуть главного — начала снижения количества тех из них, кто состоит на учете на получение специализированного жилого помещения, а также предоставления им жилого помещения для постоянного проживания в разумные сроки. В качестве примеров того, сколько времени детям-сиротам приходится ожидать, стоя в очереди на получение жилья, можно привести следующие ситуации:

<sup>1</sup> Письмо комитета строительства Волгоградской области от 24 января 2019 года № 36-10/01-17/558.



- более 4 лет жилья ждут граждане К. (вх. 1018 от 15.10.2018) и С. (вх. 777 от 30.07.2018);
- более 5 лет — граждане В. (вх. 414 от 23.04.2018) и Б. (вх. 59 от 23.01.2018);
- более 6 лет — граждане Ш. (вх. 488 от 22.05.2018) и Р. (вх. 487 от 22.05.2018);
- более 7 лет — гражданин Ку. (вх. 813 от 03.08.2018).

Также хотелось бы отметить, что в настоящее время очередность в получении лицом из числа детей-сирот специализированного жилого помещения определяется не только датой его постановки на соответствующий учет, но и тем, использовал ли он судебные способы защиты своих интересов. На основании получаемых ответов можно сделать вывод, что в приоритетном порядке жильем обеспечиваются те, в отношении кого имеется вступившее в силу судебное решение об обязанности предоставить жилое помещение, с учетом даты вступления данного решения в силу<sup>1</sup>. В результате этого дети-сироты вынуждены обращаться в судебные инстанции с целью обеспечения для себя более благоприятного положения в части срока получения жилого помещения.

В отчетном году четко проявилась проблема обеспечения надлежащими условиями проживания инвалидов. Статья 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривает, что предоставляемое инвалиду жилое помещение должно соответствовать его особым потребностям, определенным состоянием здоровья и другими заслуживающими внимания обстоятельствами. Жилье должно оборудоваться специальными средствами и приспособлениями в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида.

В случае если отдельные жилые помещения, занимаемые инвалидами, невозможно приспособить для нужд инвалидов, то межведомственная комиссия вправе признать их непригодными для проживания инвалидов и членов их семей на основании соответствующего заключения об отсутствии возможности приспособления жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид<sup>2</sup>.

Однако получить такое заключение непросто. Более года в производстве Уполномоченного находится обращение гражданина Си. (вх. 1135 от 30.10.2017) по данному вопросу. Так, еще 14 июня 2017 года его жилое помещение было обследовано на предмет приспособления с учетом потребностей инвалида. Однако по причине несоблюдения установленных требований пришлось проводить дополнительное обследование 25 декабря 2017 года, по итогам которого был составлен соответствующий акт. Выявлено, что жилое помещение гражданина Си. не соответствовало установленным требованиям, отсутствует возможность приспособления его, а также общего имущества многоквартирного дома под нужды инвалида с целью обеспечения доступности жилья без изменения несущих и ограждающих конструкций многоквартирного дома. Для проверки экономической целесообразности реконструкции многоквартирного дома в целях его приспособления под нужды гражданина Си. акт обследования направили в комитет жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области. В дальнейшем между указанным комитетом и администрацией города Волгограда возникли разногласия на предмет оценки соответствия акта обследования от 25 декабря 2017 года требованиям действующего законодательства, а также по поводу того, кто именно должен давать оценку целесообразности проведения реконструкции жилого помещения гражданина Си. и общего имущества многоквартирного дома. В итоге инвалид был вынужден обратиться в Красноармейский районный суд города Волгограда с административным иском о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления и комитета жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области. Судебные разбирательства затянулись на несколько месяцев. Только 15 ноября 2018 года решение Красноармейского районного суда города Волгограда, которым административный иск гражданина Си. был удовлетворен, вступило в законную силу после рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции. Однако, по информации инвалида, в течение месяца после этого

<sup>1</sup> Письма комитета строительства Волгоградской области от 2 апреля 2018 года № 36-10-02-10/2106, от 25 июня 2018 года № 36-10-02-10/4009 и от 31 октября 2018 года № 36-10-02-28/7351.

<sup>2</sup> Пункт 54 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47.

каких-либо действий по реализации его жилищных прав предпринято не было. Уполномоченный продолжает принимать меры по защите его интересов.

Другой пример, когда решение вопроса о доступности общего имущества многоквартирного дома для инвалида решается более года, — это производство по обращению к Уполномоченному общественной организации «Волгоградская ассоциация незрячих специалистов «Надежда» (вх. 1142 от 31.10.2018). Как было установлено, в 2015 году ЗАО «Флагман» ввело в эксплуатацию два дома, № 19а и 19в, по бульвару Профсоюзов города Волжского. На момент проектирования данных домов и введения их в эксплуатацию уже действовали соответствующие нормативные акты, предусматривающие необходимость обеспечения доступа инвалидов к жилым зданиям. Однако указанные дома не соответствовали данным требованиям, что не помешало вводу их в эксплуатацию. Так, лестница на первый этаж третьего подъезда дома № 19в была оборудована откидной металлической конструкцией, предназначенной для инвалида-колясочника, с уклоном 40 градусов. В результате инвалид не мог воспользоваться ей даже с помощью нескольких человек. Аналогичная ситуация складывалась и в доме № 19а. Только после внесения прокурором города Волжского представления в адрес застройщика стали приниматься меры по обеспечению доступности жилых домов проживающим в них инвалидам. Так, соответствующий подъезд в доме № 19в был оборудован электрической платформой для инвалида, а в третьем подъезде дома № 19а было установлено механическое прогулочное шагающее кресло-коляска с дополнительными функциями передвижения по лестницам. Однако проживающий в доме инвалид не мог ей воспользоваться вследствие наличия заболевания рук<sup>1</sup>. Информация об этом была направлена в администрацию Волжского в августе 2018 года. Соответствующая муниципальная комиссия провела обследование и пришла к выводу об отсутствии технической возможности приспособления общего имущества многоквартирного дома № 19а к нуждам проживающего в нем инвалида. Однако дальнейшие меры, предусмотренные законодательством, направленные на обеспечение инвалида доступным для него жилым помещением, администрацией города Волжского приняты не были. По этой причине прокурор города Волжского внес главе городского округа представление от 15 ноября 2018 года<sup>2</sup>. Работа Уполномоченного по данному обращению продолжается.

Необходимо отметить, что прокуратурой Волгоградской области были организованы проверки работы муниципальных комиссий по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, где проживали инвалиды, в ходе которых выявлены многочисленные нарушения. По ним принимались необходимые меры прокурорского реагирования:

- несоблюдение порядка разработки и утверждения планов соответствующих мероприятий (отсутствие планов, двухквартирные дома не учитывались в качестве многоквартирных, неустановление мест проживания инвалидов), неисполнение их в установленные сроки;
- имелись нарушения при формировании комиссий: невключение в их состав представителей общественных объединений инвалидов, органов, уполномоченных в сфере социальной защиты населения, архитектуры и градостроительства, муниципального жилищного контроля;
- непроведение на протяжении 2017—2018 годов заседаний комиссий<sup>3</sup>.

Другая тема, которая поднимается в обращениях граждан, — капитальный ремонт многоквартирных жилых домов, а также сбор взносов на этот ремонт. Стоит отметить, что вопрос реализации мероприятий региональной программы капитального ремонта многоквартирных домов находится на особом контроле Уполномоченного и прокуратуры Волгоградской области. В 2018 году прокурорами области принимались меры по пресечению нарушений сроков выполнения капитального ремонта, порядка проведения реставрационных работ при ремонте до-

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры города Волжского от 1 августа 2018 года № 4826ж-2018.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры города Волжского от 24 декабря 2018 года № 4826ж-2018.

<sup>3</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 25 января 2019 года № 25-9-2019.



мов, признанных объектами культурного наследия, порядка сбора взносов на капитальный ремонт, неисполнения органами местного самоуправления обязанности по мониторингу технического состояния многоквартирных домов, включенных в региональную программу капитального ремонта, а также обязанности органов местного самоуправления по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества домов, в которых имеются муниципальные жилые помещения.

По вопросу капитального ремонта многоквартирных домов жители области обращались и в мой адрес. При этом иногда приходится встречаться со случаями «удивительных» изменений в оценке технического состояния домов. Примером является ситуация с многоквартирным домом № 59 по улице 19-го Партсъезда города Волжского (вх. 98 от 31.01.2018). Первоначально в 2005 году данный дом относился к категории ветхого жилья и определялся как требующий капитального ремонта общего имущества собственников многоквартирного дома. Даже рассматривался вопрос о проведении данного ремонта в 2008 году<sup>1</sup>. В 2010 году инспекция госжилнадзора Волгоградской области при проведении визуального обследования дома выявила значительные повреждения конструктивных элементов здания и направила соответствующее заключение в администрацию городского округа<sup>2</sup>.

Однако в дальнейшем позиция официальных органов кардинально изменилась. Теперь администрация городского округа — город Волжский сообщала гражданам о том, что изменившееся законодательство не содержит термина «ветхое жилье», делая следующий вывод: «Многokвартирные дома, считавшиеся до принятия Жилищного кодекса ветхими, в настоящее время значатся исправными»<sup>3</sup>.

Согласно региональной программе «Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Волгоградской области», утвержденной Постановлением Правительства Волгоградской области от 31 декабря 2013 года № 812-п, срок капитального ремонта указанного дома — 2029—2031 годы. И это несмотря на то, что 16 января 2018 года указанный дом был вновь обследован инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области, в результате чего выявлены повреждения конструктивных элементов здания, достаточные для направления в межведомственную комиссию города Волжского заключения о техническом состоянии дома для решения вопроса о признании его аварийным и подлежащим сносу или реконструкции<sup>4</sup>. Единственным решением, которого удалось добиться по данному обращению граждан, стала ориентация самих граждан со стороны официальных лиц на возможность переноса капитального ремонта на более ранний срок.

Более года уже решается, но так и не находит положительного решения вопрос о включении дома № 2 по улице Борьбы города Волгограда (вх. 662 от 25.05.2018) в региональную программу капитального ремонта многоквартирных домов. Капитальный ремонт данного дома не проводился уже в течение 52 лет. На сегодняшний день степень износа здания превышает 70%. При этом указанный дом не признается аварийным. Информация о необходимости включения данного и других аналогичных домов города Волгограда в региональную программу капитального ремонта направлялась администрацией Волгограда в УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов»<sup>5</sup>, но к настоящему моменту дом № 2 по улице Борьбы города Волгограда так в программу и не включен.

Уполномоченному в 2018 году также пришлось разбираться с вопросом уплаты взносов на капитальный ремонт многоквартирных домов, в которых находятся жилые помещения. При этом, как оказалось, неплательщиками взносов являются не только граждане, принципиально несогласные с самим фактом существования такого обязательного взноса, но и государственные органы. Так, при рассмотрении обращения жительницы села Лебяжьего Камышинского района гражданки Ф. (вх. 565 от 22.05.2017) было установлено, что находящиеся на ее улице многоквартирные дома ранее ис-

<sup>1</sup> Письма администрации городского округа — город Волжский Волгоградской области от 13 июня 2007 года № 32/737, от 29 ноября 2007 года № 3874 и от 1 сентября 2009 года № 2710/2-1403.

<sup>2</sup> Письмо государственной жилищной инспекции от 3 июня 2010 года № Ж-908.

<sup>3</sup> Письма администрации городского округа — город Волжский Волгоградской области от 13 января 2016 года № 32/11 и от 22 декабря 2017 года № 15/12713.

<sup>4</sup> Письмо инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области от 18 января 2018 года № Ж-07474.

<sup>5</sup> Письмо прокуратуры города Волгограда от 9 января 2018 года № 756ж-2017.

пользовались для проживания военнослужащих. В настоящее время в этих домах заселена примерно треть жилых помещений, которые по различным основаниям перешли в собственность граждан, оплачивающих взносы на капитальный ремонт. Однако за другие квартиры взнос на капитальный ремонт не уплачивается.

Уполномоченный обратился в Министерство обороны Российской Федерации с просьбой уточнить наличие в указанных многоквартирных домах жилых помещений, принадлежащих государству на праве собственности. Как оказалось, такие жилые помещения имелись и по ним сложилась задолженность по уплате взноса на капитальный ремонт. Министерство обороны Российской Федерации высказало намерение решить вопрос о добровольной уплате взносов на капитальный ремонт жилых помещений, но лишь за 2018 год, указав, что за предыдущие периоды задолженность будет погашаться только на основании судебных актов о взыскании этой задолженности<sup>1</sup>. Таким образом, государственный орган федерального уровня, ответственный за содержание жилых помещений, находящихся в его ведении, отказался погашать задолженность по уплате взноса на капитальный ремонт жилых помещений.

Уполномоченный в настоящее время поставил вопрос о необходимости организации претензионной работы в УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов» по взысканию задолженности по взносам на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов.

Со своей стороны Уполномоченный всегда рекомендовал гражданам своевременно уплачивать правильно рассчитанные взносы на капитальный ремонт, а также пользоваться льготами по их уплате. Однако не все собственники жилых помещений своевременно делают это, поэтому УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов» (далее по тексту — Фонд) стала принимать меры по взысканию накопленной задолженности.

В то же время избранные методы вызвали значительный общественный резонанс. Вместо организации самостоятельной работы по данному направлению Фонд привлек к взысканию задолженности коммерческую организацию ООО «Юридический центр «Мегаполис Консалт и Сервис». Более того, в агентском договоре с данной организацией было определено, что именно граждане должны будут возмещать указанному коллектору его затраты и убытки на исполнение поручения Фонда. При этом размер данных затрат был определен заранее. Удивлял и их размер:

- за телефонные переговоры с должником и направление стандартных письменных уведомлений — 1 120 рублей;
- выезд к должнику был оценен уже в 3 225 рублей;
- обращение в суд — 5 350 рублей.

При этом предполагалось, что в работу обществу будет передана информация о не менее чем 50 тысячах случаев задолженности по уплате взносов на капитальный ремонт, а плата за услуги коллектора определена в размере всего 1 000 рублей за работу по всем этим фактам.

После ознакомления с публикацией об этом в средствах массовой информации (вх. 1134 от 27.11.2018) и получения обращения гражданки П. (вх. 1142 от 28.11.2018) Уполномоченный направил обращение прокурору Волгоградской области с просьбой провести проверку законности при заключении между Фондом и ООО «Юридический центр «Мегаполис Консалт и Сервис» агентского договора.

По полученной информации, прокуратура Волгоградской области установила нарушение законодательства при заключении агентского договора между Фондом и ООО «Юридический центр «Мегаполис Консалт и Сервис». В результате принятых мер реагирования данный договор был расторгнут. Кроме того, прокуратурой также внесено руководству Фонда представ-

<sup>1</sup> Письмо Министерства обороны Российской Федерации от 12 октября 2018 года № 141/32243.





ление по факту неправомерного выставления ООО «Юридический центр «Мегаполис Консалт и Сервис» гражданам дополнительной платы за оказываемые услуги, которое в настоящее время находится на рассмотрении<sup>1</sup>.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан на тему длительной приостановки работы лифтов, которые нуждаются в капитальном ремонте. Особо критичной данная ситуация становится для пожилых граждан и инвалидов, проживающих на верхних этажах. Фактически они теряют возможность выйти на улицу.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Ж. (вх. 178 от 19.02.2018) с заявлением о длительном приостановлении лифта в многоквартирном доме № 2 по улице 2-й Штурманской города Волгограда. Как выяснилось, необходимость производства капитального ремонта лифтового оборудования в данном доме была установлена еще в декабре 2014 года, а 8 апреля 2016 года работу лифтового оборудования остановили по причине невозможности его дальнейшей эксплуатации. Между тем только в октябре 2016 года работы по капитальному ремонту лифтового оборудования были включены в краткосрочный план капитального ремонта на 2017—2019 годы, а 30 ноября 2017 года, то есть только через год, УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов» по результатам электронного аукциона заключила с ООО «Лэндстрой» договор на разработку проектно-сметной документации на замену лифтового оборудования, а также на выполнение работ по замене лифтового оборудования в многоквартирных домах Волгограда сроком до 1 марта 2018 года. В результате возникших разногласий по проектно-сметной документации сроки исполнения договора были затянуты, и в итоге он был расторгнут 5 марта 2018 года. Новый договор заключен по итогам проведенного 26 апреля 2018 года аукциона с ООО «Мосрегионлифт»<sup>2</sup>. В итоге, по информации жителей дома, лифтовое оборудование было заменено и функционирует только с сентября 2018 года.

Ветеран военной службы и ветеран труда пожилой гражданин З. (вх. 1047 от 25.10.2018) обратился к Уполномоченному по вопросу отключения в августе 2018 года лифтового оборудования в доме № 119 по проспекту Ленина города Волжского для производства капитального ремонта. Как указывал заявитель, в течение более двух месяцев ремонт лифтового оборудования не начинался. Уполномоченным были направлены обращения в соответствующие органы с целью разрешения



*Общественная организация  
«Кредитный правозащитник»  
конструктивно сотрудничает  
с волгоградским Уполномоченным  
по проблемам защиты прав граждан.  
М. А. Алексеев,  
В. А. Ростовщиков,  
С. Ю. Кривобокова*

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 24 декабря 2018 года № 7/2-1853-2018.

<sup>2</sup> Письма департамента ЖКХ и ТЭК администрации Волгограда от 27 марта 2018 года № ДЖКХ/02-3760, от 23 июля 2018 года № ДЖКХ/02-8954, прокуратуры города Волгограда от 11 апреля 2018 года № 682ж-2018.

указанной ситуации. В данном случае вопрос решился относительно быстро. В декабре 2018 года капитальный ремонт лифтового оборудования был окончен, лифты введены в эксплуатацию<sup>1</sup>. Между тем пять месяцев лифтовое оборудование не работало, что доставляло жильцам значительные неудобства.

Остается актуальным вопрос переселения граждан из аварийного жилья. По информации комитета строительства Волгоградской области, в 2017 году был завершен первый этап переселения, который касался жилых домов, признанных аварийными до 1 января 2012 года. В 2018 году были актуализированы сведения о домах, признанных аварийными после указанной даты. Таких в Волгоградской области на 1 января 2019 года оказалось 445, а количество подлежащих расселению граждан — 14,5 тысячи. Кроме того, в регионе насчитывается 722 многоквартирных дома, в которых проживают 33 тысячи человек, износ которых более 65%, которые не удовлетворяют заданным эксплуатационным требованиям и капитальный ремонт которых является нецелесообразным.

С 2019 года должен начаться второй этап переселения граждан из аварийного жилья, признанного таковым в период с 1 января 2012 года по 1 января 2017 года, в рамках исполнения паспорта национального проекта «Жилье и городская среда», частью которого является паспорт федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», предусматривающего до 2024 года расселение 9,8 тысячи человек.

В то же время остается без решения вопрос расселения ветхих многоквартирных домов, не признанных аварийными, так как, по информации комитета строительства Волгоградской области, на сегодняшний день правовые основания для данных мероприятий в регионе отсутствуют<sup>2</sup>.

Вопрос признания многоквартирных домов, не соответствующих установленным требованиям безопасности проживания, является насущной необходимостью для жильцов. Однако при решении данных вопросов гражданам постоянно приходится сталкиваться с различными проблемами.

Первая — это необходимость представить заключение специализированной организации, проводившей обследование многоквартирного дома. При этом данная обязанность лежит на собственниках жилья как в случае самостоятельной подачи соответствующего заявления в межведомственную комиссию, так и в случае, если основанием для рассмотрения вопроса стало соответствующее заключение инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области. Между тем стоимость подобных услуг значительна — для большинства граждан они являются недоступными.

Однако, даже если заключение специализированной организации имеется и межведомственная комиссия вынесла заключение об аварийном состоянии жилого дома, в дальнейшем могут возникнуть и другие препятствия в реализации гражданами своих прав, обусловленные нарушениями сроков вынесения администрациями муниципальных образований постановлений о признании дома аварийным и подлежащим сносу, затягиванием времени при формировании земельного участка под ним, проведением процедуры изъятия земельного участка и жилых помещений у граждан. Так, при рассмотрении обращения граждан, проживающих в доме № 62 по улице Батова города Волгограда (вх. 1071 от 03.10.2017), стало известно, что администрация Волгограда оспорила в судебном порядке решение межведомственной комиссии от 6 февраля 2018 года о признании данного дома аварийным, принятое на основании технического заключения специализированной организации. При этом нашлись и средства на проведение в ходе судебного разбирательства соответствующей судебной экспертизы для инструментального обследования конструкций дома. В итоге суд, опираясь на результаты строительно-технической экспертизы, в удовлетворении исковых требований администрации Волгограда отказал.

<sup>1</sup> Письма Нижне-Волжского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19 декабря 2018 года № 03-13/47269 и комитета ЖКХ и ТЭК Волгоградской области от 16 января 2019 года № ж-1933.

<sup>2</sup> Письмо комитета строительства Волгоградской области от 24 января 2019 года № 36-10/01-17/558.



Дом был признан аварийным постановлением администрации Волгограда в ноябре 2018 года<sup>1</sup>. Однако это привело к затягиванию вынесения данного постановления на несколько месяцев.

Справедливое возмущение со стороны граждан вызывают устанавливаемые сроки расселения их из аварийных (!) домов, которые растягиваются на годы. Так, жилой дом № 6 по улице Энтузиастов поселка Краснооктябрьского города Волжского (вх. 314 от 26.03.2018) был признан аварийным в апреле 2012 года. Многоквартирный дом № 4 по улице Советской поселка Котлубань Городищенского муниципального района (вх. 524 от 25.05.2018) признан аварийным в сентябре 2017 года. Дом № 68 по улице Светлоярской города Волгограда (вх. 891 от 03.09.2018) признан аварийным в январе 2014 года. Однако до настоящего времени проживающие в них граждане не расселены, сроки расселения по некоторым домам даже не определены. Факт расселения будет зависеть напрямую от объемов финансирования.

Продолжают поступать к Уполномоченному и жалобы на ненадлежащую работу жилищно-эксплуатационных организаций в части обеспечения должного состояния общего имущества многоквартирных домов. Рассмотрение данных обращений Уполномоченным осуществляется в рамках взаимодействия с органами жилищного контроля. Нередко в результате проведения проверок устанавливались нарушения, которые устранялись по требованию контролирующих органов.

В то же время при осуществлении жилищного контроля могут возникнуть проблемные ситуации. Имеют место случаи, когда организации, ответственные за эксплуатацию многоквартирного жилого дома, препятствуют проведению проверки. Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Б. (вх. 1121 от 22.11.2018), сообщившей о ненадлежащем состоянии ее жилого помещения. С целью организации проверки Уполномоченный обратился к главе Волгограда. Управлением «Жилищная инспекция Волгограда» была назначена выездная внеплановая проверка в отношении ООО «Управляющая компания «Волга-КомСервис», осуществлявшего управление домом гражданки Б. Однако представитель управляющей организации в назначенное время для проведения проверки не прибыл, затребованные документы предоставлены не были. Была назначена повторная проверка, составлен протокол об административном правонарушении, направленный для рассмотрения мировому судье<sup>2</sup>.

Имеются случаи неисполнения жилищно-эксплуатационными организациями требований контрольных органов об устранении выявленных нарушений. Например, при рассмотрении обращения гражданки И. (вх. 1062 от 30.10.2018) установлено, что управлением «Жилищная инспекция Волгограда» в адрес ООО «УК Возрождение» было выдано предписание о проведении мероприятий и работ по приведению в надлежащее техническое состояние системы отопления в квартире заявительницы сроком исполнения до 16 сентября 2018 года. Однако данное предписание не было выполнено своевременно, на основании чего выдавалось повторное предписание со сроком исполнения до 15 ноября 2018 года, но и оно не было исполнено, в связи с чем в отношении управляющей организации оформлен протокол о совершении административного правонарушения<sup>3</sup>.

По информации управления «Жилищная инспекция Волгограда», неоднократное неисполнение требований предписаний в 2018 году допускали ООО «Управление жилищным фондом Краснооктябрьского района», ООО «Центр коммунального обслуживания-1», ООО «Аварийно-ремонтная служба», ООО «УК Возрождение» и ООО «Жилищно-эксплуатационная компания»<sup>4</sup>. Определенную долю обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, составляет вопрос обеспечения граждан необходимыми коммунальными услугами. Так, жалобы на отсутствие надлежащего централизованного снабжения питьевой водой поступали от жителей поселка Водного города Волгограда (вх. 648 от 03.07.2018) и жительницы многоквартирного дома

<sup>1</sup> Письма администрации Кировского района Волгограда от 17 мая 2018 года № 01-15/3673п и от 24 декабря 2018 года № 01-15/10311п.

<sup>2</sup> Письмо управления «Жилищная инспекция Волгограда» от 20 декабря 2018 года № УЖИВ/03-32262.

<sup>3</sup> Письмо инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области от 7 декабря 2018 года № Ж-3757-012.

<sup>4</sup> Письмо управления «Жилищная инспекция Волгограда» администрации Волгограда от 23 января 2019 года № УЖИВ/02-1574.

по улице Революционной города Калача-на-Дону гражданки Д. (вх. 131 от 08.02.2018). В этих и других аналогичных случаях Уполномоченный совместно с местными администрациями и надзорными органами принимал все необходимые меры для разрешения проблемы.

Актуальными оставались в 2018 году и отдельные вопросы расчета платы за жилищно-коммунальные услуги. В ежегодном докладе за 2017 год уже описывалась проблема, когда жители многоквартирного дома, отключившие свои квартиры от централизованного отопления и организовавшие в соответствии с законодательством отопление квартир с помощью внутриквартирных отопительных приборов, сохранив при этом централизованное отопление мест общего пользования, были вынуждены платить за отопление не только данных мест, но и своего жилья, хотя фактически в данной части эта услуга не оказывалась. В том же году Уполномоченным были направлены соответствующие письма в Правительство Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Однако жалобы на сохранение данной практики поступали в адрес Уполномоченного и в 2018 году: обращение жителя города Волжского гражданина В. (вх. 170 от 16.02.2018) и жильцов дома № 11 по улице Котовского города Дубовки (вх. 200 от 22.02.2018).

В 2018 году данный вопрос нашел свое разрешение. Так, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации сообщило о разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации об изменении действующего порядка расчета платы за отопление для собственников и пользователей помещений, перешедших на автономное теплоснабжение<sup>1</sup>. Кроме того, Конституционный суд Российской Федерации постановлением от 20 декабря 2018 года № 46-п признал неконституционными отдельные положения Правил предоставления коммунальных услуг в той мере, в которой они обязывают собственников и пользователей жилых помещений, правомерно переведенных на отопление с использованием индивидуальных квартирных приборов, вносить плату за фактически не используемую ими для обогрева данных помещений тепловую энергию, поступающую в многоквартирный дом по централизованным сетям теплоснабжения.

В то же время остается без разрешения проблема фактического запрета перерасчета платы за коммунальные услуги при временном отсутствии потребителя в занимаемом жилом помещении. Напомню, что с 1 января 2017 года вступили в силу изменения в Правила предоставления коммунальных услуг, в результате чего были введены особые условия осуществления перерасчета платы за коммунальные услуги для лиц, которые не установили индивидуальные приборы учета коммунальных ресурсов и не подтвердили в установленном порядке отсутствие технической возможности сделать это. Теперь они смогут претендовать на перерасчет только при выполнении одновременно двух условий, таких как отсутствие в жилом помещении всех проживающих в нем лиц, а также то, что причиной этого являются обстоятельства, которые могут быть квалифицированы как действие непреодолимой силы. Фактически данные изменения привели к тому, что граждане вынуждены оплачивать не оказанные им коммунальные услуги. Имеются случаи отказа в перерасчете платы за водоснабжение пожилым гражданам, чьи квартиры не оборудованы индивидуальными приборами учета воды, которые несколько месяцев постоянно проживают в домах престарелых. Также отказывают в перерасчете гражданам, находившимся на стационарном лечении. По данному вопросу Уполномоченным в 2018 году направлены соответствующие обращения в Правительство Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Однако положительного результата пока достичь не удалось.

Таким образом, актуальность вопросов, связанных с реализацией жилищных прав граждан, сохраняется, несмотря на снижение общего количества заявлений данной тематики.

<sup>1</sup> Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 20322-ЕС/04.



## 2.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

2018 год стал очередным в ряду последних лет, когда количество обращений граждан по вопросу реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь стабильно увеличивается. При этом в прошедшем году удельный вес обращений по данному вопросу выше, чем по любой другой проблематике. Всего в отчетном году поступило 222 заявления по вопросам нарушения права на охрану здоровья и медицинскую помощь (АППГ — 165), из которых 168 касалось проблемы льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, а 54 — вопросов доступности медицинской помощи и иных проблем в реализации соответствующего конституционного права (АППГ соответственно 121 и 44).

Стоит отметить, что все возникающие у граждан вопросы о реализации права на охрану здоровья разрешались Уполномоченным в тесном сотрудничестве с комитетом здравоохранения Волгоградской области и подведомственными ему учреждениями. Должностные лица медицинских организаций всегда принимали активное участие в решении проблем волгоградцев, и практически каждый раз находилась приемлемый выход из ситуации.

В то же время, по информации комитета здравоохранения Волгоградской области, в 2018 году к ним поступило 11 812 обращений граждан (АППГ — 11 712). Наиболее часто заявителями в обращениях поднимались вопросы организации и оказания медицинской помощи взрослому населению, вопросы лекарственного обеспечения, оказания медицинской помощи женскому и детскому населению, жалобы на работу медицинских организаций и медицинских работников, вопросы оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

По результатам рассмотрения обращений граждан в 2018 году комитетом проведено 129 целевых проверок качества и безопасности медицинской деятельности, по результатам которых вынесено 12 дисциплинарных взысканий в отношении руководителей медицинских организаций.

В числе выявленных нарушений установлены:

- нарушения маршрутизации пациентов (не-профильная госпитализация);
- невыполнение в полном объеме требований стандартов медицинской помощи, клинических рекомендаций, протоколов лечения, в том числе отсутствие осмотра пациента специалистами при наличии жалоб, отсутствие необходимых исследований, консультаций врачей-специалистов;
- недооценка тяжести состояния пациента;
- отсутствие преемственности в организации помощи на различных этапах оказания медицинской помощи;
- необеспечение льготными лекарственными препаратами<sup>1</sup>.



*Обсуждение законопроекта  
об Уполномоченном по правам  
человека в субъекте РФ*

<sup>1</sup> Письма комитета здравоохранения Волгоградской области от 21 января 2019 года № 14/18/54 и от 24 января 2018 года № 14/17644.

# 2018

## КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ПО ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ  
НАРУШЕНИЯ ПРАВА  
НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ  
И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ



222

ПРОБЛЕМЫ ЛЬГОТНОГО  
ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН



168

ВОПРОСЫ ДОСТУПНОСТИ  
МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

54

В ряду проблем, отраженных в обращениях граждан к Уполномоченному, можно выделить полноту и качество оказанной медицинской помощи. Гражданка Н. (вх. 193 от 21.02.2018) была госпитализирована в ГБУЗ «Городская клиническая больница № 3» с диагнозом «перелом шейки бедра». По причине ненадлежащего состояния сердечно-сосудистой системы гражданке Н. назначили только безоперационное лечение. После его завершения планировалось ее выписать. Родственники гражданки Н. посчитали, что лечение не было оказано в полном объеме, и обратились к Уполномоченному. В результате проведенной проверки гражданку Н. перевели в кардиологическое отделение для дальнейшего лечения, также была достигнута договоренность об организации системного наблюдения пациентки травматологом на дому после выписки ее из стационара.

Гражданка Ш. (вх. 918 от 11.09.2018), страдающая онкологическим заболеванием молочной железы, периодически проходила курсы химиотерапии. 10 сентября 2018 года она обратилась в ГБУЗ «Волгоградский областной клинический онкологический диспансер» для госпитализации и прохождения очередного курса химиотерапии, однако ей было отказано в стационарном лечении. После обращения Уполномоченного к руководству лечебного учреждения было организовано дополнительное обследование гражданки Ш., по итогам которого установлена возможность больной пройти очередной курс химиотерапии, и через неделю заявительница была госпитализирована.

Другие обращения граждан посвящены трудностям получения врачебной консультации. Зачастую очередь на прием к врачам узкой специализации составляет две-три недели и более, а иногда, дождавшись даты приема, пациент узнает, что врач отсутствует по какой-либо причине (болезнь, отпуск), и ему приходится опять ожидать новую дату приема. Например, гражданка Ч. (вх. 642 от 03.07.2018) наблюдалась у врача-онколога. В начале июня 2018 года в связи с появившимся болевым синдромом гражданка Ч. пыталась записаться на прием к врачу-онкологу в ГБУЗ «Калачевская ЦРБ», но ей было разъяснено, что запись осуществляется за месяц. Только благодаря обращению в комитет здравоохранения Волгоградской области дата приема была назначена на более раннее время. Однако в день приема врач на месте отсутствовал, и консультацию заявитель не получила, записаться на прием в ближайшее время не представи-



лось возможным. После обращения Уполномоченного к руководству больницы заявительнице была определена дата приема на ближайшие дни.

Гражданин С. (вх. 824 от 08.08.2018), у которого был перелом шейки бедра, нуждался в консультации главного внештатного специалиста травматолога-ортопеда для определения возможности проведения операции. При обращении с целью записи на консультацию ему был назначен прием только через два месяца. По итогам рассмотрения обращения гражданин был принят специалистом через две недели.

Кроме того, граждане, которые уже состоят на учете у врача узкой специализации, не могут понять, почему они имеют право записаться на прием к данному врачу исключительно через терапевта. Доходит до того, что если гражданин по каким-то причинам не попал в уже назначенное время на прием к врачу узкой специализации, у которого он состоит на учете и получает необходимую медицинскую помощь, то его повторно направляют к терапевту. Пациенты, которые по состоянию здоровья не могут так долго ждать, вынуждены идти к тем же специалистам в платный кабинет.

В этой связи выделяется обращение гражданина П. (вх. 1002 от 09.10.2018), у которого был диагностирован сахарный диабет. Ему требовалась консультация эндокринолога, однако возможность записи на прием к врачу отсутствовала. Запись через терапевта была невозможна по причине отсутствия врача на терапевтическом участке: ранее работавший терапевт уволился, а постоянно замещающий врач отсутствовал. В регистратуре, со слов заявителя, запись на прием к эндокринологу не осуществлялась, пациентам лишь давались номера телефонов горячей линии в Волгограде (!) и рекомендовалось для решения вопроса о записи на прием к эндокринологу в Михайловке обращаться по данным телефонам.

Приведенный пример свидетельствует о том, что в настоящее время имеется проблема получения консультации не только у врачей узкой специализации, но и у терапевта, а зачастую и у педиатра. Обычно такие трудности возникают у жителей сельских населенных пунктов, привлекательность работы в которых для специалистов гораздо ниже, чем в областном центре или в центрах муниципальных районов, особенно с учетом того, что обеспечение их жилым помещением крайне затруднительно. При этом жителям глубинки проблематично добраться до центральной районной больницы из-за больших расстояний и отсутствия нормального транспортного сообщения. Руководство районных больниц пытается принять меры с целью разрешения данной ситуации. Для обеспечения приема граждан привлекаются врачи из других населенных пунктов или районного центра, но зачастую ежедневный прием организовать не представляется возможным, что не позволяет жителям получать медицинскую помощь по необходимости и является одной из причин обращений граждан к Уполномоченному по правам человека.

Так, гражданка Т. (вх. 661 от 04.07.2018) обратилась к Уполномоченному с заявлением о том, что ее мужа госпитализировали в больницу с диагнозом «ишемический инсульт». При выписке домой ему рекомендовали вызвать терапевта из поликлиники для определения постоперационного курса лечения в амбулаторном порядке. Муж гражданки Т. не мог передвигаться самостоятельно, поэтому заявительница обратилась в ГУЗ «Поликлиника № 2» города Волгограда с просьбой направить терапевта на дом. В регистратуре поликлиники пояснили, что терапевт придет к больному только через две недели. После обращения Уполномоченного к руководству учреждения муж гражданки Т. был осмотрен терапевтом на дому в течение часа.

С заявлением о недостаточном количестве врачей-терапевтов к Уполномоченному в очередной раз обратился депутат сельского совета Береславского сельского поселения Калачевского муниципального района Н. В. Заброта (вх. 365 от 09.04.2018). Как было установлено,

в Береславской участковой больнице имелись серьезные проблемы с укомплектованностью врачами-специалистами, которая составляла 64,9%. В частности, в больнице был только один врач-терапевт, который после увольнения его коллеги на пенсию оказывал помощь пациентам на нескольких терапевтических участках, а также работал в стационаре и дополнительно осуществлял дежурства в терапевтическом отделении больницы на четверть ставки. Первый вопрос, который возникал: как долго врач при такой нагрузке сможет на должном уровне выполнять свои обязанности? Кроме того, актуальным был и вопрос обеспечения граждан надлежащей медицинской помощью на период его отсутствия по причине ухода в отпуск или направления на обучение. В это время амбулаторный прием вели врачи-терапевты из других населенных пунктов, однако не каждый рабочий день, а только в понедельник и четверг.

Руководством ГБУЗ «Калачевская ЦРБ» принимались различные меры по решению данного вопроса, но самым перспективным оказалось направление на обучение по договорам о целевой подготовке врачей в Волгоградском государственном медицинском университете<sup>1</sup>. Однако данная мера не может дать немедленные результаты, так как для обучения необходимо определенное время. Между тем привлечению в село уже практикующих специалистов препятствует отсутствие жилья и развитой социальной инфраструктуры.

При работе по обращению гражданки С. (вх. 1101 от 14.11.2018) стало известно о недостаточности врачей-гематологов в регионе. Согласно полученной информации, в 2017 году предусматривалось 27 штатных должностей гематологов, при этом реально на данных должностях работали 17 специалистов. Для работы в стационарных условиях не хватало 7 врачей-гематологов, а в амбулаторных условиях — 3 врачей<sup>2</sup>.

Также гражданам приходится сталкиваться с очередностью на отдельные виды исследований. Длительность ожидания их проведения достигала трех-четырех недель, если речь идет о магнитно-резонансной или компьютерной томографии, а также об ультразвуковом исследовании. Граждане, которым требовалось пройти обследование в более короткие сроки, были вынуждены обращаться в частные лечебные учреждения и проходить данные обследования платно.

Гражданка Х. (вх. 323 от 26.03.2018) сообщила о том, что в связи с необходимостью оперативного лечения ей была назначена дата госпитализации 16 апреля 2018 года. Обратившись в ГУЗ «Поликлиника № 20» города Волгограда во второй декаде марта с целью пройти ультразвуковое обследование сердца, заявительница была проинформирована о том, что обследование будет ей сделано не ранее 20 апреля 2018 года.

Гражданка А. (вх. 1052 от 25.10.2018) сообщила о назначении ей неврологом магнитно-резонансной томографии шейного отдела позвоночника. Однако в рамках существующей очередности за счет средств обязательного медицинского страхования она могла пройти обследование только во второй половине ноября 2018 года, то есть через месяц.

*Береславскую УБ Калачевского района посетил общественный правозащитник доктор Д. А. Капранов совместно с сотрудниками аппарата волгоградского Уполномоченного*



<sup>1</sup> Письмо комитета здравоохранения Волгоградской области от 27 апреля 2018 года № 13-37/2483.

<sup>2</sup> Письмо комитета здравоохранения Волгоградской области от 28 ноября 2018 года № 14/07/742.





Также к Уполномоченному поступала информация о том, что работники государственных лечебных учреждений пытаются убедить граждан получать необходимые медицинские услуги именно в платном порядке, а не в рамках обязательного медицинского страхования, аргументируя это в первую очередь тем, что в таком случае обследование будет более оперативным (вх. 232 от 01.03.2018, вх. 267 от 14.03.2018).

В отдельных случаях своевременность оказания гражданам медицинской помощи полностью определяется уровнем финансирования соответствующих расходов. Так, в Волгоградском филиале МНТК «Микрохирургия глаза» сложилась шестимесячная очередь на проведение обследования с целью определения нуждаемости в хирургической помощи (например, вх. 677 от 12.07.2018). После прохождения обследования гражданин вносился в список лиц, нуждающихся в проведении операции, ожидая своей очереди еще не менее полугода, хотя мощности данного лечебного учреждения не загружены в полном объеме и каждый очередник может пройти необходимое обследование и лечение в кратчайшие сроки в случае, если самостоятельно оплатит их. Причиной такой ситуации является уровень финансирования соответствующих расходов, который не позволяет использовать мощности данного лечебного учреждения в полном объеме, несмотря на наличие граждан, нуждающихся в соответствующем лечении.

Также к Уполномоченному поступали обращения граждан об очень длительных сроках ожидания проведения высокотехнологичной медицинской помощи. Так, гражданке П. (вх. 1243 от 24.12.2018) нуждаемость в оказании такой медицинской помощи была установлена врачебной комиссией ГБУЗ «Николаевская ЦРБ» еще в ноябре 2017 года. До настоящего времени она так и не была ей оказана. При этом гражданка П. уже стояла в листе ожидания оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет средств федерального бюджета в ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр травматологии и ортопедии им. Н. Н. Приорова». Однако в связи с изменением порядка финансирования в 2019 году операции, в которой она нуждается (теперь она проводится не за счет федерального бюджета, а за счет средств обязательного медицинского страхования), ее документы были возвращены для решения вопроса об оказании данной помощи в другом медицинском учреждении. В настоящее время этот вопрос находится в стадии разрешения, и в новый лист ожидания она еще не поставлена<sup>1</sup>. Таким образом, смена порядка финансирования только увеличила период ожидания гражданкой П. получения необходимой помощи.

Периодически поступала информация о том, что при оказании гражданам медицинской помощи в стационарах пациентам приходится самостоятельно закупать требуемые лекарства и расходные материалы для процедур: бинты, шприцы, резиновые перчатки и т. д. (например, вх. 695 от 17.07.2018 и вх. 654 от 04.07.2018). В дальнейшем лечебные учреждения могут компенсировать соответствующие расходы граждан, однако не все пациенты имеют возможность позволить себе такие расходы даже при условии их последующей компенсации, а некоторые данным правом не пользуются по причине отсутствия соответствующей информации.

Стоит отметить, что в отчетном году 75,6% всех обращений по вопросам реализации права на охрану здоровья связано с проблемой обеспечения льготных категорий граждан лекарственными средствами, что следует тенденции последних лет. При этом финансирование расходов на льготное лекарственное обеспечение из года в год не соответствует фактическим потребностям граждан в лекарственных средствах, что явно следует из приведенной в таблице информации.

<sup>1</sup> Письмо комитета здравоохранения Волгоградской области от 14 января 2019 года.

	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год
Потребность федеральных льготников (млн руб.)	1 543	1 325	1 577,87	1 568,96
Поступило из федерального бюджета для обеспечения федеральных льготников (млн руб.)	487,731	8,93%	12,03%	предусмотрено 396,77 (25,29%)
Потребность региональных льготников (млн руб.)	1 373	1 389	1 775,52	1 690,01
Выделено из областного бюджета для обеспечения региональных льготников (млн руб.)	634,91 (46,24%)	668,068 (48,1%)	787,56 (44,36%)	предусмотрено 784,697 (46,43%)

Дополнительно стоит отметить, что одной из причин такого положения в лекарственном обеспечении федеральных льготников в рамках набора социальных услуг стало неверное правовое регулирование данных вопросов, применение страховых принципов финансирования с одновременным предоставлением льготникам права забирать денежные средства, которые государство выделяет на них для льготного лекарственного обеспечения.

Несомненно, недофинансирование расходов является главной причиной неполной обеспеченности льготников лекарственными препаратами. Невозможно никакими организационными процедурами обеспечить закупку качественных лекарств на 50 или 70% дешевле их реальной стоимости, и именно здесь необходимо искать корень большинства проблем в лекарственном обеспечении льготников.

Между тем на практике закрепленный в законе принцип обеспечения больных льготными лекарствами в соответствии с их нуждаемостью с успехом заменяется принципом обеспечения препаратами в пределах выделенных бюджетом средств. Поэтому неудивительно, что уже несколько лет в адрес Уполномоченного с завидной регулярностью поступают обращения по данному поводу. Во многих случаях благодаря тесному сотрудничеству со специалистами комитета здравоохранения Волгоградской области удавалось оперативно решать большинство таких обращений, поэтому обращающиеся в адрес Уполномоченного граждане в итоге лекарства все же получали. Однако проблема обеспечения бесперебойности снабжения больных необходимыми лекарствами остается крайне актуальной.

Анализ обращений позволяет утверждать, что, обращаясь к врачу за выпиской рецептов на получение льготных лекарств, граждане могут столкнуться с незаконным отказом в этом по причине отсутствия препаратов в обслуживающей их аптеке (например, вх. 876 от 29.08.2018, вх. 870 от 28.08.2018, вх. 971 от 01.10.2018). При этом в ходе рассмотрения отдельных обращений граждан нередко устанавливалось, что либо этот препарат в аптеке все же имеется (например, вх. 563 от 06.06.2018), либо он мог быть направлен в аптеку в любое время. Однако решение данных организационных вопросов фактически возлагалось на пациентов и их родственников, которых вынуждали самостоятельно звонить по телефонам соответствующей горячей линии областного комитета здравоохранения, а также обращаться в мой адрес (вх. 611 от 20.06.2018, вх. 1115 от 20.11.2018).

В истекшем году ситуация с обеспечением граждан льготными лекарственными препаратами еще более усложнилась. Одной из причин тому послужило то, что Министерством здравоохранения Российской Федерации были утверждены обязательные правила определения максимальной цены контракта при закупке лекарств для льготных категорий граждан<sup>1</sup>. Применение

<sup>1</sup> Приказ Минздрава России от 26 октября 2017 года № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения».



данных правил привело к усложнению процедуры закупки препаратов, что увеличило сроки их проведения. Кроме того, в целях экономии бюджетных средств начальная цена подлежащих закупке лекарств теперь определялась на основании информации о ценах на них в ранее заключенных контрактах без учета возможных колебаний рыночных цен. В итоге при проведении закупок на поставку отдельных лекарств от поставщиков не поступали заявки на участие, что объяснялось либо отсутствием препарата на рынке, либо низкой расчетной ценой на покупаемые лекарства. Следствием этого становилось признание аукционов несостоявшимися.

Количество несостоявшихся аукционов в 2018 году существенно увеличилось по сравнению с предыдущим периодом. Если речь идет о поставках лекарств для федеральных льготников, то в 2018 году не состоялось 30 электронных аукционов на общую сумму 84,85 млн рублей, хотя в 2017 году таких аукционов было только восемь на сумму 8,41 млн рублей.

Аналогичная ситуация и по закупкам для региональных льготников: в 2018 году признаны несостоявшимися 34 электронных аукциона на сумму 30,1 млн рублей, хотя в 2017 году было только 13 несостоявшихся аукционов на сумму 14,69 млн рублей<sup>1</sup>.

В силу данных изменений с конца марта были отмечены новые тенденции в практике разрешения Уполномоченным обращений граждан по проблемам ненадлежащего лекарственного обеспечения. Во-первых, обращения стали поступать по таким препаратам, по которым ранее проблем не наблюдалось (например, по лекарствам для лечения онкологических заболеваний). Также перестали выдаваться тест-полоски для лиц, страдающих сахарным диабетом.

Во-вторых, мне уже не удавалось оперативно решать вопросы обеспечения заявителей требуемыми лекарствами по причине их отсутствия на складе (вх. 613 от 20.06.2018, вх. 633 от 27.06.2018, вх. 1193 от 11.12.2018, вх. 631 от 26.06.2018, вх. 632 от 27.06.2018).

Единственное, чего удалось достигнуть в данных случаях, так это выписка рецепта, несмотря на отсутствие необходимых препаратов в аптеке. В соответствии с действующим законодательством такие рецепты граждане могут отдать в аптеку, и они должны быть исполнены в установленные законодательством сроки (не более 10 дней). Однако данные сроки не соблюдались (например, вх. 483 от 16.05.2018). Больные оставались без лекарств, прекращая лечение, что повлекло за собой необратимые процессы, либо были вынуждены покупать дорогостоящие препараты за свой счет, в том числе используя заемные средства.



*Уполномоченный по правам человека в РФ  
Т. Н. Москалькова посетила  
ГУЗ «ГКБСМП № 25» г. Волгограда*

<sup>1</sup> Письмо комитета здравоохранения Волгоградской области от 21 января 2019 года № 14/18/54.

В отдельных случаях вопрос обеспечения льготника необходимым препаратом решался путем его госпитализации. Однако данный вариант не мог быть приемлемым в принципе, так как больного, нуждающегося в амбулаторном лечении, проблематично помещать в стационар.

Прокуратурой Волгоградской области также фиксировались случаи ненадлежащего обеспечения граждан лекарственными средствами и медицинскими изделиями. В связи с этим городскими и районными прокурорами вносились соответствующие представления главным врачам медицинских учреждений, а также направлялись иски о возмещении в пользу граждан денежных средств, затраченных больными на покупку лекарственных препаратов, предоставление которых должно осуществляться по бесплатным рецептам. Так, камышинским городским прокурором в адрес главных врачей трех медицинских учреждений внесены представления по фактам невыдачи инвалидам I и II группы рецептов на получение средств самоконтроля глюкозы в крови. Прокурор Котовского района, в свою очередь, предъявил в районный суд исковое заявление об обеспечении больного, страдающего сахарным диабетом, средствами самоконтроля, которое в итоге было удовлетворено<sup>1</sup>.

Много нареканий со стороны граждан вызывает существующая практика решения вопросов о приобретении для льготников лекарств, которые не включены в соответствующие перечни препаратов, предоставляемых бесплатно. Решения об адресной закупке таких препаратов за счет областного бюджета принимаются экспертным советом по обеспечению необходимыми лекарственными препаратами отдельных категорий граждан, созданным комитетом здравоохранения Волгоградской области. Между тем сегодня заседания экспертного совета проводятся только один раз в шесть месяцев. Столь низкая периодичность заседаний приводит к тому, что зачастую соответствующие вопросы обеспечения больных требуемыми лекарствами не могут быть решены оперативно, а лечение — начато своевременно. В связи с этим разумно в интересах граждан увеличить периодичность заседаний экспертного совета, а также повысить финансирование расходов на приобретение лекарственных препаратов по его решениям, так как на сегодняшний день выделяемые средства не позволяют удовлетворить всю имеющуюся потребность граждан в дорогостоящих препаратах.



*Проблемы соблюдения прав граждан на охрану здоровья стали темой координационного совета под руководством УПЧ в РФ Т. Н. Москальковой, прошедшего в Волгограде*

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 25 января 2019 года № 25-9-2019.



Как оказалось, причиной невозможности реализации права на льготное лекарственное обеспечение может стать и несвоевременное включение пациента в соответствующий реестр. Так, гражданка С. (вх. 507 от 22.05.2018) была признана инвалидом III группы 2 апреля 2018 года, однако по истечении полутора месяцев она так и не была включена в реестр граждан, которые имеют право на получение лекарственных средств в рамках набора социальных услуг, что и повлекло соответствующие проблемы. По итогам проведенной работы были решены вопросы оперативного включения гражданки С. в соответствующий реестр федеральных льготников, направления необходимых лекарств в аптеку.

Периодически гражданами ставились вопросы качества лекарственных препаратов, закупаемых для льготных категорий пациентов. В этих случаях Уполномоченный разъяснял условия, при которых становится возможным закупка лекарств конкретного производителя, а также порядок решения данного вопроса. В то же время стоит отметить, что в 2018 году впервые стали поступать жалобы граждан, страдающих сахарным диабетом, на то, что требуемые виды инсулина стали выдаваться не как ранее, в форме картриджа для шприц-ручки с дозатором, которая очень удобна для применения, а в виде раствора для инъекций во флаконах. Между тем ряд граждан не могли самостоятельно сделать себе инъекции обычным шприцем. Гражданка Се. (вх. 517 от 25.05.2018) не могла сделать это по причине значительного ухудшения зрения. Гражданка Ш. (вх. 747 от 27.07.2018) не могла сделать это в силу преклонного возраста (68 лет). Были и другие заявители, которые по разным причинам сообщали о неспособности использовать раствор инсулина для инъекций должным образом (вх. 1152 от 30.11.2018, вх. 444 от 04.05.2018, вх. 572 от 06.06.2018). Во всех указанных случаях вопрос обеспечения граждан инсулином в картриджной форме был решен положительно.

Подводя итоги, стоит отметить следующее. Значительная часть проблем, с которыми граждане обращались в мой адрес в 2018 году, происходит из-за недостаточного финансирования расходов, отсутствия специалистов в государственной системе здравоохранения и других объективных причин. В то же время гражданам приходится сталкиваться и с затруднениями, обусловленными нерешенностью отдельных организационных вопросов либо отсутствием должного внимания к конкретному пациенту. В этой связи стоит отметить одно обстоятельство: практически все проблемы граждан, по поводу которых Уполномоченный обращался к соответствующим должностным лицам, разрешались, заявители были удовлетворены достигнутыми результатами. Следовательно, имеется возможность организации работы государственных лечебных учреждений таким образом, чтобы снизить количество обращений граждан, обусловленных отсутствием денежных средств, до минимума. Обнадеживает и тот факт, что Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в марте 2018 года обозначил в качестве приоритета увеличение расходов на здравоохранение до 4—5% от ВВП страны.

### 2.3. Защита социальных прав граждан

В течение 2018 года в адрес Уполномоченного поступило 136 письменных обращений по вопросам реализации социальных прав граждан, что составило 10,77% от общего количества письменных обращений (АППГ соответственно 155 и 11,3%). Вопросы, которые ставятся в заявлениях, разнообразны.

Довольно часто к Уполномоченному приходят обращения от лиц, находящихся в тяжелой жизненной ситуации и нуждающихся в социальной поддержке, с просьбой оказать материальную помощь. Данные обращения Уполномоченным направляются в органы социальной защиты населения для определения конкретных мер социальной поддержки, которые могут быть оказаны заявителям в соответствии с действующим законодательством.

В отдельных случаях граждане, которые уже признаны относящимися к льготным категориям, выражают свое несогласие с предусмотренным уровнем социальной поддержки, считая, что предусмотренные для них льготы не позволяют достигнуть конституционных целей обеспечения достойной жизни и свободного развития человека. Стоит отметить, что в этом отношении в 2018 году пришлось столкнуться с противоположными примерами. В качестве положительных итогов 2018 года необходимо отметить внесенные по инициативе губернатора Волгоградской области изменения в Социальный кодекс Волгоградской области, предусматривавшие:

- увеличение пособия семьям при рождении первого ребенка с 25 000 рублей до 50 000 рублей;
- введение дополнительного единовременного пособия семьям при рождении второго ребенка;
- увеличение порогового значения размера дохода, который учитывается при определении права на меры социальной поддержки по обеспечению социальными проездными билетами, с 1,5 до 1,7 от величины прожиточного минимума на душу населения;
- предоставление права на частичную компенсацию стоимости питания учащимся первых классов независимо от места проживания.

В то же время гражданка А. (вх. 1169 от 06.12.2018) сообщила о сокращении мер социальной поддержки многодетных семей в Калачевском муниципальном районе. Ранее за счет местного бюджета для указанной категории граждан была предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки — льгота в размере 50% по родительской плате за присмотр и уход за детьми в организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования. Однако с 1 сентября 2018 года она была отменена в целях обеспечения «норм и требований санитарных правил по питанию дошкольников, не повысив размер родительской платы для всех родителей, чьи дети посещают дошкольные учреждения»<sup>1</sup>. Подобные решения жителями Волгоградской области оцениваются крайне негативно.

Такой же была реакция волгоградцев и тогда, когда право ветеранов Волгоградской области на получение ежемесячной денежной выплаты было обусловлено имущественным цензом: доход ветерана не должен был превышать полуторную величину прожиточного минимума в расчете на душу населения по Волгоградской области. Обращения ветеранов, несогласных с таким положением, поступали к Уполномоченному и в отчетном году (например, вх. 125 от 06.02.2018, вх. 183 от 19.02.2018, вх. 1051 от 25.10.2018).

В 2018 году из 20 обращений граждан по вопросам признания их лицами, относящимися к льготным категориям, 15 (АППГ — 7) было от тех, кто не согласен с отказом в признании инвалидом или с определенной группой инвалидности. Поскольку разрешение данных вопросов по существу требует наличия специальных познаний в области реабилитации инвалидов, подобные

<sup>1</sup> Письмо администрации Калачевского муниципального района Волгоградской области от 16 января 2019 года № 186.



обращения направляются в Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области для проведения контрольных мероприятий. Одновременно гражданам даются разъяснения по правовым аспектам признания инвалидом. В частности, обращается внимание на то, что в соответствии с действующим законодательством признание инвалидом и определяемая группа инвалидности обуславливаются не фактом наличия заболевания, а тем, насколько выявленное заболевание нарушает функции организма человека и ограничивает его жизнедеятельность. Также даются разъяснения об установленном порядке обжалования решений органов медико-социальной экспертизы<sup>1</sup>.

По данным ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области», в 2018 году в органы медико-социальной экспертизы обратился 42 351 человек, из которых 38 843 были признаны инвалидами. В порядке переосвидетельствования отказано в признании инвалидом 1 109 гражданам. Данные решения мотивировались положительной динамикой на фоне эффективно проведенных реабилитационных мероприятий.

В течение прошедшего года было обжаловано 774 решения районных бюро медико-социальной экспертизы, по итогам проверки которых на областном уровне 50 было изменено (АППГ соответственно 755 и 43). В Федеральное бюро медико-социальной экспертизы было обжаловано 84 решения Главного бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области, из которых изменено только 2 решения (АППГ соответственно 123 и 2). Наиболее часто причиной изменения решения было уточнение степени выраженности функциональных нарушений организма в ходе реализации программы дополнительного обследования в связи с недостаточным объемом обследований в лечебно-профилактическом учреждении при изначальном направлении на медико-социальную экспертизу. Каждый инвалид имеет право на реабилитационные мероприятия, в том числе на получение бесплатно технических средств реабилитации, указанных в установленном Правительством Российской Федерации перечне. В 2018 году в Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования поступило 41 449 заявок на обеспечение соответствующими изделиями. В течение года исполнено 40 540 заявок, в том числе 923 поданные ранее отчетного года. Дополнительно гражданами было подано 9 014 заявок на выплату компенсации за самостоятельное приобретение средств реабилитации. Всего исполнено 9 099 заявок, в том числе 923 поданные ранее 2018 года<sup>2</sup>.

Тем не менее жалобы инвалидов на проблемы с обеспечением их техническими средствами реабилитации продолжают поступать к Уполномоченному по правам человека. Наиболее часто ставится вопрос об обеспечении абсорбирующим бельем, но проблемы у инвалидов возникают и с другими средствами реабилитации. Обычно данные вопросы оперативно разрешаются в рамках взаимодействия с сотрудниками Волгоградского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации. Однако это возможно не всегда. Так, сроки обеспечения инвалидов положенными по индивидуальной программе техническими средствами реабилитации могут затягиваться как вследствие ограниченности денежных средств, выделяемых на их приобретение, так и в силу необходимости проведения специальных процедур их закупки, что требует определенного времени, а также зависит от добросовестности поставщика. В итоге к Уполномоченному поступали такие обращения, как:

1) заявление гражданки Р. (вх. 434 от 27.04.2018), обратившейся в отделение Фонда социального страхования по поводу обеспечения ее экзопротезом молочной железы 23 октября 2017 года. В результате протез она смогла получить лишь в августе 2018 года;

2) обращение гражданки В. (вх. 810 от 03.08.2018), нуждавшейся в корсете жесткой фиксации и подавшей заявку на обеспечение им 16 февраля 2018 года. Данное средство реабилитации было ею получено в ноябре 2018 года;

<sup>1</sup> Письма ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» от 17 января 2019 года № 33/124 и от 15 января 2018 года № 50/114.

<sup>2</sup> Письмо ГУ — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 23 января 2019 года № 13-33/3408-13122.

3) заявление гражданина Н. (вх. 226 от 01.03.2018), подавшего 12 февраля 2017 года документы на обеспечение его противопролежневым матрацем и комнатным креслом-коляской с ручным приводом для лиц с большим весом. Они были получены заявителем в мае 2018 года. За этот период дважды заключался государственный контракт на поставку необходимых противопролежневых матрацев, но дважды он расторгался из-за несоответствия поставленного товара требованиям технического задания.

Действующее законодательство предусматривает в качестве альтернативного варианта обеспечения техническими средствами реабилитации самостоятельное их приобретение инвалидами с последующим получением компенсации их стоимости. Практически в каждом ответе Волгоградского регионального отделения Фонда социального страхования сообщается о том, что инвалиды информируются об этом праве, но они редко им пользуются. Причиной этому послужил тот факт, что полной компенсации затрат на самостоятельное приобретение средств реабилитации инвалид получить не может, поскольку ее размер ограничен ценами, по которым подразделения Фонда социального страхования закупают аналогичные средства реабилитации по государственным контрактам, где стоимость всегда меньше розничных цен, по которым граждане могут приобрести их самостоятельно.

Еще одним постоянным проблемным вопросом является обеспечение льготных категорий граждан, определенных федеральным законодательством и нуждающихся в санаторно-курортном лечении, путевками. На сегодняшний день ожидание в очереди занимает несколько лет:

— гражданин З. (вх. 603 от 14.06.2018) обратился в Фонд социального страхования с заявлением и справкой на получение путевки 24 августа 2017 года. По состоянию на 9 июля 2018 года его номер в очереди был 3 248;

— инвалид Е. (вх. 748 от 27.07.2018) подала заявление и справку на обеспечение путевкой на санаторно-курортное лечение 18 июля 2017 года, и через год номер ее очередности был 2 904;

— гражданин Ч. (вх. 582 от 07.06.2018) сдал заявление и справку 24 ноября 2016 года, и по состоянию на 9 июля 2018 года в очереди на получение путевки он был 1 334-м.

Причиной такого положения также являются проблемы ненадлежащего финансирования необходимых расходов, обусловленные недостаточным объемом денежных средств, заложенных на обеспечение льготников санаторно-курортным лечением в рамках набора социальных услуг. По информации Волгоградского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, норматив финансовых затрат на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в части санаторно-курортного лечения, составляет 127,9 рубля в месяц, то есть в расчете на год 1 534,8 рубля. Между тем максимальная стоимость одного дня пребывания льготника в санаторно-курортном учреждении в 2018 году была определена на уровне 1 202,6 рубля, а для инвалидов с заболеваниями и травмами спинного мозга — 1 881 рубля<sup>1</sup>. Таким образом, стоимость путевки на санаторно-курортное лечение намного выше объема денежных средств, выделяемых на одного гражданина, сохранившего право пользования соответствующей социальной услугой. В то же время льготникам, не имеющим объективной необходимости в санаторно-курортном лечении или имеющим противопоказания, дано право отказаться от данной услуги и получить выделяемые на нее денежные средства, которым они пользуются. Это предопределяет недостаточность средств, выделяемых на санаторно-курортное лечение льготников, сохранивших за собой право на данную социальную услугу.

В течение 2018 года Волгоградскому региональному отделению Фонда социального страхования на санаторно-курортное лечение льготников было выделено 42 256,5 тысячи рублей (АППГ — 45 924,6 тысячи рублей). На эти средства приобретено 1 930 путевок (АППГ — 2 253), в том числе 1 578 для самих льготников и 352 для сопровождающих лиц. При этом в 2018 году

<sup>1</sup> Письмо Государственного учреждения — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 13-33/3408-6092.





всего на исполнении находились заявки на обеспечение 8 798 путевками на санаторно-курортное лечение с учетом сопровождающих лиц. Таким образом, в 2018 году обеспеченность путевками составила 22% (АППГ — 25%).

По состоянию на 21 января 2019 года на обеспечение льготных категорий граждан санаторно-курортным лечением и проездом к месту лечения Волгоградскому региональному отделению Фонда социального страхования в 2019 году доведены ассигнования на сумму 40 768,8 тысячи рублей<sup>1</sup>.

Таким образом, финансирование расходов на санаторно-курортное лечение льготных категорий граждан снижается из года в год.

Периодически к Уполномоченному поступают обращения граждан по вопросам, связанным с назначением социальных выплат, расчетом их размера и порядком получения. В данных случаях Уполномоченный тесно сотрудничает с государственными и муниципальными органами, ответственными за реализацию соответствующих мер социальной поддержки. Зачастую этого бывает достаточно для разрешения поставленных заявителем вопросов.

Стоит отметить также и то обстоятельство, что до настоящего времени иногда серьезным препятствием в реализации прав граждан на получение мер социальной поддержки становится факт наличия или отсутствия регистрации по месту жительства, а также возможность доказать факт такой регистрации. Так, гражданка Б. (вх. 521 от 25.05.2018) сообщила, что имеются трудности с оформлением детских пособий на ее внучку. Девочка вместе с матерью проживала в жилом помещении, находящемся в ведении санатория «Палласовский». Для оформления пособия необходима справка о составе семьи, которая выдается многофункциональным центром при предъявлении домовой книги. Между тем руководство санатория длительное время не предоставляло данную книгу. При рассмотрении обращения с директором санатория была достигнута договоренность о выдаче домовой книги для оформления справки о составе семьи.

В более сложной ситуации оказалась многодетная семья гражданки К. (вх. 1203 от 13.12.2018). Ее супруг является военнослужащим, проходящим военную службу по контракту. Он прибыл в город Волгоград для продолжения прохождения военной службы вместе с членами семьи. Семья была обеспечена служебным жилым помещением на срок прохождения военной службы. Однако сам факт ограничения срока проживания в служебном жилом помещении привел к тому, что вся семья была зарегистрирована в служебном жилом помещении как по месту пребывания, а не как по месту жительства. В связи с этим им было отказано в предоставлении как мер социальной поддержки многодетных семей, так и пособий на детей. При этом необходимо отметить, что заранее никто не мог определить, сколько супруг гражданки К. будет проходить военную службу в Волгограде. Контракт о прохождении военной службы может продлеваться до достижения им предельного возраста пребывания на службе, поэтому представляется, что Волгоград в настоящее время является для него и членов его семьи местом постоянного проживания. Однако по формальным причинам регистрация их в областном центре как по месту жительства законодательством исключена, что не дает возможности пользоваться предусмотренными законом социальными гарантиями. Попытки Уполномоченного разрешить данный вопрос и добиться регистрации семьи К. в Волгограде как по месту жительства не имели положительного результата.

С процедурными обстоятельствами иного рода, препятствующими реализации социальных прав, столкнулась гражданка Г. (вх. 1195 от 11.12.2018). Ее муж работал оперуполномоченным ОУР Руставского ГОВД Грузинской ССР. В 1985 году он погиб при выполнении служебных обязанностей. В декабре 1992 года гражданка Г. вместе с детьми переехала для постоянного проживания в Волгоградскую область и приняла российское гражданство. В настоящее время ей

<sup>1</sup> Письма Государственного учреждения — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 23 января 2018 года № 13-33/3408-13122 и от 23 января 2018 года № 13-34/3408-14095.

выплачивается пенсия по случаю потери кормильца. Однако Федеральным законом от 4 июня 2014 года № 144-ФЗ была предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки членов семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении служебных обязанностей, — денежная компенсация в виде разницы между приходившейся на их долю частью денежного довольствия, получаемого погибшим сотрудником по состоянию на день его гибели, и назначенной им пенсией по случаю потери кормильца.

Гражданка Г. обратилась в органы внутренних дел с заявлением о назначении ей этой компенсации. По итогам рассмотрения ее обращения в назначении денежной компенсации было отказано. При этом в качестве причины отказа указано не отсутствие у нее права на эту компенсацию, а то, что назначение данной выплаты должно осуществляться по последнему месту прохождения службы погибшего сотрудника, которым в рассматриваемом случае выступает отделение уголовного розыска ОВД города Рустави, являющееся в настоящее время государственным органом другого государства. При этом членам семей сотрудников органов внутренних дел, погибших на территории Российской Федерации в период существования СССР, данная выплата назначается.

По данному вопросу заявительница неоднократно обращалась в различные инстанции. Отрицательные ответы были ею получены и от ГУ МВД России по Волгоградской области, и от Министерства внутренних дел Российской Федерации. Гражданка Г. считает сложившуюся ситуацию нарушением прав граждан.

Уполномоченным направлено обращение на имя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с просьбой рассмотреть данную проблему и принять возможные меры для ее разрешения.

Продолжает оставаться актуальной проблема доступности различных объектов инфраструктуры для инвалидов, имеющих ограничения по самостоятельному передвижению.

Чаще всего такие обращения поступают в связи с неприспособностью многоквартирных жилых домов, где проживают инвалиды, пользующиеся креслами-колясками, для их самостоятельного выезда на улицу. Подобные проблемы Уполномоченным разрешаются с участием органов прокуратуры и местных администраций. Однако этим вопрос доступности не ограничивается. И хотя в период подготовки к чемпионату мира по футболу 2018 года была проведена значительная работа по обеспечению доступности объектов социальной инфраструктуры для инвалидов, все же проблемы остаются, в том числе в Волгограде.

Инвалид I группы гражданин Е. (вх. 957 от 26.09.2018) в заявлении обращает внимание на то, что в городской черте как Волгограда, так и Волжского отсутствует пляж, приспособленный для купания инвалидов. Данная информация по итогам проверки была подтверждена. При этом администрация города Волжского сообщила, что будут приняты меры по оборудованию городского пляжа под нужды инвалидов к купальному сезону 2019 года<sup>1</sup>. Администрация Волгограда, в свою очередь, сообщила, что в настоящее время по причине отсутствия финансовых возможностей обустройство пляжей под нужды инвалидов не включено в соответствующую муниципальную программу. Тем не менее вопрос по организации свободного доступа инвалидов к водным объектам, на которых организовываются зоны отдыха у воды в период купального сезона, начал прорабатываться<sup>2</sup>. Данный вопрос остается на контроле Уполномоченного в 2019 году.

Таким образом, проблемы социального обеспечения сохраняют свою актуальность, что объясняется в первую очередь невысоким уровнем доходов населения, в результате чего граждане вынуждены прибегать к социальной поддержке государства с целью обеспечения более-менее приемлемого уровня жизни.

<sup>1</sup> Письмо администрации городского округа — город Волжский Волгоградской области от 6 ноября 2018 года № 6904/Е-2753/2.

<sup>2</sup> Письмо администрации Волгограда от 30 октября 2018 года № Е-1970/6-1и.



## 2.4. Проблемы пенсионного обеспечения

Количество обращений граждан по вопросам, связанным с пенсионным обеспечением, в 2018 году существенно снизилось и достигло 24, что составило 1,9% от общего числа обращений (АППГ соответственно 43 и 3,13%).

Анализируя информацию по всем обращениям, можно отметить, что проблемы в области пенсионного обеспечения практически не изменились. Обычно речь в них шла о невозможности документального подтверждения данных о периодах работы: факта выполнения трудовых обязанностей в определенной организации и на определенной должности, размера заработной платы и условий труда. Наиболее часто проблемы возникают, когда речь идет о годах работы в период существования СССР и в 1990-е годы.

Так, гражданин С. (вх. 251 от 06.03.2018) обратился в Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по Тракторозаводскому району города Волгограда с заявлением о назначении досрочной пенсии в связи с работой на должностях монтажника стальных и железобетонных конструкций. Однако ему в этом было отказано, так как отдельные периоды работы не были включены в льготный стаж по мотиву отсутствия возможности документального подтверждения факта выполнения данных работ в течение всего рабочего дня. Организации, в которых работал гражданин С., ликвидированы. Архивные документы по работникам в архивные организации переданы не были. В результате этого у заявителя отсутствовала возможность реализовать свои права.

Уполномоченным оказывается максимально возможная помощь гражданам в поиске архивов предприятий. Однако, к сожалению, результат поисков не всегда бывает положительным.

Так, гражданка М. (вх. 886 от 31.08.2018) нуждалась в документальном подтверждении факта ее работы на Самаркандской обувной фабрике им. XXI съезда КПСС в 1976 и 1977 годах. На запросы Пенсионного фонда был получен только ответ о том, что данная организация прекратила свою деятельность и все документы сданы в архив. Уполномоченный обратился к своему коллеге — Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека. В ноябре 2018 года была получена справка Территориального управления по архивному делу Самаркандской области, которая подтверждала факт работы гражданки М. в указанные годы на обувной фабрике и размер выплаченной ей заработной платы.

Встречаются и случаи, когда отказ в зачете отдельного периода работы в пенсионный стаж обусловлен нарушением со стороны работодателя установленных правил ведения трудовых книжек. И хотя это нарушение допущено было именно работодателем, негативные последствия наступают у работника в виде снижения размера его пенсионного обеспечения. Так, у гражданина Т. (вх. 499 от 22.05.2018) в трудовой книжке была запись о поступлении на работу с наименованием одной организации, а следующая запись — об увольнении из другой организации. Информация о ее переименовании или реорганизации в трудовой книжке отсутствовала. Вследствие этого два года работы в трудовой стаж зачтены не были.

В настоящее время информация об условиях и порядке пенсионного обеспечения довольно распространена, тем не менее этого оказывается недостаточно, так как поступают обращения граждан, которые не смогли в полной мере реализовать свои права по причине отсутствия информации о том, что им были положены пенсионные выплаты.

Гражданка С. (вх. 304 от 20.03.2018), которая воспитывала ребенка-инвалида до достижения им 8-летнего возраста, имела право на получение пенсии с 50 лет. Однако по причине отсутствия соответствующей информации она обратилась в органы Пенсионного фонда Российской Федерации с заявлением о назначении пенсии в обычном порядке — по достижении

55-летнего возраста. Фактически пенсионные права, которые она не реализовала в указанные годы, были ею утрачены. Это негативные последствия заявительного принципа реализации прав граждан.

К сожалению, в области пенсионного обеспечения гражданам также приходится сталкиваться с ситуациями, когда факт их пенсионного обеспечения зависит от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства. При этом может складываться ситуация, когда у гражданина данная регистрация может отсутствовать по таким вполне объективным причинам, как отсутствие собственного жилья или отказ родственников предоставить ему жилое помещение, как это имело место у гражданина Ч. (вх. 836 от 13.08.2018). При этом действующее законодательство предусматривает в качестве обязательного условия пенсионного обеспечения постоянное проживание на территории Российской Федерации, что в первую очередь подтверждается регистрацией по месту жительства. Конечно, проблему возможно решить и путем обращения в суд, однако это требует дополнительного времени и необходимых затрат на оказание юридической помощи.



*В г. Волгограде третий год работает проект «Правовой марафон для пенсионеров», проводимый совместно с общественными организациями*



## 2.5. Соблюдение трудовых прав граждан

В 2018 году к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступило 32 письменных обращения по вопросам нарушения трудовых прав граждан, что составило 2,53% от общего количества письменных заявлений (АППГ соответственно 49 и 3,57%).

Значительная часть таких обращений посвящена проблемам начисления и выплаты заработной платы. При рассмотрении обращений по факту невыплаты заработной платы Уполномоченный взаимодействует с органами прокуратуры, Государственной инспекцией труда в Волгоградской области, а также обращается в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области для организации процессуальной проверки на предмет наличия в действиях работодателей соответствующего состава преступления.

Среди поступивших обращений по факту невыплаты заработной платы хотелось бы остановиться на заявлении гражданина К. (вх. 1108 от 16.11.2018), который работал в период с 29 сентября 2017 года по 24 апреля 2018 года в ООО «СК «Управление строительства-620» на должностях штукатура и электромонтажника. Заявитель нанимался для выполнения работ по строительству стадиона «Волгоград Арена» в рамках подготовки к чемпионату мира по футболу 2018 года. При этом перед ним, а также перед другими работниками со стороны строительной организации образовалась значительная задолженность по оплате труда, которая до настоящего времени так и остается непогашенной. В частности, задолженность перед гражданином К. составила в общей сложности 205 000 рублей, что подтверждено решением Дзержинского районного суда города Волгограда от 8 августа 2018 года. Кроме того, в настоящее время в Арбитражном суде города Москвы рассматривается заявление о признании ООО «СК «Управление строительства-620» банкротом, что свидетельствует о неблагоприятном финансовом положении организации, а это еще больше осложняет взыскание работниками заработной платы. Уполномоченным по правам человека направлено обращение в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области об организации процессуальной проверки по факту невыплаты гражданину К. и другим работникам ООО «СК «Управление строительства-620» заработной платы.

Еще один пример. Гражданин И. (вх. 196 от 21.02.2018) в период с апреля 2014 года по сентябрь 2015 года фактически работал охранником в ООО «Частная охранная организация «АРГО», обеспечивая охрану объектов МУП «Городской водоканал г. Волгограда». При этом на момент увольнения перед ним и его коллегами имелась задолженность по оплате труда за май и июнь 2015 года, которую он начал требовать в судебном порядке в 2018 году. Только в ходе судебного разбирательства работникам стало понятно, что



*Трудовые права волгоградцев нередко удается отстаивать совместно с представителями СМИ («Лучший журналист-правозащитник — 2018» Савичева Евгения, корреспондент ИД «Волгоградская правда»)*

трудовые отношения у них были не с охраняемым предприятием. В действительности трудовые соглашения у них были заключены с ООО «Кадровое агентство «Практик», которое впоследствии направило их в охраняемое предприятие во исполнение имевшегося между организациями гражданско-правового договора. Именно кадровое агентство должно было погашать задолженность по оплате труда, однако оно было признано банкротом и ликвидировано еще в декабре 2016 года по итогам конкурсного производства, а долги по заработной плате остались непоплаченными.

По информации комитета по труду и занятости Волгоградской области, по состоянию на 1 января 2019 года задолженность по заработной плате в Волгоградской области составила 165,4 млн рублей перед 1 680 работниками. При этом почти вся сумма задолженности приходится на организации, находящиеся на различных стадиях банкротства. Ради объективности стоит отметить, что столь высокий уровень задолженности по заработной плате объясняется предоставлением ООО «Волгоградский завод буровой техники» статистической отчетности о наличии у предприятия невыполненных обязательств по оплате труда на сумму 164,2 млн рублей. Кроме того, в 2018 году была прекращена деятельность двух организаций, имеющих долги по оплате труда на общую сумму 31,7 млн рублей, в связи с завершением конкурсного производства<sup>1</sup>. Все это свидетельствует об актуальности проблемы обеспечения прав работников на получение задолженности по заработной плате при проведении процедур банкротства.

В 2018 году органы прокуратуры уделили особое внимание вопросам соблюдения законодательства о банкротстве в деятельности арбитражных управляющих организаций, имеющих задолженность по оплате труда. Выявлены такие нарушения, как непроведение инвентаризации имущества, бездействие в вопросах организации торгов по реализации имущества и проведения комплекса мер, направленных на удовлетворение требований кредиторов, в том числе по выплате заработной платы<sup>2</sup>.

По информации Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области, следственная практика свидетельствует о том, что в ряде случаев работодатели аккумулируют поступающие на предприятие денежные средства на счетах аффилированных организаций, которыми они фактически управляют, уклоняясь таким образом от взыскания задолженности по заработной плате. В связи с этим предлагается в качестве выхода из ситуации предусмотреть возможность обращения взыскания в суд задолженности по оплате труда за счет имущества предприятий, когда на их счета поступает выручка от реализации товаров, работ или услуг основных предприятий<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что уже в течение нескольких лет Уполномоченным постоянно поднимается тема отсутствия надлежащих гарантий прав работников на получение задолженности по оплате труда в случае банкротства работодателя. Обычным результатом несостоятельности организации является оставление требований по заработной плате без реального погашения по мотиву отсутствия в необходимом количестве имущества у должника. Имеющиеся в настоящее время в законодательстве гарантии, суть которых в том, что работники обладают определенным преимуществом в удовлетворении своих требований по оплате труда перед остальными кредиторами, на практике оказываются неэффективными как по причине того, что имущества у банкротящихся организаций недостаточно, так и потому, что законодательством определены платежи, которые осуществляются до погашения задолженности по оплате труда.

В связи с этим Уполномоченный выражает надежду, что рассматриваемые в настоящее время в Волгоградской областной Думе инициативы о внесении в федеральное законодательство изменений, предусматривающих дополнительные меры по защите интересов работников несостоятельных организаций в части оплаты труда, будут доработаны и направлены для рассмо-

<sup>1</sup> Письмо комитета по труду и занятости Волгоградской области от 23 января 2019 года № 18-08-20/283.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 25 января 2019 года № 25-9-2019.

<sup>3</sup> Письмо Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области от 25 января 2019 года № 208-16-2019.



тения в Государственную Думу Российской Федерации. Они предусматривают:

- создание государственного компенсационного фонда гарантий прав работников, за счет которого будет выплачиваться заработная плата работникам при банкротстве работодателя;
- отнесение любой задолженности по заработной плате к текущим платежам второй очереди вне зависимости от времени ее возникновения;
- сокращение расходов, финансируемых за счет средств должника, на осуществление процедуры банкротства с целью направления данных средств на удовлетворение требований кредиторов;
- сокращение срока осуществления процедуры наблюдения до четырех месяцев и т. д.

Негативно Уполномоченным оценивается то, что согласно действующему трудовому законодательству минимальный размер оплаты труда гарантирует не минимальную величину тарифных ставок, окладов, то есть не только плату непосредственно за труд определенной квалификации и в определенном объеме, а заработную плату работника в целом, которая включает в себя стимулирующие и компенсационные выплаты.

Стоит также отметить, что в 2018 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области обращались работники государственных и муниципальных организаций, несогласные с принятыми решениями по определению размера заработной платы, назначению стимулирующих выплат, распределению нагрузки среди работников, изменению штатного расписания и сокращению количества работников. Подобные обращения приходили от работников муниципального бюджетного учреждения «Муниципальная информационная библиотечная система» города Волжского (вх. 93 от 31.01.2018), трудового коллектива муниципального общеобразовательного учреждения «Секачевская основная школа городского округа город Михайловка Волгоградской области» (вх. 1077 от 02.11.2018), работника муниципального унитарного предприятия «Береславское коммунальное хозяйство» (вх. 23 от 15.01.2018), педагогического коллектива муниципального общеобразовательного учреждения средняя школа № 1 города Серафимовича (вх. 685 от 07.06.2018). Подобные обращения рассматривались Уполномоченным с привлечением местных администраций, профильных государственных областных структур и органов прокуратуры.

Обращает на себя внимание информация Волгоградского областного Совета профессиональных союзов о наличии проблемных вопросов в области охраны труда. В частности, о допускаемых нарушениях при специальной оценке условий труда работников, на основании которой в дальнейшем принимаются решения о предоставлении работникам гарантий и компенсаций в связи с работой во вредных и опасных условиях труда.

Так, сообщается о том, что за последние четыре года по итогам проведения специальной оценки условий труда в учреждениях здравоохранения компенсаций и гарантий лишились более 4 300 работников. В связи с этим осуществлено 27 проверок правильности проведения специальной оценки условий труда, по итогам которых было выявлено 12 замечаний. Кроме того, сообщается, что во время контроля за ходом проведения спецоценки в АО «Каустик» установлено, что оценочной организацией использовались результаты измерений, которые были просрочены на шесть и более месяцев. На основании этих данных значительная часть работников должна была лишиться гарантий и компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда. Повторные исследования позволили сохранить права данных работников. В связи с этим контролирующим и надзорным органам необходимо уделить особое внимание вопросам специальной оценки условий труда работников.

## 2.6. Право на образование

В 2018 году к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступило 13 письменных обращений по вопросам, связанным с реализацией права на образование, что составляет 1,03% от общего количества письменных обращений (АППГ соответственно 15 и 1,09%). При этом можно отметить, что большинство указанных обращений касалось несистемных проблем, возникающих в процессе реализации гражданами своего права на образование.

Среди поступивших обращений хотелось бы все же отметить следующие заявления. Сложные экономические условия, в которых в настоящее время находится наша страна, привели к тому, что некоторые российские семьи, чьи реальные доходы снижаются, например многодетные семьи, испытывают значительные трудности с внесением родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях. Действующие льготы по своему размеру незначительны и не изменяют ситуации. Это, в свою очередь, порождает такие заявления, как обращение гражданки Б. (вх. 1221 от 19.12.2018). Заявительница — одинокая мать троих несовершеннолетних детей. Размер ее заработной платы составлял 12 500 рублей. Из данного дохода ей было необходимо оплатить коммунальные услуги, питание и одежду детей, а также она несла дополнительные расходы на услуги детского сада. Уверен, что вопрос о снижении для таких категорий граждан родительской платы за услуги дошкольных образовательных учреждений является насущной необходимостью, и соответствующий вопрос должен быть рассмотрен на областном уровне и в муниципальных образованиях.



*МОУ «Лицей № 7» г. Волгограда стало образовательной площадкой для правового просвещения волгоградских учащихся*





В январе 2018 года к Уполномоченному одновременно поступили жалобы представителей рабочего коллектива и родителей воспитанников детского сада «Малышок» Качалинского сельского поселения Иловлинского района (вх. 80 и 81 от 29.01.2018) на руководство данного учреждения. В обращениях говорилось о неудовлетворительной работе заведующего детским садом, а также о том, что обращения работников и родителей в местную администрацию не дают положительного результата. Ситуация стала меняться только после обращения Уполномоченного по правам человека и проведения прокуратурой Иловлинского района проверки, по итогам которой были вскрыты многочисленные нарушения, в том числе хищения денежных средств, послужившие основанием для возбуждения уголовного дела. Помимо этого было установлено, что в здании детского сада в зимнее время не обеспечивалась необходимая температура, дети были вынуждены находиться в дошкольном учреждении в верхней одежде либо не посещать его вовсе. Причиной тому послужили невозможность использования всех составляющих систем отопления здания детского сада (отопление полов и тепловентиляционная система), а действующая система отопления радиаторами работала не с полной нагрузкой в связи с имеющимися засорами. Данные факты были известны в течение длительного времени и руководству отдела образования, опеки и попечительства администрации Иловлинского района, однако меры по исправлению ситуации не принимались. Только после вмешательства прокуратуры района местными властями были приняты необходимые меры: в течение пяти дней заменено 34 неисправных радиатора, проведены промывка и обслуживание системы теплоснабжения, начата работа по восстановлению системы тепловентиляции<sup>1</sup>.

Анализируя заявления родителей детей, посещающих общеобразовательные учебные заведения, стоит отметить, что продолжают поступать обращения граждан по фактам проведения в сельских населенных пунктах реорганизационных мероприятий, целями которых являются лишение малокомплектных школ статуса самостоятельных образовательных учреждений и присоединение их к более крупным общеобразовательным учреждениям (вх. 1019 от 16.10.2018 и вх. 1153 от 03.12.2018). Зачастую местные жители не согласны с такими решениями, однако их мнение не имеет обязательного значения, решения о реорганизации принимаются, несмотря на возражения родителей. И хотя существенных нарушений действующего законодательства при этом в результате инициированных прокурорских проверок не устанавливается, все же считаю, что местные власти должны более тесно работать с населением при разрешении данных конфликтных ситуаций. Обычно занимаемая позиция, когда муниципалитет принимает решение о реорганизации образовательных учреждений, предварительно не уладив все конфликтные вопросы с родителями учащихся, представляется этически неверной.

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Иловлинского района от 22 февраля 2018 года № 7ж2018.

## 2.7. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства

В 2018 году количество письменных обращений по вопросам, связанным с темой гражданства, оформления проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, поступивших в адрес Уполномоченного, достигло 80, что составило 6,33% от общего числа обращений (АППГ соответственно 68 и 4,96%).

Довольно часто суть поступающих обращений касается оказания заявителям содействия в решении вопросов, связанных с определением статуса граждан и оформлением документов, легализующих их нахождение на территории Российской Федерации. В связи с этим Уполномоченным оказывается возможная помощь в поиске свидетельств о рождении, документов о регистрации по месту жительства по состоянию на 6 февраля 1992 года, направляются запросы в посольские учреждения государств, ранее входивших в состав СССР, а также в адрес учреждений и должностных лиц данных стран, уполномоченных в области защиты прав человека, с целью установления наличия у заявителя гражданства данного государства, ускорения оформления национальных паспортов, а также оказания иного возможного содействия. Помимо этого Уполномоченным предоставляются необходимые консультации в области миграционного законодательства.

В то же время стоит отметить, что нередко причиной сложной ситуации, сложившейся у обращающихся в мой адрес, является непринятие своевременных мер по оформлению своего пребывания на территории России. Годами не обращаясь в органы миграционной службы, не поддерживая связь с посольскими учреждениями своих государств, заявители нередко утрачивают имеющиеся документы, допускают нарушение сроков действия национальных удостоверений личности, что в итоге только усложняет их легализацию. В отдельных случаях гражданами совершались преступления, за которые они осуждались к лишению свободы в Российской Федерации, что в принципе исключает не только принятие ими российского гражданства, но и возможность проживания в России.

Между Уполномоченным и Главным управлением МВД России по Волгоградской области организовано тесное взаимодействие с целью оказания максимального содействия иностранным гражданам и лицам без гражданства в прохождении всех процедур для легализации пребывания в Российской Федерации и принятия гражданства, что позволяет в оперативном порядке рассматривать поступающие заявления.

В настоящее время крайне актуальной является проблема правового регулирования процедур исполнения решений об административном выдворении апатридов в условиях отсутствия реальных доказательств их гражданской принадлежности и перспектив ее выявления. Такие лица длительное время содержатся в условиях, которые можно определить как тюремные. По состоянию на 16 января 2019 года в Центре временного содержания иностранных граждан более шести месяцев содержатся два человека, а более одного года — четыре человека<sup>1</sup>.

Обычно в случаях, когда личность выдворяемого достоверно не установлена (отсутствуют или недействительны документы, удостоверяющие личность), а административное выдворение в течение двух лет не было исполнено, апатрид освобождается из Центра временного содержания иностранных граждан не только без каких-либо документов, легализующих его пребывание в России, но и без достоверного установления его личности. В дальнейшем контроль со стороны государства за такими гражданами практически отсутствует. Проиллюстрировать такого рода проблемы можно на нескольких конкретных примерах.

<sup>1</sup> Письмо Главного управления МВД Российской Федерации по Волгоградской области от 22 января 2019 года № 19/353.



В отношении гражданина О. (вх. 787 от 01.08.2018), уроженца Республики Грузия, судом принято решение об административном выдворении. Консульские учреждения Республики Грузия потребовали провести процедуру фотоидентификации его личности в посольстве Грузии и именно гражданами Республики Грузия. Родственники гражданина О., проживающие на территории России, отказались выезжать в город Москву и перестали выходить на контакт по данному вопросу. Таким образом, возможные меры по установлению личности гражданина О. органами внутренних дел были исчерпаны. Фотоидентификация, которая могла бы быть проведена органами внутренних дел России, властями Республики Грузия не признается. Перспектива решения вопроса — освобождение О. из Центра временного содержания иностранных граждан по истечении двух лет содержания без надлежащих документов, удостоверяющих личность и законность пребывания в России, а также ожидание поступления его вновь для очередного выдворения. При этом, находясь на свободе, гражданин О. фактически будет лишен возможности пользоваться конституционными правами: он официально не трудоустроится, а это означает его бесправие в отношениях с работодателем, возникают проблемы с получением медицинской помощи в силу отсутствия полиса обязательного медицинского страхования, отсутствует возможность пользоваться предусмотренными законодательством мерами социальной поддержки.

По данному примеру как вариант разрешения подобных вопросов представляется необходимость достижения межгосударственных договоренностей о взаимном признании административных процедур фотоидентификации личности властями договорившихся государств.

Другой пример тоже показателен. Гражданин М. (вх. 430 от 25.04.2018), уроженец Армянской ССР, не может достоверно подтвердить свою принадлежность к гражданству Республики Армения. Власти Республики Армения согласны его принять при наличии соответствующей просьбы или согласия гражданина М., но он такое согласие давать отказывается, и решение Главного управления МВД Российской Федерации по Волгоградской области о его депортации не имеет перспектив исполнения. В итоге гражданин М. будет освобожден по истечении предельного срока содержания в Центре временного содержания иностранных граждан без документов, удостоверяющих личность и легализующих его пребывание в России.

По данному примеру как вариант разрешения подобных вопросов представляется необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации и в межгосударственные соглашения о выдаче таким гражданам, личность которых достоверно установлена, соответствующих документов на выезд из стран участников договоренностей и на выбор страны проживания, как это было, например, в период действия паспортов Нансена.

Полагаю, что аналогично следовало бы решать и вопросы апатридов, получивших отказ в их принятии странами, из которых они прибыли или в которые могли быть депортированы.

Действующее законодательство устанавливает препятствия для проживания на территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение отдельных преступлений и чья судимость не погашена или не снята. Кроме того, в отношении осужденных, отбывающих лишение свободы, Министерством юстиции Российской Федерации нередко принимаются решения о нежелательности их проживания на территории Российской Федерации. В указанных обстоятельствах законодательство предусматривает запрет на выдачу им разрешения на временное проживание или вида на жительство, а уже выданные разрешения аннулируются. Эта категория граждан наиболее уязвима для возникновения различного рода неопределенностей и уже в силу только этого становится наиболее социально опасной.

Принимая во внимание изложенное, Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с предложением разработать совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством иностранных дел РФ пути разрешения обозначенных вопросов. Считаю, что назрела необходимость законодательного урегулирования вопроса и о порядке пребывания в Российской Федерации, и о выезде из нее апатридов, в отношении которых не могут быть исполнены постановления об административном выдворении, депортации или реадмиссии.

В 2018 году продолжили поступать обращения по поводу фактов признания недействительными паспортов граждан Российской Федерации у лиц, которые получили их несколько лет назад, длительное время пользовались правами граждан России и привлекались к исполнению обязанностей, возлагаемых исключительно на российских граждан. В отдельных случаях подобные ситуации разрешаются в интересах граждан, хотя и в течение длительного времени, что отрицательно сказывается на уровне материального положения их семей. Так, гражданин С. (вх. 450 от 07.05.2018) приехал в Российскую Федерацию из Республики Казахстан вместе с родителями в 1994 году. На тот момент ему исполнилось 16 лет, у него был паспорт гражданина СССР. В 1995 году его родители приобрели гражданство Российской Федерации. Предполагая, что гражданин С. приобретает автоматически гражданство России вместе с ними, родители заявителя не указали данные о нем в своих заявлениях о принятии гражданства. Тем не менее он прошел профессиональное обучение и в дальнейшем был призван на военную службу в Вооруженные силы Российской Федерации. В 2004 году взамен паспорта гражданина СССР им был получен паспорт гражданина Российской Федерации. В 2008 году гражданин С. получил новый паспорт гражданина России взамен испорченного. В июне 2017 года по причине его утраты гражданин подал заявление на выдачу нового российского паспорта. Только спустя двадцать с лишним лет миграционными органами был поставлен вопрос о том, имеется ли у заявителя российское гражданство. Его постоянные устные обращения по этому поводу не имели положительного результата. Выяснение обстоятельств затянулось на год, после чего наличие у него гражданства России было все же установлено. В течение этого года гражданин С., глава многодетной семьи, в которой на иждивении находится четверо детей, не мог официально трудоустроиться и получать пособия на детей.

Однако не каждая подобная ситуация разрешается так благополучно:

1) гражданин В. (вх. 952 от 24.09.2018) 1986 года рождения сообщил, что он приехал в Волгоградскую область из Республики Азербайджан еще в 1989 году, но зарегистрировался по месту проживания только 31 августа 1992 года. В 1995 году родители гражданина В. приобрели гражданство России. В 2001 году заявитель в связи с достижением 14-летнего возраста был документирован паспортом гражданина России. В 2016 году данный паспорт был у него изъят по мотиву того, что он оформлен на утраченном или похищенном бланке. Теперь от гражданина В. требуют прохождения процедуры приема гражданства Российской Федерации, что осложняется наличием у него непогашенной судимости;

2) гражданка Ч. (вх. 167 от 16.02.2018) 1984 года рождения в 1998 году в несовершеннолетнем возрасте вместе с родителями переехала на постоянное место жительства из Республики Казахстан в Волгоградскую область. Первично была документирована паспортом гражданина Российской Федерации в 2000 году, а потом в связи с изменениями семейного положения в 2005 и 2010 годах производила его замену. Однако в 2018 году при проведении проверки паспорт Ч. был признан недействительным по мотиву отсутствия информации о приобретении ею гражданства в установленном законом порядке. До настоящего момента данный вопрос не разрешен и продолжает находиться на контроле Уполномоченного.



Стоит отметить, что в рассматриваемых случаях заявители длительное время определялись как граждане Российской Федерации, и уже в силу этого считаю, что формально ставить вопросы о признании недействительным паспорта неверно в принципе, тем более что в дальнейшем вопрос урегулирования статуса данных лиц затягивается на длительное время и это негативно отражается на уровне их жизни.

Управлением по вопросам миграции Главного управления МВД Российской Федерации по Волгоградской области также сообщается о других проблемных вопросах, требующих разрешения. В частности, имеются вопросы в отношении граждан Украины, обращающихся за получением разрешений на временное проживание в Российской Федерации. Зачастую ими предоставляются национальные паспорта граждан Украины без новой фотографии, которая должна вклеиваться по достижении 25- и 45-летнего возраста. Сам факт отсутствия такой фотографии влечет недействительность данного паспорта, что препятствует оформлению этими гражданами документов на проживание в Российской Федерации.

Также проблемным вопросом остается получение из компетентных органов иностранных государств информации об отсутствии либо наличии гражданства данных государств у лиц с неурегулированным правовым статусом, что затрудняет урегулирование их положения согласно главе VIII.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». Либо ответы из консульских учреждений на запросы зачастую не поступают вообще, либо в них сообщается о том, что необходимо личное обращение гражданина за получением указанных сведений с оплатой государственной пошлины.

## 2.8. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация

Обращения, в которых граждане тем или иным образом ставят под сомнение судебные решения, поступают в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области регулярно. Критикуя судебные акты, граждане указывают как на нарушение законодательства, регулирующего спорные правоотношения, по поводу которых было начато судебное разбирательство, так и на несоблюдение в судебном заседании процессуальных норм, существенное ограничение их права на представление доказательств и отстаивание своих интересов наравне с другими участниками процесса.

Действующее законодательство не предоставляет Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области права оспаривать судебные решения или проверять их законность и обоснованность, поэтому гражданам давались разъяснения о существующих способах обжалования судебных решений, а также разъяснения норм законодательства, регулирующих вопросы, которые были предметом судебного разбирательства.

Из всех обращений, касающихся деятельности судебных инстанций, хотелось бы выделить один вопрос, который не был разрешен на практике до конца. В двух предыдущих докладах Уполномоченный уже описывал проблему отмены судебных решений, вступивших в законную силу и фактически исполненных, по новым обстоятельствам в связи с изменением практики применения закона на основании правовых позиций, сформулированных Судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации. Данная проблема касается бывших военнослужащих, которые судебными решениями на основании свидетельских показаний были признаны ветеранами боевых действий, а также граждан, у которых в судебном порядке ранее признали право собственности на занимаемые жилые помещения, предоставленные им для проживания Министерством обороны Российской Федерации. В настоящее время уже признано, что подобные отмены были незаконны. Данная позиция высказана Конституционным судом Российской Федерации<sup>1</sup>. Однако каких-либо изменений в положении граждан, пострадавших от подобных отмен судебных актов, не произошло. Их последующие попытки восстановить действие первоначальных судебных решений не имели положительного результата, несмотря на обращения вплоть до Верховного суда Российской Федерации. Считаю сложившееся положение неправильным, фактически свидетельствующим об отсутствии незыблемости вступивших в силу судебных решений.

Самым серьезным последствием сложившейся ситуации является то, что среди граждан, пострадавших от подобной практики, глубоко укоренилось мнение о том, что существующая судебная система не позволяет человеку отстоять свои интересы в споре с государством, а вступившее в законную силу решение не может быть гарантом стабильности существующих правоотношений. Некоторые из данных граждан уже приняли решение смириться с существующим положением и прекратить судебные споры, так как связанные с разбирательством эмоции негативно отразились на состоянии их здоровья, а также по причине невозможности в дальнейшем нести судебные расходы, в том числе на услуги юристов.

Неотъемлемой стадией реализации права на справедливое судебное разбирательство является исполнение вступившего в силу судебного решения, так как без реализации указаний суда по разрешению правового спора фактически теряет смысл сама судебная защита. Между тем обращения граждан по вопросам, связанным с исполнением судебных актов, продолжают поступать в мой адрес, хотя и в меньшем объеме. В 2018 году по проблемам исполнительного производства было подано 50 письменных заявлений, что составило 3,96% от общего количества письменных обращений (АППГ соответственно 63 и 4,59%). Таким образом, тенденция снижения количества обращений на действия судебных приставов-исполнителей, которая имела место уже в 2017 году, продолжилась.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17 октября 2017 года № 24-П.



При этом стоит отметить, что деятельность Управления ФССП России по Волгоградской области в 2018 году происходила на фоне увеличения общего количества исполнительных производств до 1 363 630, что больше аналогичного показателя 2017 года на 126 182 исполнительных производства (то есть на 10,19%). В итоге в 2018 году на одного судебного пристава-исполнителя приходилось 3 071 исполнительное производство. Количество окончанных и прекращенных исполнительных производств составило 874 004, из которых в связи с фактическим исполнением требований, содержащихся в исполнительном документе, окончено 515 218 исполнительных производств<sup>1</sup>.

Проанализировав обращения граждан, можно выделить основные причины, которые их вызывают:

- 1) неполнота принятия мер, направленных на принудительное исполнение судебных актов, неиспользование всех предусмотренных законодательством возможностей;
- 2) несвоевременность принимаемых мер для принудительного исполнения судебного решения, что, в свою очередь, влечет длительность сроков исполнительного производства, намного превышающих установленный законодательством двухмесячный срок;
- 3) несвоевременность направления судебными приставами-исполнителями уведомлений, предусмотренных действующим законодательством.

Так, при рассмотрении некоторых обращений были установлены факты нарушения судебными приставами-исполнителями требований законодательства об уведомлении должника о возбуждении исполнительного производства (например, вх. 197 от 21.02.2018). Вместе с тем своевременное направление уведомлений позволит должнику воспользоваться своим правом на добровольное исполнение судебного решения, позволяющее избежать негативных последствий применения принудительных мер.

Непринятие судебным приставом-исполнителем всех мер по принудительному исполнению требований исполнительного документа о взыскании в пользу гражданина Ш. (вх. 1350 от 25.12.2017) денежных средств с ООО «Сантехсервис» привело к тому, что в дальнейшем данное юридическое лицо было ликвидировано, а исполнительный лист остался без исполнения. Как было установлено Михайловской межрайонной прокуратурой, приставом не осуществлены все необходимые запросы, выход в адрес должника с целью выявления имущества организации, на которое может быть обращено взыскание<sup>2</sup>.

Также непринятие всех мер для организации принудительного взыскания денежных средств было выявлено при рассмотрении других обращений. Нередко это жалобы на неисполнение судебных актов о взыскании алиментных платежей на детей. Так, исполнительное производство о взыскании денежных средств в пользу гражданки К. (вх. 190 от 21.02.2018) на содержание ребенка было возбуждено 20 марта 2017 года. Как выявлено прокуратурой Городищенского района, непосредственно после этого весь комплекс мер, направленных на исполнение судебного решения, принят не был. Местонахождение должника было установлено только через пять месяцев. В 2017 году должник к административной ответственности в связи с неуплатой средств на содержание ребенка не привлекался, имущественное положение должника не проверялось, удержание алиментов не производилось<sup>3</sup>.

Управление Федеральной службы судебных приставов Волгоградской области обращает внимание на то, что данные проблемы были определены не только субъективными причинами, но и объективными, относя к ним:

- 1) большую нагрузку по количеству исполнительных производств, приходящихся на одного судебного пристава-исполнителя;

<sup>1</sup> Письмо Управления ФССП по Волгоградской области от 25 января 2019 года № 34901/19/3544ВЕ.

<sup>2</sup> Письмо Михайловской межрайонной прокуратуры от 6 февраля 2018 года № 454ж/2018.

<sup>3</sup> Письмо прокуратуры Городищенского района Волгоградской области от 17 апреля 2018 года № 391ж/2018.

2) текучесть кадров по должности судебного пристава-исполнителя, которая в 2018 году составила 30,4%;

3) отсутствие достаточного финансирования расходов на осуществление мероприятий, связанных с совершением исполнительных действий, в первую очередь на почтовые расходы, горюче-смазочные материалы, приобретение расходных материалов. Например, в 2018 году объем бюджетных ассигнований на оплату почтовых расходов исходя из расчета на одно исполнительное производство составил 27,5 рубля по производству, возбужденному на основании судебного акта, и 13 рублей — на основании актов иных органов. При этом тарифы на отправку почтовых сообщений составляли: от 22 рублей за одно простое письмо, от 41 рубля за заказное письмо, 61 рубль за заказное письмо с уведомлением о вручении. Этим объясняется отсутствие возможности обеспечить требование законодательства даже в части уведомления участников исполнительного производства о его возбуждении.

В качестве отдельной категории обращений можно выделить заявления должников, причиной которых стало то обстоятельство, что в ходе исполнительного производства было обращено взыскание на их доходы, в результате которого у них не остается денежных средств, достаточных для удовлетворения минимальных потребностей. Так, при проверке по обращению гражданки М. (вх. 854 от 22.08.2018) было установлено, что она является должником по исполнительному производству о взыскании с нее в пользу ООО «ЭОС» денежных средств в размере 30 тысяч рублей. При этом судебным приставом было обращено взыскание на ее пенсию, а размер удержания определен на максимальном уровне — 50%. В результате после производства удержаний из пенсии гражданки М., величина которой составляла 8 535 рублей, она ежемесячно стала получать только 4 230 рублей. При этом стоит иметь в виду, что прожиточный минимум пенсионера в III квартале 2018 года был определен на уровне 7 400 рублей. С аналогичными заявлениями в мой адрес обращались также граждане М. (вх. 39 от 17.01.2018) и С. (вх. 411 от 23.04.2018).

В отдельных случаях в результате принимаемых приставами мер граждане теряли весь свой ежемесячный доход, оставаясь вообще без средств к существованию. Кроме того, имеют место случаи обращения взыскания на виды доходов, на которые взыскание обращать не может согласно требованиям законодательства об исполнительном производстве. Как показывает практика, такие ситуации складываются в случае, когда доходы гражданина поступают на банковские счета, откуда они списываются по распоряжению судебных приставов-исполнителей. При этом какая-либо предварительная проверка на предмет того, на основании чего данные средства поступают на счет гражданина-должника, никем не проводится, тем самым создаются условия, при которых нарушаются ограничения на обращение взыскания на доходы граждан, установленные статьями 99 и 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве». Зачастую граждане могут только принять меры по предотвращению повторения таких ситуаций, но не по возврату излишне удержанных сумм, что негативно сказывается на уровне их жизни.

Так, у гражданки П. (вх. 678 от 12.07.2018), чей единственный доход — пенсия, удержания производились непосредственно органом Пенсионного фонда Российской Федерации в размере 50%. В большем размере в случае с гражданкой П. удержания производиться не могут. Однако оставшаяся часть пенсии по ее заявлению была направлена на открытый на ее имя счет в банке, где в дальнейшем было списано еще 50% от поступившей суммы. В итоге гражданке П. на проживание в течение месяца осталось немногим более 2 700 рублей.

У гражданина М. (вх. 1182 от 07.12.2018), получающего пенсию также путем перечисления ее Пенсионным фондом Российской Федерации на банковский счет, было удержано в результате списания по распоряжению судебного пристава-исполнителя 100% пенсии.





Стоит отметить, что данная практика имеет место уже несколько лет, проблема не теряет своей актуальности, но каких-либо действенных мер по ее устранению не принимается.

Еще одним проблемным направлением является исполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В 2018 году на исполнении Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области находилось 645 соответствующих исполнительных производств, из которых окончено было только 272 исполнительных производства. Неисполнение данных судебных решений, по мнению Уполномоченного, определено в первую очередь недостаточным финансированием из областного бюджета расходов на обеспечение жильем указанной категории граждан. Вследствие этого количество сирот, чье право на жилье остается нереализованным, будет только увеличиваться при существующей практике, когда тем из них, чье право на жилье подтверждено судебным решением, фактически предоставляется приоритет в предоставлении жилья независимо от их положения в соответствующей очереди. Как следствие, необходимо ожидать увеличения количества обращений с соответствующими исками в судебные инстанции и в последующем — новых исполнительных производств о предоставлении жилых помещений сиротам.



*Сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека  
в Волгоградской области Ю. В. Корзеев и А. Ю. Бобрин  
с Уполномоченным по правам человека в РФ Т. Н. Москальковой*

## 2.9. Соблюдение прав граждан в деятельности правоохранительных органов, в том числе защита лиц в местах принудительного содержания

В 2018 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области поступило более 250 письменных обращений (АППГ — более 280), которые можно со всей определенностью отнести к теме соблюдения прав граждан в деятельности правоохранительных органов и защиты лиц в местах принудительного содержания. Доля таких обращений в почте Уполномоченного по сравнению с предыдущими годами работы фактически не изменилась и составила около 25% от всех письменных обращений.

Изменения в законодательстве, регулирующем деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области, произошедшие в 2016 году, лишь закрепили фактически сложившиеся конструктивные отношения с правоохранительными органами, и на этом фоне хочется отметить заинтересованность — в первую очередь территориальных органов МВД РФ, ФСИН РФ и СК РФ — в контактах и сотрудничестве с региональным Уполномоченным. Это выражается в разработке и согласовании годовых планов посещения мест принудительного содержания граждан, их реализации, проведении совместных мероприятий по обсуждению наиболее острых вопросов обеспечения прав и свобод человека, а также в участии Уполномоченного в заседаниях консультативных органов региональных подразделений соответствующих федеральных министерств и ведомств, таких как коллегии и расширенные совещания, а также в ра-

боте форумов, организованных Волгоградской областной наблюдательной комиссией. В 2018 году все совместные мероприятия, запланированные Уполномоченным и правоохранительными органами, функционирующими в Волгоградской области, выполнены. Надеюсь, эта практика сохранится и продолжит развиваться в будущем.

Согласно социологическим исследованиям<sup>1</sup>, проведенным в Волгоградской области, уверенность в защищенности своих личных и имущественных интересов выразили около 46,2% опрошенных жителей региона (в 2017 году — 40,3%), а вот доверие органам внутренних дел испытывают 38,7% опрошенных (в 2017 году — 40,8%), и по этим показателям регион занимает соответственно 31-е и 51-е место в России. Эти показатели в принципе соответствуют складывающейся обстановке: на фоне общего снижения количества зарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях на 3,4% возросло количество зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений, при этом в некоторых районах их прирост составил от 30 до 40% (!). Например, в Палласов-



Плановое посещение Уполномоченным  
В. А. Ростовщиковым ФКУ ЛИУ-15

<sup>1</sup> По материалам Комплексного анализа состояния преступности и основных результатов оперативно-служебной деятельности органов и подразделений ГУ МВД России по Волгоградской области за 2018 год.



ском районе он составил 32,6%, в Новониколаевском — 36,4%, а в Михайловском — 42,6% (!).

Полагаю, что на повышение уровня уверенности в защищенности личных и имущественных интересов отчасти повлияла сохраняющаяся на протяжении последних лет тенденция к снижению общего числа зарегистрированных преступлений против личности и собственности, а вот снижение уровня доверия к органам внутренних дел, вполне возможно, продиктовано снижением качества работы полиции, выразившимся в сокращении уровня раскрытых преступлений на 8,9%, а также в показателях розыска преступников, свидетельствующих о том, что при снижении общего количества разыскиваемых преступников на 6,2% разыскано меньше соответствующих показателей 2017 года на 8,4%<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что поступающие в адрес Уполномоченного жалобы достаточно реалистично отражают состояние правовой защищенности жителей Волгоградской области, в том числе по вопросам взаимодействия с правоохранительными органами. Например, на протяжении более десяти лет очень остро стоял вопрос об условиях содержания граждан в изоляторе временного содержания и специальном приемнике УМВД РФ по городу Волжскому. Поток жалоб по этому поводу не прекращался с момента образования института регионального Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области. В апреле 2018 года в городе Волжском был сдан в эксплуатацию новый корпус ИВС, а также специального приемника, отвечающий по своему инженерному устройству и организации бытовых условий самым современным требованиям и санитарным нормам, после чего от арестованных, содержащихся там, не поступило ни одной жалобы и нарекания на условия содержания. Этот пример свидетельствует о том, что руководством ГУ МВД РФ по Волгоградской области и МВД РФ в целом предприняты конкретные шаги, направленные на создание условий реального соблюдения прав человека в местах принудительного содержания граждан.

По результатам посещения мест принудительного содержания, деятельность которых обеспечивают органы внутренних дел, констатирую, что условия содержания граждан в них можно признать удовлетворительными. Большая часть помещений, предназначенных для содержания граждан, не вызывает нареканий по созданным и поддерживаемым условиям пребывания. В качестве ориентиров хотел бы отметить надлежащий порядок, поддерживаемый в ИВС, специальном приемнике, а также в КАЗ (комната для лиц, задержанных за административные правонарушения) МО МВД РФ «Камышинский» и, как уже упоминал, в УМВД РФ по городу Волжскому. Полагаю, что опыт организации работы этих подразделений следует всячески изучать и распространять.

*Плановое посещение Уполномоченным В. А. Ростовщиковым ФКУ ИК-12*



<sup>1</sup> По материалам Комплексного анализа состояния преступности и основных результатов оперативно-служебной деятельности органов и подразделений ГУ МВД России по Волгоградской области за 2018 год.

Одновременно есть и поводы для проявления озабоченности, а в ряде случаев и недоумения. Озабоченность вызывает, например, вялотекущая реконструкция ИВС УМВД РФ по городу Волгограду. Расположение камер, исключающее доступ к естественному освещению, вызывало нарекания с самого начала его эксплуатации. Реконструкция была начата в 2013 году и лишь на одном (третьем) этаже. На момент посещения в мае 2018 года работы там еще не были закончены, а предстоит реконструировать еще два этажа. Как долго они будут реконструироваться, можно только догадываться.

Также вызывает беспокойство отсутствие КАЗ в некоторых территориальных органах полиции, особенно при отсутствии иных мест принудительного содержания граждан, таких как ИВС и специальные приемники. В этих условиях видится затруднительным использование полицией полномочий в том объеме, который определен федеральными законами, например таких, как пресечение нарушений общественного порядка посредством задержания лиц, их совершивших, и содержания задержанных до рассмотрения их дела судом. На этом фоне продолжают поступать обращения граждан, в которых они жалуются, что содержание осуществлялось в не приспособленных для этого условиях.

В связи с изменением законодательства и передачей органам внутренних дел функции обеспечения работы ЦВСИГ (Центр временного содержания иностранных граждан) возникли проблемы с правовым статусом граждан, подвергнутых принудительному выдворению за пределы Российской Федерации и реадмиссии. В настоящее время всех граждан перевели на камерное содержание с часовыми прогулками в прогулочных двориках. Семьи с детьми размещены в карантинном блоке. Вместо полноценной игровой комнаты оборудовали детский уголок в кабинете первичного осмотра, то есть в том месте, где должно определяться наличие или отсутствие инфекционных заболеваний у граждан, помещаемых в ЦВСИГ. Детей прогуливают по одному часу в день в тех же прогулочных двориках, что и взрослых, где последние курят. Специально разработанные санитарные нормативы, существовавшие до передачи ЦВСИГ под юрисдикцию МВД РФ, забыты, а новые так и не разработаны. Таким образом, в ЦВСИГ созданы условия содержания, сопоставимые не с условиями содержания в исправительных колониях, а с условиями тюремного режима. Эта ситуация требует срочного вмешательства органов прокуратуры, федеральных министерств и Роспотребнадзора России, призванного регулировать вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Нормализация создавшейся ситуации будет одним из приоритетных направлений моей деятельности в 2019 году.

Не устранены случаи волокиты при возбуждении и расследовании уголовных дел, а равно других правонарушений. Эти факты были установлены внутренними проверками ГУ МВД РФ по Волгоградской области и проверками органов прокуратуры, проведенными в том числе по инициативе Уполномоченного. Констатирую, что из года в год повторяются случаи прекращения уголовного преследования и процедур привлечения к административной ответственности в связи с истечением сроков давности привлечения к ответственности. Особо беспокоят случаи, когда подозреваемые лица были установлены еще на стадии возбуждения уголовных дел и дел об административных правонарушениях. Считаю, что прекращение уголовных дел и дел об административных правонарушениях в связи с истечением сроков давности привлечения к ответственности — это явно не нормальная ситуация и она должна быть исправлена. Каждый такой случай необходимо рассматривать как недопустимый брак в работе правоохранительных органов, в том числе в работе прокуратуры как одного из контролирующих органов в России, как проявление некомпетентности исполнителей, а также как повод для проведения проверки на наличие коррупционных и иных противоправных составляющих.

С 2014 года и по настоящее время остается критично высоким количество обращений в мой



адрес по вопросам обеспечения тишины и спокойствия в населенных пунктах Волгоградской области в ночное время. Данную проблему связываю с изменением законодательства об административных правонарушениях, произошедшим в августе 2014 года, когда был изменен порядок составления протоколов об административных правонарушениях по составам правонарушений, которые предусмотрены региональными законами. Законом предусматривалось, что полномочия по составлению протоколов по таким составам могут быть переданы федеральным органам власти на договорной основе.

К сожалению, соответствующий договор до сих пор не согласован. Это затягивает время рассмотрения дел подобного рода административными комиссиями и осложняет процедуры привлечения виновных лиц к административной ответственности. Имеются факты истечения сроков давности привлечения виновных к административной ответственности, и, как следствие, остаются без должного реагирования факты нарушения правопорядка в городах и других населенных пунктах Волгоградской области, а на этой почве возникают межличностные конфликты, попытки самосуда.

Качество самих материалов об административных правонарушениях, представляемых органами полиции в административные комиссии, далеко от идеального. Так, в прошедшем году в администрацию Центрального района города Волгограда из отдела полиции только по одному и тому же объекту общественного питания, работающему в ночное время, поступило 13 материалов по факту нарушения тишины и спокойствия граждан в период с 22.00 до 7.00. Из них только два материала были оформлены надлежащим образом, и владелец кафе был привлечен к административной ответственности. Остальные прекращены в связи с истечением сроков давности привлечения к ответственности, потому как неоднократно возвращались для доработки, а именно: в материалах отсутствовали объяснения правонарушителя; отсутствовали данные о личности правонарушителя, в том числе его Ф. И. О., место проживания, паспортные данные; не были указаны дата, время или место совершения правонарушения. Итоги работы административных комиссий в Волгоградской области показывают, что объем прекращенных производств по делам указанной категории превышает 25%, а объем взысканных штрафов находится на уровне 40%. Причины такой низкой эффективности мер административного воздействия необходимо изучать и устранять, но называть эту работу высокопрофессиональной явно преждевременно.

Считаю, что объективность и принципиальность при осуществлении внутриведомственного контроля будут способствовать выработке дисциплинированности сотрудников полиции, формированию у них высокой степени внутренней ответственности за совершаемые ими действия и положительно скажутся на укреплении доверия населения к деятельности полиции в целом.

Ранее Уполномоченный выходил к региональному руководству с предложениями по нормализации финансирования государственной программы



*Подписание соглашения о сотрудничестве с Волжским межрегиональным природоохранным прокурором В. В. Селифановым*

Волгоградской области «Профилактика правонарушений и обеспечение общественной безопасности на территории Волгоградской области», в том числе в части финансирования выплаты вознаграждения гражданам за добровольно сданное оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества, что неоднократно отмечалось в предыдущих докладах (например, см. доклады 2014—2016 годов). В феврале 2018 года объем финансирования мероприятий по выплате вознаграждения гражданам за добровольно сданное огнестрельное оружие, патроны, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, средства взрыва и за предоставление достоверной информации об их незаконном хранении был увеличен со 100 до 600 тысяч рублей. Органами внутренних дел из этих средств освоено лишь 10,3%<sup>1</sup>, что не может быть признано удовлетворительным, и эта работа требует значительной активизации усилий.

В прошедшем году продолжилось сотрудничество Федеральной службы исполнения наказаний и Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области.

В течение 2018 года в адрес УПЧ в Волгоградской области от лиц, содержащихся в местах содержания под стражей, подведомственных ФСИН РФ и расположенных на территории Волгоградской области, поступило около 200 жалоб и иных обращений, так или иначе относящихся к деятельности УФСИН. Непосредственно условий содержания в исправительных учреждениях касается лишь половина этого количества жалоб, в остальных поднимаются вопросы, не относящиеся к компетенции ФСИН РФ, и эта тенденция сохраняется на протяжении последних трех-четырёх лет.

Тематика обращений за прошедший год практически не изменилась. По условиям отбывания наказания и содержания в исправительных учреждениях гражданами наиболее часто поднимаются вопросы:

- о недостатках в оказании медицинской помощи, в первую очередь специализированной, включая стоматологическую и ортопедическую;
- неудовлетворительном санитарном состоянии бытовых и подсобных помещений;
- оформлении документов, удостоверяющих личность;
- недостатках технического обустройства мест отбывания наказания;
- оказании услуг информационно-правового характера, в том числе о просьбах предоставить формуляр и пояснительную записку для желающих обратиться в Европейский суд по правам человека.

Один из наиболее острых вопросов, вызывающих социальную напряженность в местах лишения свободы, — это вопрос об оказании медицинской помощи осужденным и арестованным. Два года назад Федеральной службой исполнения наказания РФ был анонсирован ввод в эксплуатацию нового корпуса ФКУ СИЗО-5. У приглашенных гостей было неподдельное восхищение по поводу уровня и количества специального оборудования в медицинском блоке, лицензирование которого планировалось осуществить в ближайшее время. Медицинский блок не функционирует до настоящего времени, дорогостоящее оборудование простаивает и постепенно приходит в негодность, а арестованные не имеют возможности получить медицинскую помощь на должном уровне. Очевидна необходимость активизации усилий руководства ФКУ МСЧ-34 по ускорению ввода в эксплуатацию имеющихся площадей и оборудования.

Одна из проблем, существующих на протяжении длительного времени и не имеющих до сих пор четких путей разрешения, в том числе законодательных, — это проблема содержания в исправительных учреждениях лиц без гражданства. Проблемы, которые возникают у осужденных, не имеющих документов, удостоверяющих их личность или принадлежность к гражданству какой-либо страны, появляются одна за другой. Без паспортов эти граждане остаются фактически за бортом нормальных условий человеческой жизни, начиная от невозможности вступить в

<sup>1</sup> По материалам Комплексного анализа состояния преступности и основных результатов оперативно-служебной деятельности органов и подразделений ГУ МВД России по Волгоградской области за 2018 год.



брак и иметь возможность получать длительные свидания и заканчивая препятствиями в назначении пенсий, пособий, установлении инвалидности и получении иных мер социальной поддержки. По окончании срока наказания их, как правило, ожидает содержание на протяжении до двух лет в ЦВСИГ в целях исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, а потом и вообще полная неопределенность в отношениях с государством. Эта проблема более подробно затронута в соответствующем разделе настоящего ежегодного доклада.

В ходе проведения проверки ряда обращений по данному вопросу я был проинформирован руководством УФСИН РФ по Волгоградской области, что соответствующие запросы о предыдущих местах и временных периодах проживания осужденных исправительными учреждениями направлялись своевременно и по необходимым адресам, но ответы на эти обращения не поступали в течение длительных периодов времени — от трех до шести месяцев. Мною практикуются самостоятельные запросы необходимой информации, в том числе в режиме телефонной связи, и это дает результаты, но следует совершенствовать систему обмена информацией между различными министерствами и ведомствами в целях ускорения истребования необходимых сведений и оперативного получения нужной информации.

Право на труд — это одно из основных прав человека. Лица, содержащиеся под стражей, не ограничены в реализации данного права за известным исключением по поводу видов трудовой деятельности. Одно из исправительных учреждений, в котором существует всеобщая трудовая занятость, — это ФКУ ИК-28. Этот отрадный факт, к сожалению, единичный, хотя жалобы по поводу размера оплаты труда имеются и здесь.

Вопрос о трудовой занятости, подчеркну, не только осужденных, но и тех, кто содержится в следственных изоляторах, а в отдельных случаях это периоды, растянутые на несколько лет, — это тот вопрос, который нужно решать. Проблемы с производственными базами, кадрами и прочими барьерами (препятствиями) известны, но следует искать выход и из этой ситуации.

Поиск путей разрешения данной ситуации — это одна из приоритетных задач, которую я планирую разрешать в 2019 году.

В 2018 году обозначилась очередная проблема исполнения решений Европейского суда по правам человека. В частности, 28 июня 2018 года ЕСПЧ вынесено Решение по делу «Белоусов и другие против России» (Application no. 65302/16), которым была удовлетворена жалоба содержащегося в ФКУ СИЗО-1 гражданина П. в части признания необоснованным его содержания под стражей после 19 марта 2016 года, и ему присуждена справедливая денежная компенсация. Вместе с тем 4 июля 2018 года Тракторозаводским районным судом города Волгограда ему был вновь продлен срок содержания под стражей, из чего можно констатировать, что установленное ЕСПЧ нарушение общепризнанного права человека не было пресечено, оно приобрело явно длящийся характер и надежды на его прекращение были утрачены. Суд апелляционной инстанции также не предпринял действенных мер для реализации права заключенного под стражу на освобождение до суда в условиях, когда Европейским судом по правам человека уже было установлено нарушение его права на судебное разбирательство в течение разумного срока. Из этого следует, что в Российской Федерации необходимо законодательно разработать механизм исполнения решений ЕСПЧ не только в части выплаты справедливой компенсации, но и в части реального прекращения нарушения самого права, предусмотренного Европейской конвенцией «О защите прав человека и основных свобод».

В целом правоохранительные органы, действующие на территории Волгоградской области, правильно реализовывали свою компетенцию и не допускали в своей деятельности грубых или массовых нарушений прав и свобод человека.

## ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ

Происходящие изменения в стране, например внедрение цифровых технологий в различные жизненные сферы, затрагивают устоявшиеся гражданско-правовые отношения в обществе, само понятие правосубъектности человека. Безусловно, гражданин должен обладать набором правовых знаний, практикой ориентирования в столь стремительно меняющемся правовом пространстве, дабы быть способным отстаивать свои права и законные интересы. В таких условиях правовое просвещение граждан выходит на первые позиции прежде всего в деятельности правозащитных институтов.

В силу ограниченности финансовых возможностей для подготовки и оформления печатных изданий в виде газет, брошюр, памяток правового характера основным способом правового просвещения волгоградцев являются различные формы привлечения учащихся и молодежи, в частности творческие конкурсы по исследованию правовой тематики учащимися общеобразовательных, средних специальных и высших образовательных учреждений.

Ярким примером формирования правовой культуры молодых волгоградцев может служить ежегодно проводимый конкурс среди учащихся 4–11-х классов общеобразовательных учреждений Волгоградской области «Права человека глазами ребенка», приуроченный к отмечаемому 10 декабря Международному дню прав человека. Конкурс пользуется широкой популярностью в средних образовательных учреждениях региона, подтверждением чему являются участие в нем десятков школ и гимназий, сотни представляемых работ учащихся. Двенадцать тематических направлений (Конвенция о правах ребенка, административное право, конституционное право, международное право, правовое регулирование в сфере культуры, образования, искусства и спорта, семейное право и др.) позволяют ребятам проявить свой интерес к различным правовым секторам, составляющим многообразную палитру



*Учащиеся волгоградских ССУЗов приобретают правовые навыки на ежегодной научно-практической конференции в ГБПОУ «Волгоградский технологический колледж»*





взаимоотношений между гражданином и государством. На научно-практической конференции, прошедшей на базе МОУ «Лицей №7» Волгограда 12 декабря 2018-го, были подведены итоги очередного конкурсного года. Победителями в различных номинациях стали десятки ребят, награжденных памятным дипломами.

Аналогичная по целям и задачам научно-практическая конференция, но уже среди волгоградских студентов на тему «Проблемы реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» проходила в мае 2018 года на базе ГБПОУ «Волгоградский технологический колледж». Это также совместный проект по правовому просвещению молодежи Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области и комитета образования, науки и молодежной политики Волгоградской области. В прошедшем году учащейся молодежи было предложено шесть тематических дискуссионных площадок, среди которых конституционно-правовая, гражданско-правовая, история развития прав человека, реализация и защита прав человека в информационной среде и др. Итогом творческого состязания для ребят стали не только памятные награды, но и полученные правовые знания и правозащитный опыт.

В проведении правового просвещения граждан активную роль продолжают играть некоммерческие правозащитные организации. Так, получил свое практическое развитие проект «Правовой пожилой», стартовавший два года назад на основе сотрудничества волгоградского Уполномоченного и Межрегиональной общественной организации «Кредитный правозащитник». Эффективный вклад в информирование волгоградцев о конкретных способах защиты их законных интересов вносят и ряд других волгоградских общественных правозащитных организаций.

Дает свои результаты популяризация активной гражданской позиции волгоградцев в защите их прав. С этой целью в 12-й раз 10 декабря волгоградским Уполномоченным подведены итоги правозащитной деятельности с присвоением звания «Правозащитник года» в трех номинациях. Так, по результатам прошедшего года принято решение присвоить звание «Правозащитник Волгоградской области 2018 года» учащемуся МОУ СШ № 38 города Волгограда Шитику Ивану — за активную жизненную позицию по обеспечению права на жизнь. В номинации «Правозащитные и общественные организации» — Алейхой Анастасии, добровольцу Волгоградской региональной общественной благотворительной организации содействия детям и молодежи с диабетом «Диабетическое содружество», — за активную практическую деятельность по защите прав на охрану здоровья граждан, страдающих сахарным диабетом. В номинации «Государственные, муниципальные служащие, руководители, должностные лица» — Печниковой Елене Николаевне, начальнику отдела социальных программ ГУ ВРО ФСС РФ, — за конструктивное сотрудничество по разрешению вопросов обеспечения средствами реабилитации волгоградцев с ограниченными физическими возможностями.



*Награждение волгоградского школьника  
Ивана Шитика дипломом  
«Правозащитник Волгоградской области 2018 года»*

При этом Уполномоченный отмечает, что правовых проблем в разных сферах государственной и общественной жизни остается немало, однако есть и достаточно примеров, когда вместе с волгоградцами удалось отстоять законность и справедливость, что является наглядным примером результативности правозащитных усилий граждан.

Средства массовой информации остаются наиболее результативным инструментом в правовом просвещении сограждан. Проводящийся совместно с волгоградской организацией Союза журналистов России ежегодный конкурс творческих коллективов и журналистов на наиболее актуальное освещение темы «Наши права и свободы» существенно помогает гражданам реализовывать их законные интересы, постигать основы правоприменения. В 2018 году продуктивно на этом направлении работали журналисты ГТРК «Волгоград-ТРВ», изданий «Волгоградская правда», «Еланские вести», информационного сайта V1.ru, ставшие призерами журналистского состязания.

Так, в номинации «Лучший журналист-правозащитник 2018 года» отмечена Савичева Евгения, корреспондент ИД «Волгоградская правда». Почетными дипломами также награждены Серебряков Алексей, корреспондент портала V1.ru, Полетаева Светлана, заместитель главного редактора газеты «Еланские вести», Петрухина Евгения, ведущая службы информационных программ ТВ ГТРК «Волгоград-ТРВ».

Деятельность Уполномоченного по правовому просвещению, безусловно, могла быть более продуктивной при соответствующем финансировании имеющихся проектов, например ежемесячного издания «На защите прав», выпуск которого прекратился в 2013 году.



*День Героев России*



## 4

# ОБЩИЕ ОЦЕНКИ И ВЫВОДЫ

Давая общие оценки и делая выводы относительно обеспечения прав и свобод человека, Уполномоченный исходит в первую очередь из тех проблем, которые были выявлены при рассмотрении обращений граждан как непосредственного источника информации об имеющейся практике реализации законодательства, определяющего правовое положение человека. При этом Уполномоченный исходит из следующих положений Конституции Российской Федерации:

- права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью;
- Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Практика Уполномоченного показывает, что для граждан наиболее существенными являются социально-экономические права, непосредственно влияющие на уровень их благосостояния. Именно поэтому подавляющая часть обращений связана с реализацией прав граждан, непосредственно влияющих на уровень благосостояния населения.

В этой связи хотелось бы отметить, что 2018 год повторил тенденцию предыдущих лет в части снижения реальных доходов волгоградцев. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области, реальные располагаемые денежные доходы населения за период с января по ноябрь 2018 года в сравнении с аналогичным периодом 2017 года снизились. Без учета единовременной выплаты, произведенной пенсионерам в январе 2017 года, размер снижения составил 2,2%, а с учетом данной выплаты — 2,9%<sup>1</sup>. Поэтому граждане ждут от государства поддержки в первую очередь в области социальных отношений.

Характеризуя ситуацию в целом, можно утверждать: положение в области реализации прав и свобод граждан в 2018 году было стабильным, о чем свидетельствует хотя бы тот факт, что общее количество обращений граждан в адрес Уполномоченного не увеличивалось, а по отдельным направлениям даже снизилось. Более того, в регионе в 2018 году были приняты изменения в Социальный кодекс Волгоградской области, которыми предусмотрены дополнительные меры по улучшению социального положения граждан, нуждающихся в государственной поддержке.

В отчетном периоде продолжилась тенденция, которая наблюдалась в практике Уполномоченного на протяжении предыдущих трех лет, — существенное увеличение количества письменных заявлений граждан, касающихся реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Доля обращений данной тематики впервые стала самой значительной, даже превысив обращения по вопросам реализации жилищных прав. В то же время это происходит на фоне принимаемых органами здравоохранения усилий по улучшению медицинского обслуживания граждан. Следовательно, необходимо все же сосредоточить внимание на решении проблем, связанных с организацией обеспечения граждан доступной медицинской помощью.

<sup>1</sup> Социально-экономическое положение Волгоградской области в 2018 году: доклад / Терр. орган Фед. службы гос. статистики Волгоград. обл. Волгоград: Волгоградстат, 2019. С. 26.

Кроме того, стоит признать, что наличествуют факты нарушений прав граждан, имеющих как объективные, так и субъективные причины. Прежде всего следует говорить о недостаточности финансирования бюджетных расходов для обеспечения прав граждан. При этом стоит отметить, что информация, необходимая для определения уровня надлежащего финансового обеспечения реализации прав граждан, имеется, однако соответствующие решения принимаются не в соответствии с этими данными, причем какие-либо действенные меры по исправлению ситуации отсутствуют. Из года в год Уполномоченного информируют о том, что финансирование расходов на лекарственное обеспечение льготных категорий граждан находится на уровне ниже 50% от нуждаемости. Обеспеченность льготников путевками ниже трети, и этот показатель ежегодно снижается. О необходимости внесения изменений в порядок расчета объема бюджетных средств, выделяемых на данные направления, либо прекращения практики предоставления выбора между получением льгот в натуре или денежной компенсации и исключения страхового принципа финансирования натуральных льгот говорится давно, однако подобное решение не принято до настоящего времени.

Негативно на уровень обеспеченности прав граждан влияет и отсутствие в законодательстве четких ответов по таким значимым вопросам, как:

- кто должен обеспечить жильем граждан, которые встали в очередь на улучшение жилищных условий до 2005 года;

- кто и в каком порядке обязан обеспечить реализацию законодательства об исполнительном производстве в части ограничения размера удержаний из доходов граждан в установленных рамках;

- каков статус лиц, которые не являются гражданами Российской Федерации и не имеют права нахождения на ее территории, но не могут быть выдворены за ее пределы и в связи с этим освобождены из специализированного учреждения.

Еще одной проблемой является длительность сроков реализации отдельных прав граждан:

- расселение граждан из аварийных жилых помещений;

- рассмотрение вопроса о пригодности жилых помещений для проживания инвалидов с учетом их потребностей или о наличии оснований для предоставления им другого жилья;

- прохождение отдельных медицинских исследований (ультразвуковое исследование, компьютерная или магнитно-резонансная томография и т. д.);

- исполнение судебных решений о взыскании алиментов или денежных средств по иным основаниям;

- предоставление лицам из числа детей-сирот жилых помещений.

Крайне негативно граждане оценивают излишний формализм в работе государственных органов. Обычному гражданину трудно понять логику того, что его многоквартирный дом, который в течение нескольких лет оценивался как ветхий и требующий капитального ремонта, в одночасье становится надлежащего качества только потому, что из жилищного законодательства исключили такой термин, как «ветхий».

В отдельных случаях причиной того, что гражданин не реализовал свое право, является отсутствие информации о возможности получить определенную государственную поддержку. В условиях заявительного характера реализации социальных прав граждан правовое просвещение приобретает исключительное значение. Данное направление деятельности государства необходимо дополнительно развивать, а также расширять круг лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь.



Следует усилить информирование населения об инициативах и решениях государственных органов, которые направлены на улучшение положения граждан, причем данная информация должна распространяться прежде всего через традиционные средства массовой информации, так как значительная часть пожилых граждан не имеют навыков пользования сетью Интернет.

Взаимодействуя с органами исполнительной власти и муниципалитетами по поднимаемым гражданами вопросам, Уполномоченный всегда находит поддержку в своем стремлении оказать людям максимальное содействие в решении имеющихся проблем. Тем не менее граждане продолжают сталкиваться с явными нарушениями их прав, а также с грубым или неуважительным отношением к ним со стороны должностных лиц государственных и муниципальных органов и учреждений. Поэтому правовое воспитание служащих государственных и муниципальных структур, приобщение их к идее о том, что вся деятельность государства направлена в первую очередь на обеспечение благополучия каждого человека в отдельности, на реализацию его прав, как это и определено в Конституции Российской Федерации, сохраняют свою актуальность.

Устранение перечисленных выше причин нарушений прав граждан, и в первую очередь их финансовое обеспечение в соответствии с реальной нуждаемостью, а также сотрудничество с населением позволят решить большую часть задач, стоящих перед страной в настоящее время.

Уполномоченный по правам человека  
в Волгоградской области

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение

## 1

Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2018 году ..... 2

## 2

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина ..... 8

2.1. Практика реализации жилищных прав граждан ..... 8

2.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь ..... 19

2.3. Защита социальных прав граждан ..... 28

2.4. Проблемы пенсионного обеспечения ..... 33

2.5. Соблюдение трудовых прав граждан ..... 35

2.6. Право на образование ..... 38

2.7. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства ..... 40

2.8. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация ..... 44

2.9. Соблюдение прав граждан в деятельности правоохранительных органов, в том числе защита лиц в местах принудительного содержания ..... 48

## 3

Правовое просвещение ..... 54

## 4

Общие оценки и выводы ..... 57



К Уполномоченному  
по правам человека  
в Волгоградской области  
можно обратиться по адресу:

400066, г. Волгоград, ул. Пушкина, д. 14  
Тел. (8442) 38-83-55,  
тел./факс (8442) 38-83-60  
E-mail: [upl@volganet.ru](mailto:upl@volganet.ru)  
[www.hr34.volganet.ru](http://www.hr34.volganet.ru)

Прием граждан проводится ежедневно  
с понедельника по пятницу  
с 9.00 до 17.00