ДОКЛАД

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2017 ГОД

Волгоград

1.
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2017 году

Количество обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области с учетом определенных колебаний осталось на прежнем уровне:

КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ	2017 год	2016 год	2015 год
Всего: из них	6301	6413	6401
поступило в письменной форме	1372	1265	1325
принято Уполномоченным и сотрудниками аппарата в ходе личных приемов	2389	2432	2397
поступило по телефону	2540	2716	2679

2017

ПИСЬМЕННЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ 1 715

С учетом жалоб, оставшихся с прошлого года, всего в производстве в 2017 году было 1715 письменных заявлений.

В отчетном году Уполномоченным по правам человека ежемесячные личные приемы граждан проводились в городах Волгограде и Камышине, Камышинском, Городищенском, Суровикинском, Кумылженском, Серафимовичском, Котельниковском и Октябрьском районах. Как и ранее, в выездных приемах принимали участие руководители местных подразделений государственных органов власти, главы муниципальных образований, а также руководители государственных учреждений, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением реализации прав граждан. Такой формат позволял значительную часть обращений разрешать непосредственно в ходе приема.

Дополнительно ежедневные приемы граждан проводятся сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области.

В рамках рассмотрения Уполномоченным письменных обращений граждан в 2017 году:

- *в 474 случаях оказана консультация по существу поставленных вопросов;*
- *в 1196 случаях принимались меры в целях оказания содействия в реализации гражданами своих прав;*
- *в остальных случаях Уполномоченным совершались самостоятельные действия по защите прав граждан. В частности, 12 гражданам оказана помощь в защите их прав в судебных инстанциях. Также в 21 случае принимались меры по совершенствованию административных процедур.*

Всего в 2017 году 203 письменных обращения разрешено положительно, что зачастую было результатом совместной работы Уполномоченного и соответствующих государственных и муниципальных органов власти и учреждений.

Больше всего письменных обращений поступило к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области от жителей городов Волгограда (40,2%) и Волжского (5,9%). По 1—2% обращений пришло от жителей Городищенского, Иловлинского, Калачевского, Котельниковского, Николаевского, Октябрьского, Светлоярского, Среднеахтубинского, Суровикинского районов, а также от жителей городских округов Камышина и Михайловки. Доля обращений из других муниципальных образований составила менее 1% в каждом.

ГЕОГРАФИЯ

поступивших письменных обращений выглядит следующим образом:

	Наименование муниципального образования	Общее количество письменных заявлений	
		2017	2016
	город Волгоград	552 (40,2%)	516 (40,8%)
	город Волжский	81 (5,9%)	71 (5,6%)
	город Камышин	31 (2,3%)	18 (1,4%)
	Среднеахтубинский район	30 (2,2%)	42 (3,3%)
	Городищенский район	30 (2,2%)	17 (1,3%)
	Калачевский район	21 (1,5%)	15 (1,2%)
от 11 до 20	город Михайловка	19	18
	Котельниковский район	18	5
	Суровикинский район	18	14
	Иловлинский район	17	22
	Николаевский район	17	6
	Светлоярский район	16	19
	Октябрьский район	15	3
	город Урюпинск	12	11
	Дубовский район	11	11
	город Фролово	11	15
до 10	Жирновский район	9	10
	Кумылженский район	8	4
	Палласовский район	7	14
	Еланский район	6	6
	Камышинский район	6	9
	Чернышковский район	6	10
	Ленинский район	5	8
	Новониколаевский район	5	5
	Фроловский район	5	4
	Алексеевский район	4	6
	Клетский район	4	2
	Быковский район	3	7
	Даниловский район	3	1
	Новоаннинский район	3	4
	Ольховский район	3	3
	Серафимовичский район	3	2
	Урюпинский район	3	5
	Котовский район	2	4
	Старополтавский район	2	3
	Киквидзенский район	1	3
	Руднянский район	1	3
	из других субъектов Российской Федерации	39	42
	из мест ограничения свободы	211	185
	в электронной форме	134	122
	Итого:	1372	1265

На основании приведенных выше данных необходимо отметить, что существенное снижение по сравнению с показателями 2016 года количества письменных заявлений было из Среднеахтубинского района (-12). Увеличилось количество письменных жалоб из города Камышина (+13), Городищенского (+13), Котельниковского (+13), Николаевского (+11), Октябрьского (+12) районов.

Также незначительно увеличились факты обращений, полученных из мест ограничения свободы (+26).

Самая большая доля обращений граждан к Уполномоченному в 2017 году была посвящена проблемам реализации их жилищных прав. Количество письменных обращений данной тематики в отчетном году достигло 283, что составило 20,63% от общего количества письменных обращений (аналогичный показатель прошлого года — 257 письменных обращений, то есть 20,32%). Из них в 89 заявлениях граждане просили оказать содействие в предоставлении жилых помещений из государственного и муниципального жилищных фондов (АППГ — 64). В 12 обращениях сообщалось о трудностях в реализации права на получение от государства помощи на улучшение жилищных условий в рамках существующих государственных программ (АППГ — 9). В 24 заявлениях указывались препятствия в реализации положений законодательства, регулирующих признание многоквартирного дома аварийным и расселение жителей (АППГ — 42). 36 граждан жаловались на ненадлежащую работу организаций по эксплуатации многоквартирного жилого дома (АППГ — 35), а 43 — на низкое качество коммунальных услуг или невозможность их получения (АППГ — 30). В 36 жалобах сообщалось о нарушениях при расчете платы за услуги организаций жилищно-коммунального комплекса (АППГ — 36).

В 2017 году значительно увеличилось количество обращений граждан по вопросам реализации права на медицинскую помощь. Количество письменных обращений

Законные интересы волгоградцев в центре внимания Губернатора Волгоградской области А. И. Бочарова

составило 165, то есть 12,03% от общего количества письменных обращений (АППГ — 113, то есть 8,93%). Из них 121 человек обратились к Уполномоченному в связи с нарушением права на льготное лекарственное обеспечение (АППГ — 83).

Вопросы социальной поддержки населения области поднимались в 155 заявлениях, что составило 11,30% от общего количества письменных заявлений (АППГ — 106, то есть 8,38%). Поводом для 16 обращений стало затягивание исполнения Волгоградским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации заявок инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации (АППГ — 15). Причиной для 23 заявлений стали вопросы осуществления ежемесячных денежных выплат и субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (АППГ — 18). 28 обращений граждан было связано с вопросами выплаты мер социальной поддержки в связи с наличием детей (АППГ — 0).

Увеличилось количество заявлений о нарушении прав лиц, находящихся в местах лишения свободы и под стражей. В 2017 году поступило 136 письменных заявлений, то есть 9,91% (АППГ — 110 заявлений, то есть 8,7%). Из них в 64 заявлениях сообщалось о неудовлетворительных условиях содержания граждан, конфликтах с представителями администрации соответствующих учреждений (АППГ — 48). 40 обращений было посвящено проблемам получения медицинской помощи в условиях ограничения свободы (АППГ — 44).

Проблемам обеспечения прав человека в ходе уголовного судопроизводства было посвящено 126 обращений, что составило 9,18% от общего количества письменных обращений (АППГ — 138 заявлений, то есть 10,91%). В 89 случаях заявления поступали от обвиняемых и иных лиц, выступающих в их интересах, а 37 обращений поступило от потерпевших (АППГ — соответственно 95 и 43).

Вопросы определения гражданской принадлежности заявителей или их родственников, оформления проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации ставились в 68 обращениях, что составило 4,96% от общего количества письменных обращений (АППГ — 54, то есть 4,27%).

Существенно снизилось количество обращений по вопросам исполнения судебных актов. В отчетном году количество таких заявлений было равно 63, что составило 4,59% от всех письменных обращений (АППГ — 99, то есть 7,83%).

57 заявлений (то есть 4,15%) касалось обеспечения благоприятных условий проживания (АППГ — 50, то есть 3,95%). В первую очередь это обращения, связанные с обустройством дорог, улиц и дворов, с нарушением интересов граждан при работе коммерческих объектов в непосредственной близости от жилых домов или внутри зданий многоквартирных домов.

О нарушении трудовых прав в 2017 году поступило 48 заявлений, что составило 3,5% (АППГ — 49, то есть 3,87%). При этом в 20 обращениях сообщалось о нарушении работодателем обязанностей по оплате труда (АППГ — 22).

Вопросы пенсионного обеспечения стали предметом 44 заявлений, что составило 3,21% письменных обращений (АППГ — 38, то есть 3%).

В 2017 году Уполномоченным рассматривались и давались заключения на следующие проекты правовых актов:

— проект № 1102956-6 федерального закона «О внесении изменений в статью 92 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Приморского края;

— проект закона Волгоградской области № 29-2017з от 6 апреля 2017 года «О внесении изменения в статью 8 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 года № 388-ОД «Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области»;

— проект закона Волгоградской области № 48-2017 от 24 мая 2017 года «О статусе «Дети войны».

Также 29 июня 2017 года Уполномоченным был внесен в Волгоградскую областную Думу проект закона Волгоградской области «О внесении изменений в статью 2 Закона Волгоградской области от 11 ноября 2002 года № 750-ОД «О транспортном налоге». До настоящего времени указанный законопроект не рассмотрен.

В течение отчетного года Уполномоченным опубликованы:

- *специальный доклад «О реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь в Волгоградской области»;*
- *специальный доклад «О проблемах правового регулирования порядка пребывания граждан в условиях их принудительного содержания».*

2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина

2.1. Содействие реализации жилищных прав граждан

Наиболее часто в 2017 году граждане обращались в мой адрес по вопросам нарушения жилищных прав. Количество таких заявлений составило 283, или 20,63% от общего количества письменных обращений (АППГ — 257, то есть 20,32%). Таким образом, количество заявлений данной тематики практически не изменилось, как не изменились основные проблемы в обеспечении жилищных прав граждан, о которых Уполномоченный упоминал в ранее опубликованных ежегодных докладах. Поэтому в настоящем докладе постараюсь сконцентрироваться в основном на проблемах, которые были впервые обозначены в обращениях граждан в 2017 году.

По-прежнему значительная часть обращений граждан обусловлена отсутствием у них собственного отдельного жилого помещения, длительным нахождением их в соответствующей очереди и отсутствием для большинства очередников каких-либо перспектив в реализации права на получение жилого помещения. Такое положение является следствием отсутствия свободного жилья в муниципальном жилищном фонде и непринятия мер по его пополнению. Приобретение жилых помещений в муниципальную собственность происходит обычно в целях исполнения обязательств перед конкретными людьми, зачастую в рамках исполнения судебных решений. Регулярное пополнение муниципального жилищного фонда отсутствует, в результате чего граждане находятся в очереди годами без какой-либо перспективы решения жилищного вопроса.

По-прежнему более-менее реальные шансы улучшить жилищные условия имеют лица, обязательства по улучшению жилищных условий перед которыми несет Российская Федерация, выделяющая на это бюджетные средства. Однако осуществляется это крайне медленными темпами. Так, в 2017 году за счет федерального бюджета было обеспечено улучшение жилищных условий 50 граждан и 35 семей. По состоянию на 1 января 2018 года государство сохраняет обязанность по улучшению жилищных условий перед 587 гражданами и 179 семьями различных категорий. При этом на настоящий момент запланировано выделение в 2018 году средств, достаточных для обеспечения жильем 65 граждан и 43 семей.

Особое внимание Уполномоченный всегда уделял вопросам обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данная проблема остается весьма актуальной и нарастающей. Неудивительно, что обращения от детей-сирот продолжили поступать и в 2017 году, например:

1) гражданин С. (вх. 1119 от 23.10.2017), стоящий на соответствующем учете с 2011 года;

2) гражданка Д. (вх. 1024 от 23.09.2017), стоящая на учете также с 2011 года; 3) гражданка К. (вх. 275 от 07.03.2017), стоящая на учете с 2012 года и являющаяся матерью-одиночкой, а также от других категорий граждан.

Обязанность предоставить некоторым из них жилье подтверждалась также вступившими в законную силу судебными решениями, которые длительное время не исполняются.

По информации комитета строительства Волгоградской области, количество детей-сирот, нуждающихся в жилье специализированного жилищного фонда Волгоградской области, за прошедший год увеличилось с 4280 человек на 1 января 2017 года до 4706 человек на 1 января 2018 года (на 426 человек). При этом в отчетном году сиротам предоставлена только 251 квартира. Также 85 человек получили жилые помещения для временного проживания и продолжают оставаться на учете.

На 1 января 2018 года неисполненным остается 561 судебное решение о предоставлении жилья специализированного жилищного фонда детям-сиротам (АППГ — 447 судебных решений), что объясняется недостаточным финансированием приобретения жилья, отсутствием на рынке жилья в продаже благоустроенных однокомнатных квартир, удовлетворяющих соответствующим требованиям (площадь до 36 кв. м, наличие полной внутренней отделки, физический износ дома не более 30%, стоимость 1 кв. м жилья не более 31 100 рублей).

Таким образом, в данном направлении наблюдаются негативные тенденции: рост нуждающихся в жилье детей-сирот идет темпами, опережающими предоставление жилья, а также увеличение числа неисполненных судебных решений о предоставлении жилья.

Особо хотелось бы обратить внимание на обозначившуюся в 2017 году проблему с обеспечением жилищных прав граждан, которые служили в правоохранительных структурах и не имеют собственного жилья, но имеют право на его получение от государства. В период службы им было предоставлено служебное жилое помещение. В дальнейшем они увольнялись по различным причинам: по выслуге лет, по состоянию здоровья, в результате организационных мероприятий и т. д. При этом за ними сохранялось право на получение жилья, которое они длительное время не могли реализовать, оставаясь проживать в служебном жилом помещении. Однако в последнее время имеет место практика, когда государство, так и не исполнив своих обязательств перед данными гражданами, инициирует судебные разбирательства по их выселению из служебных жилых помещений фактически на улицу. Судебные инстанции вынуждены удовлетворять эти требования, так как законодательство в данном случае не предусматривает сохранения за бывшим служащим права на служебное жилье, в том числе до момента исполнения государством пред ним своих обязательств по обеспечению жильем. Такое положение сложилось, в частности, у гражданина А. (вх. 265 от 06.03.2017) — бывшего сотрудника Управления ФСКН по Волгоградской области, инвалида II группы по заболеванию, полученному в период военной службы, который не смог перейти на службу в Главное управление МВД России по Волгоградской области по состоянию здоровья. После его увольнения со службы ликвидационная комиссия Управления ФСКН по Волгоградской области обратилась в суд с иском о его выселении из служебного жилого помещения. В дальнейшем в судебном процессе в качестве истца стало выступать Главное

управление МВД России по Волгоградской области. По итогам судебного разбирательства было вынесено решение о выселении гражданина А. и двоих его несовершеннолетних детей, которых он воспитывает один, из служебной квартиры без предоставления другого жилья. При этом гражданин А. состоит на учете лиц, нуждающихся в получении жилья, в жилищной комиссии Главного управления МВД РФ по Волгоградской области и ожидает получения государственной субсидии на получение жилья. В итоге единственное, что удалось добиться по данному вопросу, — это отсрочка исполнения решения суда до 2019 года. И это не единственный случай. Похожие ситуации имели место с бывшими участковыми уполномоченными, которые проживали в служебных жилых помещениях муниципального жилищного фонда, но были уволены со службы по различным основаниям, после увольнения имеют право на обеспечение жильем, которое по различным причинам так и остается нереализованным.

Данная ситуация свидетельствует о необходимости внесения соответствующих изменений в нормативные акты, используя опыт предыдущего законодательства — сохранения права пользования служебным жильем за сотрудниками правоохранительных органов, имеющими соответствующую выслугу, после их увольнения.

Одним из направлений решения вопроса о реализации жилищных прав граждан является создание условий для самостоятельного устранения ими своих жилищных проблем. Одним из вариантов жилищного обустройства граждан является их участие в долевом строительстве многоквартирных жилых домов. Однако защита прав лиц, принимающих участие в долевом строительстве жилья, является одной из существенных проблем. В 2017 году к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступили заявления об оказании содействия в защите их интересов от граждан, принявших участие в строительстве жилого комплекса «Парк Европейский» города Волгограда (вх. 444 от 19.04.2017), жилого комплекса «Доминант» города Волгограда (вх. 807 от 18.07.2017) и заключивших договоры на долевое участие в строительстве в городе Волжском с ООО «АхтубаСитиПарк».

Как показывает практика, несмотря на принятые в последнее время изменения в законодательстве, направленные на улучшение положения дольщиков, несмотря на принимаемые руководством области меры содействия окончанию строительства проблемных жилых домов, реальных механизмов, позволяющих полностью защитить интересы дольщиков, нет. Для окончания строительства зачастую нужны дополнительные денежные средства, и поэтому основной проблемой становится поиск нового застройщика, который решился бы инвестировать денежные средства в окончание строительства данных объектов. По этой причине решение проблем участников долевого строительства затягивается на длительное время, что вызывает естественную негативную реакцию с их стороны и многочисленные обращения в различные инстанции.

Согласно информации комитета строительства Волгоградской области, в настоящее время закончено переселение граждан из аварийного жилищного фонда, который был признан таковым до 1 января 2012 года. В общей сложности

переселено 488 многоквартирных домов, в которых проживали 11,9 тысячи человек.

Однако к 1 января 2018 года также насчитывалось 405 многоквартирных жилых аварийных домов, признанных таковыми после 1 января 2012 года.

На расселение граждан из указанного фонда требуется примерно 7,1 млрд рублей. При условии сохранения текущего порядка финансирования данных мероприятий для решения указанной задачи потребуется не менее 11 лет. В связи с этим в настоящее время разрабатываются новые подходы к решению данной проблемы.

Между тем обращения в мой адрес по вопросам, связанным с переселением из ветхого и аварийного жилья, продолжаются. Анализ жалоб позволяет выделить следующие проблемы:

1) затруднения в признании домов аварийными по причине того, что для этого необходимо заключение специализированной организации о техническом состоянии многоквартирного дома, услуги которой являются для граждан дорогостоящими;

2) длительность принятия местными администрациями в отношении многоквартирных домов решений, предусмотренных действующим законодательством. В частности, граждане обращались с информацией о непринятии постановлений о признании дома аварийным и расселении граждан, об изъятии жилых помещений в аварийном доме у собственников и земельного участка под ним;

3) затягивание сроков формирования земельного участка под аварийным домом, что, в свою очередь, не позволяет принять решение об его изъятии и изъятии жилых помещений в аварийном доме у собственников;

4) длительность и неопределенность сроков расселения граждан. Обычно гражданам не сообщается конкретных дат, называются лишь предельные сроки реализации

Проблемы ветхого жилья, по-прежнему, остаются актуальными для волгоградцев — аварийный дом на улице Тормосиновской города Волгограда.

отдельных программ переселения с указанием на то, что это возможно только при условии надлежащего финансирования. Таким образом, граждане вынуждены проживать длительное время в условиях, угрожающих их жизни и здоровью;

5) отказ местной администрации выкупать имеющиеся в собственности граждан жилые помещения в многоквартирном аварийном доме и навязывание гражданам соглашения об их обмене на другое жилье;

6) ненадлежащее техническое состояние жилых помещений, предоставляемых взамен аварийного жилья.

По каждому поступающему обращению Уполномоченным запрашивается необходимая информация и оказывается максимально возможное содействие гражданам в реализации их прав. Зачастую приходится обращаться в органы прокуратуры, оказывающие прямое содействие гражданам в этих вопросах.

Продолжают поступать обращения граждан о ненадлежащем состоянии общедомового имущества многоквартирных домов. Данные обращения направляются для проведения проверки соответствующими специалистами в органы жилищного надзора. Нередко по итогам подобных проверок факты некачественного оказания управляющими организациями соответствующих услуг по обслуживанию дома подтверждаются. Органами жилищного надзора выносятся предписания об их устранении, а в случае необходимости инициируются соответствующие судебные разбирательства.

Одним из наиболее важных вопросов для жителей многоквартирных домов является сохранение в рабочем состоянии лифтов, что позволяет гражданам, находящимся в возрасте, перенесшим недуг или страдающим тяжелыми заболеваниями, даже в случае проживания на верхних этажах пользоваться своими помещениями и выходить на прогулки. Выход лифтового оборудования из строя довольно серьезно ограничивает

Участник Великой Отечественной войны И. П. Мальцев оказался в квартирном заточении из-за не работающего лифта

возможности данных граждан, а необходимость его капитального ремонта сулит еще и дополнительные расходы, так как данные услуги не входят в перечень работ по содержанию жилья и их необходимо оплачивать дополнительно. С положительной стороны стоит отметить тот факт, что из областного и местных бюджетов выделяются средства на ремонт в многоквартирных домах лифтового оборудования, выработавшего нормативный срок службы. При этом гражданам приходится финансировать 20% соответствующих расходов. Однако добиться решения вопроса о выделении субсидии на капитальный ремонт лифта нелегко, и в первую очередь вследствие отсутствия в бюджете достаточного количества средств. В итоге ожидание помощи государства в замене лифта может длиться год и более.

Именно это стало поводом для обращения к Уполномоченному жителей дома № 19 по улице Карла Маркса города Волгограда (вх. 1142 от 25.11.2017), работа лифтов в котором была приостановлена в июне 2016 года. В течение всего года Уполномоченный неоднократно обращался в различные инстанции с целью ускорить решение данного вопроса. В итоге работы по ремонту лифтов в указанном доме стали проводиться только в декабре 2017 года.

При содействии Уполномоченного функциональность лифтового оборудования к концу 2017 года в доме № 19 по ул. К. Маркса г. Волгограда была восстановлена

В декабре 2017 года к Уполномоченному поступило обращение от жителей дома № 32 по улице К. Симонова города Волгограда, оказавшихся в аналогичной ситуации. Уполномоченным ведется работа и по этому дому.

В 2017 году в мой адрес поступали обращения, в которых сообщалось о ненадлежащем состоянии общедомового имущества непосредственно с момента окончания его строительства, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении своих обязанностей должностными лицами при организации ввода дома в эксплуатацию. При этом речь идет о таких недостатках, которые просто очевидны. Например, у дома № 30 по улице 51-й Гвардейской города Волгограда (вх. 893 от 14.08.2017) после его ввода в эксплуатацию отсутствовали асфальтовое покрытие для пожарных машин, благоустройство прилегающей территории, озеленение, отмостки, окна в приямках и т. д. И самое главное, как вскоре выяснилось, фасад дома был выполнен из ненадлежащего материала, в результате чего в первый же год эксплуатации он стал разрушаться и в настоящее время практически полностью отсутствует. Это больше всего беспокоило жителей. Данная ситуация стала предметом процессуальной проверки Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области.

Состояние общедомового имущества многоквартирных домов тесно связано с вопросом их капитального ремонта, и здесь следует выделить следующие системные проблемы.

Первая заключается в том, что в настоящее время не все собственники жилых помещений уплачивают взносы на капитальный ремонт многоквартирных домов. Речь идет в первую очередь о тех жилых помещениях, о собственниках которых у УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов» отсутствует информация.

Как было установлено, база данных фонда формировалась на основании сведений, которые передавались управляющими компаниями и муниципальными образованиями. В связи с этим в отдельных случаях отсутствует информация о собственниках более половины жилых помещений многоквартирного дома. Взносы на капитальный ремонт начисляются только по жилым помещениям, собственники которых известны. В отношении остальных квартир начисления отсутствуют, и соответствующие требования никому не предъявляются. Однако в этом случае собранных средств явно недостаточно для проведения капитального ремонта. Представляется, что в данном случае необходимо принять меры по определению собственников жилых помещений, вплоть до установления их в ходе судебных разбирательств. В случае же, если данные жилые помещения являются бесхозяйными, нужно решать вопрос о регистрации их в качестве таковых, о признании муниципальной собственностью и предоставлении по договору социального найма лицам, стоящим в очереди на жилые помещения.

Вторая проблема — наличие многоквартирных домов, у которых физический износ основных конструктивных элементов в настоящее время уже превышает 70%, не признанных при этом аварийными и поэтому не подлежащих сносу или реконструкции и одновременно не включенных в программу капитального ремонта многоквартирных домов. Права проживающих в них граждан на достойные условия жизни не гарантиро-

Из-за недобросовестности застройщика в многоквартирном доме № 30 по улице 51-я Гвардейская города Волгограда, облицовка фасада падала рядом с прохожими

ваны никаким образом. В настоящее время органами прокуратуры принимаются меры по разрешению данного вопроса.

Третья проблема заключается в том, что Волгоградская область фактически отказалась от использования финансовых средств Государственной корпорации — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства для капитального ремонта многоквартирных домов в 2016—2017 годах. Согласно информации комитета жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области, это стало следствием отсутствия заявок от всех органов местного самоуправления муниципальных образований региона на предоставление финансовой поддержки за счет средств фонда на проведение капитального ремонта. Причиной тому стали ограниченность бюджетов органов местного самоуправления и невозможность их участия в софинансировании расходов на капитальный ремонт жилья, а средства фонда возможно использовать только при участии в финансировании капитального ремонта жилья из местных и областного бюджетов.

Считаю это серьезной ошибкой, так как несвоевременное проведение капитального ремонта в итоге обернется признанием новых жилых домов аварийными и дополнительно потребует уже переселения граждан, что повлечет новые, причем еще большие, расходы.

Продолжают поступать в мой адрес и обращения граждан о некачественном коммунальном обслуживании их жилых помещений. Например, сохраняется проблема в организации централизованного водоснабжения. По данному вопросу к Уполномоченному, в частности, обращались жители станицы Трехостровской Иловлинского района (вх. 700 от 28.06.2017), что было вызвано фактическим прекращением деятельности местного садоводческого некоммерческого товарищества, которому была передана местная инфраструктура водоснабжения для удовлетворения потребностей граждан. В настоящее время данная проблема в стадии разрешения: создано муниципальное унитарное предприятие, которое должно взять на себя решение вопросов водоснабжения населения.

Также имеется обращение по поводу отсутствия в течение нескольких лет нормального водоснабжения поселка Коммунар Ленинского района (вх. 1125 от 24.10.2017).

Большое значение для сельских населенных пунктов имеет факт их газификации, поэтому граждане остро воспринимают ситуации, когда различные организационные вопросы препятствуют проведению соответствующих работ. Так, житель станицы Нижний Чир Суровикинского района гражданин С. (вх. 477 от 27.04.2017) сообщил, что в 2012 году до станицы был построен межпоселковый газопровод, однако дальнейшего развития данное строительство, по его мнению, так и не получило. За истекшие с того момента четыре года не только не был построен внутрипоселковый газопровод, но и даже не была разработана соответствующая документация.

Согласно полученной Уполномоченным при рассмотрении обращения информации, проблема заключалась в недобросовестности подрядной проектной организации, которой еще в 2012 году было поручено разработать документацию на строительство внутрипоселковых газопроводов в Суровикинском районе, в том числе в станице Нижний Чир. По причине неисполнения обязательств подрядчиком соответствующий муниципальный контракт был расторгнут в судебном порядке, правда, только в 2016 году. В том же году для разработки

необходимой документации привлекли другую организацию, а финансирование строительства внутрипоселкового газопровода теперь запланировано на 2018 год.

Таким образом, трудно не согласиться с гражданином С. в том, что газоснабжение его населенного пункта, мягко говоря, затянулось.

С другой стороны, в многоквартирных домах благополучие и надлежащее коммунальное обслуживание граждан зачастую зависит от добросовестности их соседей, что наглядно показала ситуация, произошедшая в одном из домов по улице Казахской города Волгограда (вх. 819 от 19.07.2017), где в связи с утечкой газа было отключено газоснабжение нескольких квартир. Утечка произошла в квартире, чей собственник никогда не открывал дверь представителям обслуживающих организаций. В результате граждане практически в течение месяца были без газа, пока работники АО «Волгоградгоргаз» не получили доступ в указанную квартиру.

Два значимых вопроса, связанных с оплатой жилья, было поднято гражданами в 2017 году. По моему мнению, они требуют внимания и разрешения на федеральном уровне.

Первый вопрос связан с оплатой отопления собственниками жилых помещений многоквартирных домов, которые переведены на индивидуальное отопление.

Законодательство Российской Федерации это допускает, и часть граждан в Волгоградской области данным правом воспользовалась, так как централизованное отопление не позволяло обеспечить требуемую температуру в квартире.

Перевод квартир на индивидуальное отопление происходил с соблюдением действовавшего на тот момент законодательства, с оформлением необходимых документов и получением требуемых разрешений. При этом зачастую отопительные приборы, находящиеся внутри квартир, полностью отключались от внутридомовой системы отопления. Однако сам дом не отключался от централизованной сети теплоснабжения по причине необходимости обеспечить отопление помещений общего пользования. Кроме того, в некоторых домах на индивидуальное отопление переходила только часть собственников.

В итоге гражданам, которые перевели свои квартиры на индивидуальное отопление, пришлось вносить двойную плату за отопление: оплачивать потребленные при работе индивидуального отопительного прибора коммунальные ресурсы, а также оплачивать услуги организации, осуществляющей теплоснабжение дома, наравне с теми, кто остался на централизованном отоплении (то есть не только за отопление мест общего пользования, но и за якобы оказанные услуги по отоплению жилья).

Причиной тому стали положения законодательства, согласно которому:

1) потребитель коммунальной услуги по отоплению должен вносить плату за эту услугу совокупно без разделения на плату за потребление указанной услуги в жилом или нежилом помещении и плату за ее потребление в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме;

2) отсутствуют специальные нормы, определяющие величину платы за коммунальную услугу по отоплению для соб-

ственников жилых помещений в многоквартирном доме, перешедших на отопление своего жилья с использованием индивидуального источника тепловой энергии;

3) отсутствует норматив потребления тепловой энергии в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме.

Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации и к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой инициировать изменения в законодательство, которые устранили бы обязанность жильцов, перешедших на поквартирное отопление, оплачивать не оказанные им коммунальные услуги.

Второй вопрос связан с перерасчетом платы за коммунальные услуги при временном отсутствии потребителя в занимаемом жилом помещении. 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: отсутствие в жилом помещении всех проживающих в нем лиц, а также то, что причиной этого являются обстоятельства, которые могут быть квалифицированы как непреодолимая сила.

В итоге уже были попытки отказать гражданам в перерасчете платы за коммунальные услуги в связи с отсутствием одного из проживающих по причине его призыва на военную службу. Поскольку в данном случае речь шла об оплате жилья за период до вступления этих изменений в силу, интересы заявителя удалось отстоять. Однако уже сейчас поступает информация об отказах в перерасчете платы за жилье гражданам, чьи квартиры не оборудованы приборами учета, за период их пребывания в стационаре медицинских учреждений. Таким образом, за гражданином законодательно закреплена обязанность платить за услуги, которыми он не пользовался. Уверен, что такая реализация нововведений не должна продолжаться и указанные изменения следует отменить.

2.2. Актуальные вопросы социальной поддержки населения

Количество письменных обращений жителей Волгоградской области к Уполномоченному по правам человека по вопросам социальной защиты населения в отчетном году достигло 11,3% от общего количества письменных обращений и составило в абсолютных цифрах 155 заявлений (АППГ — 106, то есть 8,38%). Таким образом, могу констатировать увеличение данного направления практически на 30%. Это свидетельствует о том, что данная тема стала для граждан более значимой и требует более пристального внимания.

При анализе обращений граждан по вопросам социального обеспечения в 2017 году можно выделить две группы. Первая — это обращения лиц, несогласных с изменениями, внесенными в Социальный кодекс Волгоградской области, в соответствии с которыми отдельные меры социальной поддержки могут получать только лица, чей среднемесячный доход не превышал определенный порог. Граждане возражали против того, что данные ограничения были распространены и на тех, кто ранее эти меры социальной поддержки уже получал независимо от уровня своего дохода. Негативные последствия коснулись ветеранов труда Волгоградской области и лиц, ранее пользовавшихся льготными проездными документами на общественном транспорте.

До вступления 1 июля 2016 года в силу Социального кодекса Волгоградской области все ветераны труда Волгоградской области получали ежемесячную денежную выплату независимо от уровня их ежемесячного дохода. Однако Социальный кодекс Волгоградской области предусмотрел, что право на данную выплату сохраняется только за теми, чей доход ниже полуторной величины прожиточного минимума в расчете на душу населения по Волгоградской области.

В результате таких изменений права на ежемесячную денежную выплату лишились, в частности, ветераны труда Волгоградской области Б. (вх. 277 от 10.03.2017), М. (вх. 288 от 13.03.2017), С. (вх. 127 от 31.01.2017.) и Д. (вх. 1159 от 03.11.2017), ранее пользовавшиеся данной мерой социальной поддержки.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении граждан, которые до принятия Социального кодекса Волгоградской области пользовались правом льготного проезда на общественном транспорте. С 1 января 2017 года возможность льготного проезда также обуславливается наличием среднемесячного дохода, не превышающего полуторную величину прожиточного минимума на душу населения по Волгоградской области. Не согласившись с подобными изменениями, в мой адрес направили соответствующие обращения граждане Ш. (вх. 490 от 02.05.2017), Л. (вх. 160 от 07.02.2017), Б. (вх. 31 от 12.01.2017) и П. (вх. 111 от 27.01.2017).

В подобных вопросах Уполномоченный всегда придерживался той позиции, что отказ государства от взятых на себя обязательств невозможен. Если гражданину было предоставлено определенное право и он им пользовался, то при изменении действующего законодательства и отмене предусматривающих данное право норм должны быть предусмотрены меры, компенсирующие гражданам возникающие негативные последствия. Между тем в рассматриваемом случае имело место исключительно лишение граждан ранее предоставленного им права без какой-либо компенсации.

Уполномоченный всегда возражал против данных изменений. В связи с этим до заявителей доводилась информация о причинах прекращения ежемесячных денежных выплат ветеранам труда Волгоградской области, прекращения обеспечения льготными проездными документами, а также разъяснялось право обжаловать нормативные правовые акты Волгоградской области, к сожалению, только в судебном порядке.

Вторая группа обращений, имевшая массовый характер именно в 2017 году, — это обращения по вопросу задержки социальных выплат гражданам. Заявления стали периодически поступать в мой адрес с июля 2017 года. Первым сигналом проблем в финансировании социальных выплат стали массовые обращения, поступавшие в электронной форме, от родителей — получателей детских пособий о нарушении сроков их выплаты. Помимо этого допускались задержки выплат таких мер социальной поддержки, как субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ежемесячные денежные выплаты на жилищно-коммунальные услуги отдельным категориям граждан.

По информации областных структур, причиной стала задержка финансирования мер социальной поддержки, которая была обусловлена недопоступлением доходов в бюджет региона в связи с возвратом больших сумм налогов, в том числе налогов на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. Меры социальной поддержки за май и июнь 2017 года были профинансированы только в июле 2017 года.

Однако в дальнейшем на протяжении всей второй половины 2017 года в мой адрес продолжали поступать обращения граждан, в которых сообщалось о задержках выплаты назначенных социальных пособий.

В течение 2017 года Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области получено несколько обращений граждан, в которых сообщалось о несовершенстве правового регулирования в области социального обеспечения, которое требует дополнительного внимания.

Действующее законодательство в настоящее время зачастую исходит из заявительного характера государственной социальной помощи. Это означает, что социальная поддержка будет предоставляться гражданину только после того, как он подаст соответствующее заявление с просьбой о назначении данных мер, и лишь с даты подачи данного заявления. Однако указанный подход приемлем только при определенных условиях, среди которых полная информированность гражданина о своем правовом статусе, имеющемся праве на меры социальной поддержки и о процедуре их полу-

Проблемы реализации социальных прав волгоградцев — тема для общения с представителями СМИ. (Уполномоченный В. Ростовщиков и журналист Л. Шеремет)

чения. Кроме того, прохождение указанной процедуры не должно быть слишком обременительным. Между тем граждане зачастую не осведомлены об имеющихся у них правах, а кроме того, в силу объективных причин для отдельных граждан, в первую очередь пожилых, у которых имеются проблемы со здоровьем, соблюдение определенных, даже, казалось бы, простых требований является крайне затруднительным. В этом случае органы власти и учреждения социальной защиты должны действовать более активно и предупредительно, самостоятельно связываться с нуждающимися, подробно разъяснять право на получение мер социальной поддержки, условия и порядок их назначения, а также оказывать всю необходимую помощь для соблюдения существующих формальностей.

Примером ситуации, когда иной подход негативно сказывается на нуждающихся гражданах, является обращение гражданина Ю. (вх. 1358 от 26.12.2017) в интересах своих пожилых сестер 90 и 79 лет, проживающих в одном из поселков Перелазовского сельского поселения Клетского муниципального района. Ранее все жители данного поселка для отопления жилых помещений использовали твердое топливо, поэтому местные власти организовывали поставки угля и дров жителям поселка. Однако в 2017 году почти все дворы были газифицированы, кроме нескольких домов, подведение газа к которым было невозможно. Сестры заявителя проживают именно в этих домах. После газификации местные органы власти перестали организовывать подвоз твердого топлива. Сестры заявителя в силу своего пожилого возраста не смогли своевременно организовать закупку и подвоз угля. Кроме того, встал вопрос о том, как им реализовать имеющееся право на получение частичной компенсации стоимости закупленного топлива, так как топливо надо сначала закупить, заплатив за него довольно существенную для пенсионера сумму в полном объеме, а потом непосредственно самому льготнику подать соответствующее заявление в центр социальной защиты населения в районном центре. Однако сестрам Ю. в силу возраста довольно затруднительно выехать в районный центр, не говоря уже о необходимости оформить соответствующие документы. Представители администрации сельского поселения и местного учреждения социального обслуживания только после обращения Уполномоченного встретились с сестрами Ю. в январе 2018 года и предложили свою помощь . Конечно, государственная помощь должна иметь заявительный характер, но в таких случаях, как с сестрами Ю., нельзя просто ограничиваться ожиданием поступления заявления.

В обращении инвалида II группы гражданина Я. (вх. 70 от 20.01.2017) в очередной раз был поставлен вопрос об обоснованности предусмотренных законодательством различий между инвалидами, проживающими в жилых помещениях государственного или муниципального жилищного фонда, и инвалидами, проживающими в жилых помещениях частного жилищного фонда, зачастую принадлежащих на праве собственности самим инвалидам, в части компенсации платы инвалида за содержание жилого помещения. Инвалиды, проживающие в государственных и муниципальных жилых помещениях, имеют право на такую 50%-ную компенсацию, а проживающие в других жилых помещениях — нет. Однако объективных при-

чин, по которым данные изменения были предусмотрены законодательством, не усматривается, поэтому Уполномоченный неоднократно высказывал позицию о том, что такое различие должно быть устранено.

Между тем стоит отметить, что указанные вопросы неоднократно ставились на федеральном уровне, в Государственной Думе Российской Федерации рассматривались соответствующие законопроекты, но изменения в федеральное законодательство так и не внесены. Одной из последних попыток решения вопроса был проект федерального закона № 4229-7 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Однако 26 октября 2017 года он был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Другая проблемная ситуация была выявлена при рассмотрении заявления ветерана труда гражданки Б. (вх. 1137 от 30.10.2017). В соответствии со статьей 27 Социального кодекса Волгоградской области ветераны труда имеют право на ежемесячную денежную выплату на компенсацию 50% расходов на оплату жилья, в том числе платы за коммунальные услуги. При этом установлено, что если у ветерана труда отсутствуют приборы учета потребляемых коммунальных услуг, то данная льгота предоставляется ему исходя из утвержденных нормативов потребления. Если же приборы учета в его жилом помещении установлены, то в этом случае льгота рассчитывается исходя из реально потребленного объема коммунальных услуг согласно показаниям приборов учета, но в пределах нормативов потребления.

Справедливое требование закона на практике привело к несправедливому результату, который имел место при определении размера компенсации платы Б. за отопление за один из месяцев отопительного периода 2016/2017 года. Дело в том, что потребление тепла для отопления жилого помещения в разные месяцы отопительного сезона может значительно меняться и зависит в первую очередь от погодных условий. Данное изменение будет четко отражаться на показаниях прибора учета тепловой энергии. При этом разница в объеме потребления тепловой энергии, а значит, и в показаниях прибора учета может быть значительна из месяца в месяц.

Однако нормативы потребления тепловой энергии при отоплении жилых помещений на сегодняшний день рассчитываются таким образом, что объем тепловой энергии, потребляемый для отопления помещения в течение всего отопительного периода, равномерно распределяется по всем месяцам отопительного периода. В силу этого нормативы потребления коммунальных услуг не изменяются в течение всего отопительного периода независимо от колебаний температуры воздуха.

В результате у гражданки Б. сложилась следующая ситуация. В течение почти всех месяцев отопительного сезона потребление тепловой энергии для отопления жилого помещения заявительницы не превышало установленных нормативов, а в некоторые было значительно ниже. За эти месяцы плата за отопление полностью учитывалась при определении ее ежемесячной денежной выплаты на оплату жилищно-коммунальных услуг. Однако в декабре 2016 года расход тепловой энергии превысил месячный норматив потребления, и поэтому ее плата за отопление была учтена только частично. Ветеран труда Б. с этим не согласилась, обращая внимание на то, что если суммировать всю тепловую энергию, потребленную для отопления ее квартиры в течение всего отопительного сезона 2016/2017

года, и равномерно распределить ее по всем месяцам, то полученный результат не превысит норматива потребления.

Уполномоченным были даны Б. разъяснения о том, что в сложившейся ситуации работники центра социальной защиты населения действовали в соответствии с действующим законодательством. Однако при этом реально выявилось несовершенство метода оценки разумности потребляемого льготником объема тепловой энергии, применяемого для определения размера ежемесячных денежных выплат на оплату жилищно-коммунальных услуг, что требует определенной корректировки законодательства.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2016 год особое внимание было уделено проблемам обеспечения льготных категорий граждан путевками на санаторно-курортное лечение и инвалидов средствами реабилитации. В соответствии с рекомендациями Волгоградской областной Думы Уполномоченным направлялось обращение в адрес Председателя Правительства Российской Федерации, в котором подробно освещались имеющиеся проблемы в указанной сфере, а также были предложены варианты их решения.

Однако ситуация с обеспечением льготных категорий граждан бесплатными путевками на санаторно-курортное лечение продолжает оставаться сложной. Так, в 2017 году в Волгоградской области обеспеченность льготных категорий граждан путевками на санаторно-курортное лечение составила 25% (в 2016 году — 27%).

Причиной тому послужило ненадлежащее финансирование соответствующих расходов из федерального бюджета. В 2017 году Волгоградскому региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации для приобретения путевок было выделено ассигнований на сумму 45 млн 924 тыс. рублей. В пределах указанных средств закуплено на торгах только 2253 путевки. Однако в том же году было подано 7948 заявок на обеспечение путевками в количестве 9182 штук (с учетом сопровождающих).

Причиной существующего положения остается тот факт, что действующее законодательство предусматривает выделение на каждого льготника, имеющего право на бесплатное санаторно-курортное лечение, денежных средств в объеме, не соответствующем стоимости соответствующих услуг. Так, предельная стоимость одного дня пребывания в санаторно-курортных организациях на 2017 год была определена размере 1170,7 рубля.

Одновременно на финансирование данного лечения на одного льготника, не отказавшегося от соответствующей социальной услуги, в 2017 году предусматривалось 128,11 рубля в месяц (то есть 1537,32 рубля в год). При таких условиях о своевременном получении путевки на санаторно-курортное лечение говорить не приходится. Так, гражданин Н. (вх. 1257 от 28.11.2017), обратившийся в Фонд социального страхования Российской Федерации с заявлением о предоставлении льготной путевки 29 августа 2016 года, по состоянию на 14 декабря 2017 года имел в очереди таких же льготников номер 2202. А вот гражданке З. (вх. 419 от 10.04.2017) «повезло» больше: ее заявление на получение путевки от 27 апреля 2015 (!) года в апреле 2017 года наконец-то было рассмотрено и ей направили уведомление о предоставлении путевки.

Также продолжают поступать в мой адрес обращения по вопросу ненадлежащего обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. Граждане наиболее часто заявляют о трудностях в получении таких средств реабилитации, как абсорбирующее белье. Кроме того, поступают единичные обращения по вопросам обеспечения протезами, аксессуарами к протезам, креслами-колясками. В целях разрешения обращений граждан Уполномоченный в 2017 году поддерживал оперативную связь с сотрудниками ГУ — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации. В итоге практически все обращения были разрешены положительно.

По итогам 2017 года в ГУ — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации поступило 40 309 заявок на обеспечение средствами реабилитации и 9251 заявка на компенсацию стоимости средств реабилитации, приобретенных инвалидами самостоятельно. При этом в течение всего года было исполнено 43 869 заявок на обеспечение изделиями и 10 328 заявок на компенсацию (с учетом заявок 2016 года). Всего на указанные цели было потрачено 311,091 млн рублей. Подобная информация позволяет надеяться, что и в дальнейшем обеспечение инвалидов средствами реабилитации будет осуществляться в должной мере.

С положительной точки зрения стоит оценить тот факт, что в Волгоградской области инвалиды имеют право на получение средств реабилитации не только за счет федерального бюджета, но и за счет регионального. Данная практика имеет место с 2014 года. При этом нормативными актами области предусмотрено обеспечение инвалидов теми средствами реабилитации, которые не перечислены в федеральном законодательстве (цифровые диктофоны, бумага, приборы и грифели для письма по Брайлю, наручные часы с речевым выходом, мобильные телефоны с сенсорным экраном, глюкометры с речевым выходом и тест-полоски к ним, мобильный телефон с речевым выходом, индикаторы уровня жидкости, ванная-простыня, многофункциональная медицинская кровать с механическим приводом и т. д.). В бюджете области каждый год предусматривается финансирование соответствующих расходов. Так, в 2017 году на средства бюджета региона было приобретено дополнительно 485 единиц технических средств реабилитации для 279 инвалидов, включая 10 детей-инвалидов, что позволило улучшить качество их жизни.

В то же время имеются проблемы с обеспечением прав граждан, постоянно пребывающих в учреждениях социальной защиты населения и здравоохранения. Прокуратурой Волгоградской области вскрыты неоднократные нарушения при распоряжении имуществом и денежными средствами, принадлежащими указанным гражданам. Так, в ФКУ «Волгоградская психиатрическая больница стационарного типа с интенсивным наблюдением» пациенты приобретали за счет собственных средств различные товары для нужд больницы по предложениям должностных лиц учреждения. В ГБССУ СО ГПВИ «Волжский психоневрологический интернат» за счет личных денежных средств подопечных приобретались лекарственные препараты, входящие в перечень жизненно необходимых и важнейших, предоставление которых должно осуществляться бесплатно. В деятельности ГБССУ СО ГПВИ «Волгоградский дом-интернат для престарелых и инвалидов» установлены случаи ненадлежащей работы по погашению задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальных услуг подопеч-

ных. По всем указанным случаям прокуроры принимали необходимые меры прокурорского реагирования.

В 2017 году на рассмотрение Уполномоченного поступали обращения по вопросам обеспечения доступной среди для инвалидов. Стоит отметить, что в Волгоградской области соответствующая работа ведется. Государственной программой Волгоградской области «Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и маломобильных групп населения в Волгоградской области» предусмотрены мероприятия, направленные на повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов. В рамках программы реализуются такие мероприятия, как адаптация объектов, оснащение учреждений, предоставляющих социальные услуги инвалидам, оказание транспортными службами услуг «Социальное такси», проведение мероприятий, направленных на преодоление социальной разобщенности в обществе и формирование позитивного отношения к проблемам инвалидов.

Между тем проблемы в обеспечении доступной среды для инвалидов сохраняются. В целях их выявления Волгоградская ассоциация незрячих специалистов «Надежда» реализовывала проект «Безбарьерная среда — право для всех», в рамках которого специалисты ассоциации устанавливали случаи несоблюдения установленных законодательством требований для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортных инфраструктур, о которых сообщалось в органы прокуратуры Волгоградской области и местным органам власти.

Кроме того, ассоциацией инициировались судебные разбирательства. Результаты данной работы были обсуждены на круглом столе 29 сентября 2017 года и признаны положительными.

В аппарат Уполномоченного от Волгоградской ассоциации незрячих специалистов «Надежда» поступило два обращения по проблемам безбарьерной среды для инвалидов. Первое обращение было связано с несоблюдением ЗАО «Флагман», застройщиком двух жилых домов, расположенных на бульваре Профсоюзов города Волжского, требований об их доступности для инвалидов, передвигающихся на кресле-коляске (вх. 1142 от 31.10.2017).

Как было установлено, данные дома для подъема инвалидов через лестничный марш от входа в подъезд на первый этаж были оборудованы откидными пандусами с уклоном 40°, что не позволяло инвалидам, проживающим в этих домах, воспользоваться ими не только самостоятельно, но и с помощью сопровождающих. Данное обстоятельство стало основанием для внесения прокурором города Волжского представления в адрес застройщика. Однако при этом возникает вопрос о том, как проектная документация на такие дома была утверждена и как дома были введены в эксплуатацию, если в этой части они не соответствовали установленным требованиям.

Второе обращение к Уполномоченному касалось закрытия наземных пешеходных переходов через улицу Рабоче-Крестьянскую города Волгограда на перекрестах с улицами Профсоюзной и Иркутской (вх. 1371 от 29.12.2017). После закрытия наземных переходов все пешеходы были направлены в подземные переходы, однако они оказались не

приспособлены под нужды инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках, а также инвалидов с нарушением зрения. По данному факту Уполномоченным направлено обращение прокурору города Волгограда, в настоящее время проверка продолжается.

В ходе поверки, проведенной прокуратурой города Камышина по инициативе Уполномоченного в связи с обращением гражданки И. (вх. 1134 от 30.10.2017), установлено, что из четырех бассейнов, действующих в городе, только в одном были созданы условия для его использования инвалидами. В отношении одного из трех остальных бюджетом администрации городского округа предусмотрено выделение средств для его приспособления для нужд инвалидов, но только на 2020 год. Это стало основанием для внесения прокурором соответствующих представлений об устранении нарушений закона.

Таким образом, проблема создания доступной среды для инвалидов продолжает оставаться актуальной в настоящее время и требует от органов власти принятия дополнительных мер по обеспечению интересов граждан с ограниченными возможностями.

2017

ФОНДОМ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

ИСПОЛНЕНО ЗАЯВОК

НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ

43 869

НА КОМПЕНСАЦИЮ

10 328

ПОТРАЧЕНО 311 091 млн рублей

2017

ПРИОБРЕТЕНО

10 328 ЕДИНИЦ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ РЕАБИЛИТАЦИИ

Соблюдение прав призывников — один из приоритетов в работе Волгоградской призывной комиссии

2.3. Проблемы реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь

Особый интерес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области к теме реализации гражданами права на охрану здоровья на сегодняшний день обусловлен существенным ростом числа соответствующих обращений за последние три года как в абсолютном значении, так и в процентном отношении к общему количеству обращений. Если до 2015 года общее число заявлений о нарушении права на охрану здоровья не превышало 50 за год, то начиная с 2015 года наблюдается их уверенный рост:

	2015 год	2016 год	2017 год
Количество письменных обращений по вопросам здравоохранения	75	113	165
(доля от общего количества письменных обращений)	5,7%	8,93%	12,03%

И это лишь письменные обращения. В 2017 году больше обращений поступило только по вопросам реализации жилищных прав.

Дополнительно стоит обратить внимание, что за последние два года не менее 70% всех обращений о нарушении права на охрану здоровья посвящено вопросам льготного лекарственного обеспечения. Этому способствовал тот факт, что финансирование соответствующих расходов не соответствует потребностям льготных категорий населения в лекарственном обеспечении:

	2016 год	2016 год	2017 год
Граждане, обеспечиваемые льготными лекарствами за счет федерального бюджета: нуждались в лекарствах на сумму; было выделено средств на приобретение лекарств	1543 487,73 (т. е. 31,6%)	1325 460,124 (т. е. 32,5%)	1577 402 (т. е. 25,5%)
Граждане, обеспечиваемые льготными лекарствами за счет областного бюджета: нуждались в лекарствах на сумму; было выделено средств на приобретение лекарств	1373 634,91 (т. е. 46,2%)	1389 668,068 (т. е. 48,1%)	1599 750 (т. е. 46,9%)

Таким образом, недостаточность средств, выделяемых из бюджета государства на исполнение своих обязательств по лекарственному обеспечению населения, более чем в два раза становится обычной практикой.

Уполномоченный не мог оставить данные обстоятельства без особого внимания. Был проведен анализ заявлений граждан. Кроме того, Уполномоченным запрашивалась информация у общественных организаций, которые занимаются защитой прав пациентов, и поступившие сведения в значительной степени совпали с информацией, получаемой от граждан. Результатом данной работы стал специальный доклад «О реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь в Волгоградской области», в котором приведены как конкретные примеры, которые имели место в практике Уполномоченного и работе общественных организаций, так и общие оценки всей ситуации в целом.

Основной вывод, который был сделан, заключался в том, что, несмотря на определенные положительные изменения в области здравоохранения, в последнее время все чаще возникают проблемы, которые прежде всего связаны не только с недостаточным финансированием, но и с самой организацией деятельности медицинских учреждений.

В настоящее время граждане сталкиваются с трудностями в доступе к квалифицированной медицинской помощи, оказываемой за счет средств обязательного медицинского страхования, а также в своевременном получении льготных лекарственных средств, определенных законодательством. Граждане испытывают трудности с записью к врачам не только узкой специализации, но и к терапевтам и педиатрам. Допускаются факты, когда больные, не имеющие возможности явиться на прием к врачу, не могут получить консультацию на дому от участкового терапевта, а также от службы скорой помощи по причине отсутствия транспорта. Поступают обращения, согласно которым лечащий врач сообщает пациенту о необходимости сделать определенные исследования (например, общий анализ крови или другие обследования), но при этом не выдает необходимые направления. Очередность может достигать трех-четырех недель, когда речь идет о магнитно-резонансной или компьютерной томографии, а также об ультразвуковом исследовании.

Решение отдельных организационных вопросов все чаще возлагается на самих пациентов, и участие в этом должностных лиц лечебных учреждений происходит только в случаях обращения граждан с соответствующими жалобами. Так, к Уполномоченному обращались граждане с просьбой решить вопросы транспортировки из инфекционной больницы в госпиталь ветеранов, обеспечения отдельным медицинским аппаратом для лечения в стационаре, записи на прием к врачу на ближайшие даты в связи с необходимостью получить рецепты на льготные лекарства или невозможностью ожидать имеющейся очередности, организации консультации врача, которого нет в обслуживающей пациента поликлинике, и так далее.

Уже постоянными стали просьбы граждан содействовать в решении вопроса о направлении в обслуживающую их аптеку льготных лекарственных препаратов, которые имеются в наличии на складе. При этом пациенты заявляют, что помощь врачей в решении последнего вопроса состояла только в том, что они рекомендовали пациентам звонить по телефонам горячей линии, по которым практически невозможно дозвониться, а также, как ни странно, Уполномоченному.

Объем оказываемого гражданам лечения сегодня зачастую определяется в значительной степени не нуждаемостью больного, не существующими стандартами оказания медицинской помощи, а объемом финансирования, квотами и подобными финансовыми показателями. Это в первую очередь касается вопросов определения объема медицинских исследований с целью диагностики заболевания, а также выписываемых льготных лекарственных препаратов.

По причине неспособности государственной системы здравоохранения обеспечить граждан в полном объеме необходимой медицинской помощью, которая должна оказываться в рамках обязательного медицинского страхования, население вынуждено для получения данных услуг обращаться в частные медицинские организации и оплачивать их услуги самостоятельно. Этому способствует позиция самих должностных лиц государственных лечебных учреждений, направляющих пациентов на получение платных медицинских услуг. Кроме того, имеют место случаи необоснованного взимания денежных средств за медицинскую помощь в системе обязательного медицинского страхования, что выявлялось Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Волгоградской области при проведении проверок по обращениям граждан.

Аналогичная ситуация имеет место и в сфере льготного лекарственного обеспечения, когда тяжело больные пациенты, оставшиеся без положенных им по закону бесплатных препаратов, вынуждены за собственный счет приобретать медикаменты, в том числе дорогостоящие, либо прекращать их прием в ущерб своему здоровью. В отдельных случаях проблема обеспечения льготника бесплатными дорогостоящими лекарствами решается путем помещения больного в стационар. В итоге он вынужден в течение нескольких недель или месяцев находиться в стационаре исключительно с целью получения терапии лекарственными препаратами, которые могут приниматься и при амбулаторном лечении. При этом финансовая нагрузка по закупке таких лекарств, зачастую дорогостоящих, перекладывается с соответствующего государственного бюджета на бюджет системы обязательного медицинского страхования, то есть обеспечение лекарством в таких случаях осуществляется за счет средств, предназначенных для оплаты медицинской помощи, предоставляемой каждому пациенту, а не для льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

Не стоит забывать и о том, что действующая в настоящее время процедура обеспечения льготными лекарствами также несовершенна, поскольку в отдельных случаях больные начинают получать лекарства только через год после того, как у них выявляется соответствующее заболевание. Впоследствии несвоевременное обеспечение граждан льготными дорогостоящими лекарственными препаратами для лечения хронических заболеваний обернется еще большим увеличением расходов на эти же цели. Отсутствие своевременной и регулярной терапии будет вести к еще большему ухудшению состояния здоровья пациентов, их нуждаемости в более сильных и более дорогостоящих лекарствах, к инвалидизации, потере трудоспособности и последующим обязанностям государства по их пенсионному обеспечению и предоставлению дополнительных льгот.

Поэтому, если государство планирует, чтобы объем его социальных обязательств перед хронически больными гражданами не увеличивался, оно должно уже сегодня не экономить на их лечении.

Несмотря на то что в работе государственной системы здравоохранения и льготного лекарственного обеспечения имеются объективные трудности, связанные с отсутствием в необходимом количестве квалифицированных специалистов, отсутствием притока молодых врачей, а также должного финансирования необходимых расходов, значительная масса обращений граждан связана с организацией работы системы здравоохранения и отсутствием должной заботы в отношении пациентов со стороны должностных лиц данной системы.

Такой вывод основан на том, что большинство заявлений было положительно и оперативно разрешено совместно с сотрудниками лечебных учреждений и комитета здравоохранения Волгоградской области. При этом каждый раз невольно возникает вопрос о том, почему для решения данной проблемы потребовалось вмешательство Уполномоченного, если все необходимое для этого уже имеется. Это подтверждает, что значительная часть обращений граждан, поступивших в мой адрес, могла быть предупреждена в случае проявления сотрудниками лечебных учреждений должного внимания к интересам больных людей.

Обеспечение доступной медицинской помощи каждому нуждающемуся и в необходимом объеме является неотъемлемым условием для высокого уровня жизни человека, обеспечения здоровья нации и сохранения трудоспособности населения, стабильного экономического развития страны и выхода ее на лидирующие позиции в мире. Поэтому недостаточное финансирование нужд системы здравоохранения без учета реальных нужд населения должно остаться в прошлом.

Необходимо повысить престиж профессии медицинского работника и уровень его материального обеспечения, чтобы привлечь молодые кадры в государственную систему здравоохранения, а также обеспечить им адекватную нагрузку.

Работники системы здравоохранения должны четко выполнять свои обязанности. Если закон предусматривает право на льготное получение лекарств, то рецепт на них должен выписываться независимо от того, есть ли данный препарат в конкретной аптеке, так как закон подобных ограничений в выписке рецепта не предусматривает.

И в завершение отмечу еще раз, что значительная часть обращений граждан была вызвана причинами, связанными именно с организацией работы лечебных учреждений. Устранение этих причин позволит в значительной степени снизить уровень напряженности в данной сфере.

Активную помощь в обеспечении прав на охрану здоровья граждан оказывает член координационного совета при Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области полковник медицинской службы Д. А. Капланов

2.4. Защита трудовых прав

Количество письменных обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области по вопросам реализации трудовых прав осталось на уровне 2016 года — 48 заявлений, что составило 3,5% от общего количества письменных обращений к Уполномоченному (АППГ — 49, то есть 3,87%).

Прокуратура Волгоградской области сообщает о том, что в 2017 году было рассмотрено 2796 обращений граждан о нарушении трудового законодательства, из которых 893, то есть почти треть, удовлетворено, что практически соответствует уровню 2016 года (2690 обращений, из которых 975 удовлетворено).

На протяжении всего существования института Уполномоченного чаще всего работники обращаются с заявлениями о нарушении права на своевременную и полную оплату труда. Не стал исключением и 2017 год, когда в мой адрес поступило 20 подобных обращений (АППГ — 22). Стоит отметить, что областными и местными властями проводится работа в целях недопущения задержек по оплате труда. Так, в 2017 году в результате работы межведомственной комиссии по мобилизации доходов в консолидированный бюджет Волгоградской области и вопросам неформальной занятости населения 24 организации погасили задолженность по заработной плате в размере 130,6 млн рублей. Аналогичные комиссии действуют и в муниципальных образованиях, в результате работы которых была погашена задолженность по заработной плате на сумму 18 млн рублей. Между тем данная тема все еще остается актуальной.

По-прежнему одной из проблемных категорий граждан являются работники банкротящихся организаций, чьи шансы на полное погашение задолженности по заработной плате в условиях действующего законодательства и практики его применения наиболее призрачны. Так, по состоянию на 1 января 2018 года задолженность по заработной плате в Волгоградской области составила 33,1 млн рублей перед 919 работниками. Вся сумма задолженности приходилась на организации, находящиеся в различных стадиях банкротства.

Установленная законодательством льгота в очередности погашения требований работников по оплате труда в действительности не позволяет должным образом гарантировать интересы данных граждан. Примером тому является обращение гражданки Н. (вх. 708 от 30.06.2017) — работницы ООО «Птицефабрика «Кумылженская». Еще в 2015 году прокуратура Кумылженского района занималась защитой интересов работников указанной организации. В судебном порядке была установлена и взыскана задолженность по заработной плате. Для обеспечения исполнения судебных решений возбуждено исполнительное производство, в ходе которого обращалось взыскание на имущество общества. Однако задолженность по заработной плате так и осталась непогашенной.

В конце 2015 года птицефабрика была признана банкротом, а в отношении нее открыто конкурсное производство, однако это не привело к погашению задолженности. По состоянию на апрель 2017 года в реестр требований кредиторов была включена задолженность предприятия по заработной плате в размере 7 123 280 рублей.

Помимо этого в период осуществления процедур банкротства образовалась

дополнительно задолженность перед работниками по текущим платежам в размере 15 031 486 рублей.

По информации комитета по труду и занятости населения Волгоградской области, по состоянию на 17 января 2018 года задолженность по оплате труда работников государственных и муниципальных учреждений отсутствует.

Тем не менее в 2017 году к Уполномоченному поступали единичные жалобы на невыплату заработной платы от граждан, работающих в государственных или муниципальных организациях либо в организациях, выполняющих заказы, оплачиваемые за счет бюджета. Так, к Уполномоченному обращались граждане М. (вх. 638 от 08.06.2017) и Р. (вх. 1015 от 20.09.2017) — работники ПАО «Волгоградоблавтодор», которое выполняло работы по возведению мостового перехода через Волгу в городе Волгограде. Они сообщили о наличии перед ними и другими работниками непогашенной задолженности по оплате труда. Как оказалось, данная ситуация уже стала предметом внимания следственных органов, которыми было возбуждено уголовное дело по факту полной невыплаты заработной платы работникам свыше двух месяцев.

Несколько месяцев, начиная с сентября 2016 года, муниципальное казенное предприятие «Горпитомник» не выплачивало заработную плату гражданину Л. (вх. 606 от 31.05.2017) в размере 32 000 рублей. Пришлось заявителю обращаться в суд с заявлением о взыскании данной суммы, а потом еще ожидать три месяца исполнительного производства, чтобы получить заработные денежные средства в июне 2017 года.

Задержка оплаты труда стала одной из причин обращения к Уполномоченному по правам человека работников филиала ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Волгоградской области в Котельниковском, Октябрьском районах» (вх. 223 от 20.02.2017). В ходе проверок, проведенных Государственной инспекцией труда в Волгоградской области и прокуратурой Котельниковского района, был подтвержден факт задержки выплаты заработной платы за вторую половину января 2017 года, в связи с чем учреждение было привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 6 статьи 5.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Однако основной причиной обращения работников центра к Уполномоченному была не столько задержка оплаты труда на полмесяца, а ее размер, который в действительности трудно назвать достойным, хотя

Трудовые права стали одной из главных тем на Всероссийском дне правовой помощи детям в МОУ Школа-гимназия № 37 г. Волжский

нарушений трудового законодательства при ее подсчете в ходе проверок выявлено не было. Так, заработная плата одного из помощников врача-эпидемиолога за январь 2017 года, отработавшего в указанном месяце 19 дней, в том числе два выходных, составила 9223,32 рубля. Это с учетом различных повышающих коэффициентов! Кроме того, из указанной суммы был удержан подоходный налог в размере 1199 рублей.

С аналогичной проблемой к Уполномоченному также обратились работники ГБУЗ «Волгоградский областной клинический наркологический диспансер» (вх. 1323 от 15.12.2017). Так, заработная плата одного из сотрудников диспансера, замещающего должность кастелянши и отработавшего в ноябре 2017 года 167 часов, с учетом надбавок составила 8814,09 рубля. В эту сумму входит также подлежащий удержанию работодателем подоходный налог в размере 1146 рублей.

Для сравнения стоит отметить, что величина прожиточного минимума для трудоспособного населения в Волгоградской области в первом квартале 2017 года составляла 9858 рублей, а в третьем квартале 2017 года — 9665 рублей. Таким образом, получается, что граждане, работая полный рабочий день, не могут обеспечить даже свое существование, не говоря уже о достойном уровне жизни своих детей. Причем прежде всего настораживает то, что работодателем в указанных фактах выступали государственные учреждения. На мой взгляд, подобная низкая оценка государством труда собственных граждан не может сказываться положительно и на уровне оплаты труда в частных организациях.

Уже неоднократно Уполномоченный заявлял о том, что для исключения подобных ситуаций необходимо на практике реализовать норму трудового законодательства, согласно которой минимальный размер оплаты труда, определенный федеральным законом, не должен быть ниже прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного на территории Российской Федерации. Пока же заключительные положения Трудового кодекса Российской Федерации на протяжении 16 лет (!) ограничивают действие данной нормы, предусматривая принятие отдельного федерального закона о сроках и порядке поэтапного повышения минимального размера оплаты труда до уровня прожиточного минимума. И в течение всех указанных 16 лет такой закон так и остается непринятым. Периодически принимаются только федеральные законы, предусматривающие разовые повышения минимального размера оплаты труда, который так и остается ниже прожиточного минимума трудоспособного населения.

Кроме того, необходимо вернуться к ранее действовавшему положению о том, что оклад, являющийся оплатой за труд определенной сложности в нормальных условиях, не может быть ниже прожиточного минимума и тем более не ниже минимального размера оплаты труда. Ситуация, когда работник выполняет свои функциональные обязанности настолько ответственно, инициативно или в особых условиях, что получает за это различные стимулирующие или компенсационные выплаты, и при этом его заработная плата не превышает минимального размера оплаты труда или превышает его незначительно, вряд ли может квалифицироваться как достойная оплата труда гражданина.

Также стоит отметить, что, по информации комитета по труду и занятости населения Волгоградской области, наблюдается снижение количества работников, чья заработная плата была меньше минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законодательством. Тем не менее подобные ситуации продолжают иметь место.

Еще одна проблема была выявлена в 2017 году при рассмотрении обращений граждан. Это проблема сохранения заработной платы за работниками индивидуального предпринимателя на период их трудоустройства, но не более чем на два месяца в случае увольнения их по причине прекращения индивидуальным предпринимателем своей деятельности.

Граждане Г. (вх. 585 от 26.05.2017) и Ф. (вх. 586 от 26.05.2017) заключили трудовые договоры с индивидуальным предпринимателем, однако по причине прекращения работодателем деятельности в качестве индивидуального предпринимателя они были уволены.

Первоначально работодатель согласился сохранить им заработную плату на два месяца после увольнения. Однако, когда встал вопрос о выплате средней заработной платы за третий месяц, работникам в этом было отказано. Обращение в судебные инстанции с соответствующими требованиями не имело положительного результата. Как оказалось, действующее трудовое законодательство в этом вопросе существенно разделяет правовое положение граждан, работающих в организации, и граждан, заключивших трудовые договоры с физическими лицами, в частности с индивидуальными предпринимателями. В последнем случае при увольнении по причине прекращения статуса индивидуального предпринимателя за его работниками, в отличие от работников организации, не сохраняется средняя заработная плата даже на два первых месяца после увольнения, а тем более на третий месяц.

В соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации гарантируется равенство прав человека. Различия в правовом положении граждан должны быть обусловлены достаточно значимыми обстоятельствами. Однако, по моему мнению, обстоятельств, обуславливающих подобное различие между работниками организаций и работниками индивидуальных предпринимателей, нет. Уполномоченный намерен поставить вопрос о корректировке данных положений трудового законодательства, чтобы исключить названные различия и распространить гарантии, действующие в отношении работников организаций в случае их увольнения по причине ликвидации работодателя, на граждан, работавших по трудовым договорам с индивидуальными предпринимателями и уволенных по причине прекращения работодателем соответствующего статуса.

Шесть обращений поступило к Уполномоченному в 2017 году по вопросам увольнения (АППГ — 9). В обращениях ставились вопросы обоснованности увольнения беременной женщины, соблюдения законодательства при увольнении по сокращению штата, правомерности увольнения в качестве дисциплинарного взыскания. Практически во всех случаях жалобы подавались гражданами без предварительного обращения в соответствующие надзорные структуры, поэтому они направлялись для проведения проверки в Государственную инспекцию труда по Волгоградской области.

Остальные обращения касались различных сфер правового регулирования трудовых отношений и были единичными.

2.5. Пенсионное обеспечение граждан

В 2017 году по вопросам пенсионного обеспечения к Уполномоченному обратилось 44 жителя Волгоградской области, что составило 3,21% от общего количества письменных обращений граждан (АППГ — 38, то есть 3%).

Тематика обращений граждан по сравнению с 2016 годом осталась без изменений. По-прежнему значительная часть обращений граждан обусловлена несогласием с размером пенсии ввиду ее небольшого размера, который, по мнению заявителей, не соответствует размеру их стажа, условиям труда и другим обстоятельствам. По каждому подобному обращению Уполномоченным направляется запрос в органы Пенсионного фонда Российской Федерации о расчете размера выплат конкретному пенсионеру. Полученные ответы тщательно изучаются, гражданам даются конкретные рекомендации по вопросам пенсионного начисления.

Другая часть обращений обусловлена трудностями, с которыми граждане сталкиваются при подтверждении обстоятельств, имеющих значение при назначении и исчислении пенсии. Речь идет о периодах работы граждан на ранее ликвидированных предприятиях, а также в организациях, которые действовали на территориях бывших союзных республик. В таких случаях Уполномоченный оказывает гражданам возможную помощь в поиске документов, направляя запросы в различные архивные учреждения Российской Федерации, а также обращения уполномоченным по правам человека государств — бывших членов СССР с просьбой оказания содействия в поиске требуемых документов. Не в каждом случае, но все же эта работа дает положительные результаты, и граждане в итоге могут обратиться за назначением пенсии или с заявлением о ее перерасчете в большую сторону. Одним из таких примеров можно назвать обращение гражданина Т. (вх. 745 от 05.07.2017), который имел архивные справки о факте работы на железнодорожном транспорте в Республике Азербайджан, но они не соответствовали требованиям, которые предъявляются органами Пенсионного фонда Российской Федерации, и поэтому не были учтены при расчете пенсии. Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека Азербайджанской Республики за содействием в получении необходимых документов с учетом требований российского законодательства. В итоге требуемые документы были получены.

Особое внимание Уполномоченный уделил вопросу индексации пенсии. Соответствующая проблема была выявлена при рассмотрении жалобы гражданки С. (вх. 125 от 31.01.2017). Как было установлено, до 31 мая 2016 года заявительница осуществляла трудовую деятельность, вследствие чего размер ее пенсии не увеличивался, несмотря на индексацию, имевшую место в первой половине 2016 года. В дальнейшем она прекратила трудовые отношения и с 1 июня 2016 года не выполняла какую-либо деятельность, в связи с которой подлежала бы обязательному пенсионному страхованию. Однако, несмотря на это, пенсия за июнь — август 2016 года ей продолжала выплачиваться без индексации, имевшей место в первой половине 2016 года. Проиндексированную пенсию С. стала получать только с 1 сентября 2016 года. При этом каких-либо перерасчетов за прошедшие с момента увольнения месяцы произведено не было.

Таким образом, в период с июня по август 2016 года, когда заявительница не осуществляла трудовую деятельность, ее пенсия начислялась и выплачивалась с учетом ограничений, которые установлены для работающих пенсионеров. Это не соответствовало требованиям части 3 статьи 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях», предусматривавшей, что каждый неработающий пенсионер имеет право на получение пенсии с учетом всех ранее произведенных индексаций.

Из полученных Уполномоченным объяснений специалистов Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Волгоградской области следовало, что проблема была в несовершенстве законодательства, а точнее, текста частей 4—7 статьи 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях». Данные нормы описывают порядок получения специалистами Пенсионного фонда Российской Федерации информации о прекращении пенсионером трудовой деятельности, принятия решения об индексации получаемых им выплат. Их практическая реализация приводила к тому, что пенсионер, прекративший осуществление трудовой деятельности, получал пенсию с учетом индексационных повышений, имевших место во время его работы, только через два-три месяца после увольнения.

В целях устранения данной коллизии и восстановления прав пенсионеров, увольняющихся с работы, 6 июня 2016 года Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации, Правление Пенсионного фонда Российской Федерации и к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с предложением принять меры по устранению данной ситуации, в том числе путем внесения изменений в законодательство.

Согласно полученным ответам, данное обращение было актуальным. Федеральным Собранием Российской Федерации рассматривались соответствующие изменения в статью 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях», которые в дальнейшем были приняты и вступили в силу с 1 января 2018 года. Теперь пенсионеры, прекратившие работу, будут получать пенсию с учетом индексаций, имевших место во время их трудовой деятельности, также через три месяца после увольнения, но с перерасчетом пенсии начиная с первого числа месяца, следующего за месяцем прекращения трудовой деятельности.

Личный прием пенсионеров сотрудником аппарата Уполномоченного совместно с представителем общественной правозащитной организации, приуроченный ко Дню пожилого человека

2.6. Право на образование

Количество обращений жителей области в мой адрес по вопросам образования в 2017 году составило 15, то есть 1,09% от общего количества письменных обращений (АППГ — 13, то есть 1,03%). Почти все обращения поступили в течение первого полугодия.

В основном обращения граждан касаются частных случаев, которые возникают в работе образовательных учреждений. Из поднимаемых в заявлениях вопросов можно выделить один, который обычно вызывает крайне негативную реакцию со стороны родителей учащихся, — это реорганизации образовательных учреждений с изменением места обучения.

Судя по обращениям граждан, процесс реорганизации образовательных учреждений продолжается, и направлен он в первую очередь на сокращение бюджетных расходов на учебные заведения. Главным образом это касается сельских учебных заведений. При этом зачастую основным критерием при принятии решений о реорганизации того или иного учебного заведения становится количество детей, приходящихся на одного педагогического работника.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жителей села Верхняя Добринка Жирновского района (вх. 118 от 30.01.2017), сообщивших о решении местной администрации ликвидировать Верхнедобринский филиал дошкольного образовательного учреждения «Красноярский муниципальный детский сад № 6 «Машенька». При принятии данного решения администрация Жирновского муниципального района приняла во внимание действующие нормативы численности воспитанников детского сада на одного воспитателя, факт его несоблюдения в указанном филиале образовательного учреждения, а также отсутствие перспектив увеличения количества воспитанников в будущем по причине сокращения взрослого населения в селе.

При этом стоит отметить, что в качестве альтернативы гражданам предложили только возможность посещения детьми группы кратковременного пребывания в здании Верхнедобринского филиала МКОУ «Красноярская средняя школа № 2», а не полноценное пребывание ребенка в другом дошкольном образовательном учреждении. Однако такое предложение не устроило граждан, так как оно исключило нахождение детей в детском саду в течение всего дня, что вызвало определенные трудности для работающих граждан.

Конечно, решение о ликвидации филиала детского сада принималось не спонтанно. Однако также можно утверждать, что данное решение не будет способствовать сохранению села, а, наоборот, повлечет еще большее сокращение числа взрослого населения в нем как вследствие сокращения рабочих мест, так и вследствие отсутствия возможности обустроить детей в рабочее время.

С похожей проблемой к Уполномоченному обращался совет ветеранов села Горного Дубовского муниципального района (вх. 951 от 29.08.2017).

Администрацией Фроловского муниципального района принято аналогичное решение о реорганизации МКОУ «Рубежанская начальная школа» в форме присоединения к МБОУ «Образцовская средняя школа», расположенному в нескольких километрах в другом населенном пункте (вх. 406 от 06.04.2017). И здесь в качестве одной из причин данного решения стала малокомплектность

школы. В качестве дополнительных аргументов администрацией Фроловского муниципального района также указывалось на несоблюдение в начальной школе отдельных санитарных требований: отсутствие возможности организации питания по причине отсутствия пищеблока, отсутствие санитарных комнат и спортивного зала.

Тенденция укрупнения образовательных учреждений захватывает организации дополнительного образования и в городе Волгограде. Так, в мой адрес поступило обращение граждан, чьи дети посещали МБУ ДО «Детская школа искусств № 6» (вх. 240 от 28.02.2017), которое реорганизовывалось путем присоединения к МБУ ДО «Детская школа искусств № 2» на фоне таких предварительно осуществленных изменений в организации учебного процесса, как сокращение учебных часов и учебных предметов, что вызвало обоснованную обеспокоенность родителей. Они переживали по поводу того, что в результате реорганизации местом обучения их детей станут другие здания укрупненного МБУ ДО «Детская школа искусств № 2», расположенные на значительном расстоянии от места проживания ребят, и дети не смогут посещать занятия. По данным вопросам Уполномоченный обратился в администрацию Волгограда с просьбой учесть указанные обстоятельства. Согласно информации, полученной от администрации Волгограда, данные моменты были учтены и дети после реорганизации должны были продолжить обучение в тех же зданиях, в которых они обучались ранее.

Подводя итог, необходимо отметить, что, конечно, действующее законодательство четко предусматривает, что именно учредитель образовательных учреждений решает вопросы их создания, реорганизации и ликвидации. Между тем не стоит забывать о том, что данные учреждения создаются в целях обеспечения права граждан на образование. При этом, если речь идет об образовании несовершеннолетних, немаловажным фактом является доступность этих образовательных учреждений, наличие их разветвленной сети, обеспечивающей охват образовательными услугами всего детского населения. Поэтому критерии, связанные с финансированием образовательной деятельности, должны уходить на второй план, а в приоритете должна быть именно доступность данных учреждений. Поэтому опасения родителей воспитанников реорганизуемых образовательных учреждений понятны, и местным органам власти необходимо обращать на них внимание, принимая меры по урегулированию всех вопросов в интересах детей.

2.7. Правовое положение мигрантов

По вопросам, связанным с правовым положением иностранных граждан и лиц без гражданства, в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2017 году поступило 68 письменных заявлений, что составило 4,96% от общего количества обращений (АППГ — 54, то есть 4,27%).

В целом стоит отметить, что вопросы, которые поднимаются заявителями, практически остались теми же, что были в 2016 году. Как и ранее, часть заявителей просят Уполномоченного оказать содействие в получении документов, необходимых для подтверждения факта наличия у них гражданства Российской Федерации, либо в получении документов, необходимых для прохождения процедур принятия гражданства. Обычно проблемы возникают в случаях, когда указанные материалы хранятся в других субъектах Российской Федерации или в государствах — бывших республиках СССР. При поступлении таких обращений Уполномоченный принимает необходимые меры по получению требуемых документов, обращаясь за помощью к омбудсменам, действующим на соответствующей территории.

Как и ранее, отдельные иностранные граждане и лица без гражданства, уже длительное время находящиеся на территории Российской Федерации без оформления необходимых документов, сталкиваются с проблемами при принятии российского гражданства, которые на текущий момент разрешить практически невозможно. Обычно это лица, находящиеся либо до недавнего времени находившиеся в местах лишения свободы, в отношении которых решается вопрос об их принудительном выдворении из России, несмотря на проживание в Российской Федерации всех их родственников, в том числе несовершеннолетних детей. В подобных случаях Уполномоченный разъясняет действующее законодательство и по мере необходимости оказывает консультативную помощь.

Уполномоченный обеспокоен продолжающейся практикой признания отсутствия российского гражданства у лиц, которые в течение длительного времени проживали на территории Российской Федерации и имели на руках паспорт гражданина Российской Федерации. Обычно причиной подобного факта является то, что документ был выдан необоснованно. При этом отдельные случаи особенно удивительны, так как данные лица неоднократно были в поле зрения миграционных служб.

Так, заявительница К. (вх. 120 от 30.01.2017) приехала в Волгоград из Республики Таджикистан в апреле 1996 года в возрасте 13 лет и с того момента постоянно проживала в Волгоградской области. По достижении 18 лет она получила паспорт гражданина Российской Федерации. В дальнейшем заявительница трижды меняла паспорт, в том числе в 2014 году после вступления в брак. Однако, когда встал вопрос о выдаче паспорта ее сыну, оказалось, что оснований для выдачи паспорта нет, так как его мать, сама гр. К., не вступала в гражданство Российской Федерации. Гр. К. было сообщено о недействительности имеющегося у нее документа.

С учетом даты прибытия гр. К. в Россию действительно имеются сомнения в наличии у нее российского гражданства. Однако необходимо принять во внимание и то, что в данном случае гр. К. неоднократно ранее обращалась в органы миграционного учета, причем каждый раз с

ней обращались как с гражданином Российской Федерации. В течение 20 лет она проживала на территории России, пользуясь правами и исполняя обязанности гражданина России. Вряд ли в таких условиях будет гуманным требование о прохождении процедуры приема в гражданство Российской Федерации в полном объеме.

Аналогичная ситуация произошла с заявительницей У. (вх. 403 от 06.04.2017), которая в 1993 году вместе с родителями приехала в город Волжский из Республики Кыргызстан для постоянного проживания в возрасте 16 лет. На тот момент она имела паспорт гражданина СССР. Однако в течение двух лет ею был получен вкладыш принадлежности к гражданству России. В 1998 году в связи с вступлением в брак и сменой фамилии ей был выдан паспорт гражданина Российской Федерации. В 2012 году гр. У. обратилась в отдел Управления Федеральной миграционной службы города Волжского с просьбой поставить отметку в свидетельстве о рождении сына о российском гражданстве в связи с выездом за границу по туристической путевке. Тогда ей впервые заявили о том, что в базе данных нет информации о наличии у нее российского гражданства. Начиная с этого момента заявительница не может решить вопрос о принятии российского гражданства в первую очередь потому, что требуется справка об отсутствии гражданства Республики Кыргызстан. Посольство данного государства свидетельствует только о том, что на ее фамилию паспорт гражданина Республики Кыргызстан никогда не оформлялся. Для миграционных служб России данная информация не является достаточным основанием для рассмотрения вопроса гражданства гр. У.

Отдельная категория лиц, обращающихся в мой адрес, — это граждане Украины, желающие принять российское гражданство, но не имеющие возможности сделать это по причине того, что имеющийся у них паспорт гражданина Украины недействителен. В паспорт необходимо вклеить новую фотографию в связи с достижением 45-летнего возраста (например, вх. 113 от 30.01.2017 и 1001 от 14.09.2017). Для проведения данной процедуры заявители должны лично явиться в органы миграционного учета Украины, однако у них имеются обоснованные опасения за свою жизнь. К сожалению, действующее законодательство не предусматривает иного варианта решения данной проблемы, например, процедуры, при которой был бы не нужен действительный паспорт гражданина Украины. Считаю, что для подобных случаев должна быть предусмотрена отдельная процедура, позволяющая рассмотреть указанный вопрос без угрозы для жизни данных лиц.

Здесь же стоит отметить, что эта категория иностранных граждан фактически оказывается вне правового поля.

Они могут рассчитывать только на то, что их личность установят в рамках специальной процедуры и будет вынесено соответствующее заключение, которое не может заменить документ, удостоверяющий личность, что препятствует осуществлению трудовой деятельности на территории России, выезду за ее пределы и совершению других значимых правовых действий. Поэтому данные лица являются социально незащищенными, нередко совершают уголовно наказуемые деяния, за что привлекаются к уголовной ответственности, после чего лишаются даже минимальных возможностей легализоваться на территории России.

Другая проблема, которая на сегодняшний день не имеет своего разрешения, — это проблема лиц, в отношении которых судом принято решение о принудительном административном выдворении за пределы Рос-

сийской Федерации и помещении их в центр временного содержания лиц, подлежащих выдворению или депортации, которое невозможно исполнить в части выдворения.

Происходит это тогда, когда невозможно установить их гражданскую принадлежность и ни одно из государств не оформляет документы на их возвращение. Такие лица находятся в центре в течение длительного времени. Иногда срок нахождения в данном специальном учреждении составляет год и более. Так, на конец 2017 года в Центре временного содержания УМВД России по городу Волгограду более шести месяцев содержалось 14 человек, подлежащих принудительному выдворению, депортации и реадмиссии, а свыше одного года содержалось восемь человек.

При этом вместе с лицами без гражданства в камерах содержатся их несовершеннолетние дети. Помимо того что содержание фактически под стражей детей уже само по себе является ненормальным, данные несовершеннолетние лишены возможности получать общее образование.

В итоге, когда суд отказывает в продлении срока содержания таких иностранных граждан и лиц без гражданства, их выпускают из специального учреждения. Однако данные иностранные граждане и лица без гражданства не могут вернуться в нормальную жизнь по причине того, что принятое в отношении них решение об административном выдворении никто не отменял, что является препятствием для их легализации и оформления каких-либо документов на проживание в Российской Федерации. Это, в свою очередь, препятствует их легальному трудоустройству, регистрации по месту жительства, получению мер социальной поддержки от государства, а возможно, послужит причиной совершения преступных действий с целью содержания себя и своей семьи. При этом стоит отметить, что большинство таких граждан — лица, ранее совершившие преступления и отбывшие наказание в виде лишения свободы, в отношении которых Министерством юстиции России вынесены решения о нежелательности их пребывания на территории России, но законодательством не предусмотрено наличие контроля за данными лицами.

Принимая во внимание изложенное, Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с предложением провести анализ ситуации по указанному вопросу во всех регионах Российской Федерации и выйти с инициативой о разработке нормативного акта, которым для указанных лиц устанавливался бы отдельный статус, позволяющий им легализоваться на территории страны, а в дальнейшем, при условии их примерного поведения в течение определенного срока, рассмотреть вопрос о получении ими гражданства Российской Федерации.

2017

ПОСТУПИЛО

ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ

68

2.8. Обеспечение благоприятных условий проживания населения

Обращения граждан по вопросам обеспечения благоприятных условий проживания продолжили поступать в адрес Уполномоченного в 2017 году в том же объеме, что и ранее, и их количество составило 57, то есть 4,15% от общего количества письменных обращений (АППГ — 50 письменных обращений, то есть 3,95%).

Причины обращений бывают совершенно разнообразными, и зачастую они связаны с обычными каждодневными нуждами граждан. Среди них жалобы на нарушение тишины и покоя в разное время суток, на ненадлежащее исполнение местными администрациями обязанностей по содержанию улиц в зимнее время, на закрытие единственной в населенном пункте бани, на завышенную стоимость услуг общественного транспорта межмуниципальных маршрутов, обращения о несогласии с изменением схемы работы общественного транспорта, а также другие различные вопросы.

Из общего числа обращений данной направленности выделю несколько, которые поднимались наиболее часто, что свидетельствует о наличии проблем в соответствующих сферах.

Одной из таких проблем является недостаточная освещенность улиц населенных пунктов. При этом местные органы власти не принимают достаточных мер для нормализации ситуации в этом направлении по мотиву отсутствия необходимых средств. Так, гражданин К., житель улицы Окраинной города Волгограда, подал заявление в мой адрес по вопросу организации надлежащего освещения его улицы еще в 2016 году (вх. 913 от 26.09.2016). Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области дважды обращался по данному вопросу к главе администрации Волгограда, однако проблема не была решена положительно. Администрация Краснооктябрьского района Волгограда сообщила, что бюджет города в 2016 году предусматривал расходные обязательства только на мероприятия по текущему содержанию объектов внешнего благоустройства, что приоритетным направлением в сфере дорожной деятельности является приведение в нормальное состояние автомобильных дорог с массовой концентрацией транспортных средств, пешеходов и сосредоточением маршрутов городского пассажирского транспорта. Также указывалось, что администрация уже должна была исполнить решения судебных инстанций об организации наружного освещения на 30 объектах улично-дорожной сети Волгограда, однако вследствие ограниченности бюджета было выделено средств только на строительство восьми объектов. Организации освещения улицы по заявлению гражданина К. можно было ожидать только после исполнения вступивших в законную силу судебных решений.

При этом стоит отметить, что в январе 2017 года Уполномоченный получил аналогичный ответ от комитета дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда, в котором также говорилось о том, что сначала необходимо выполнить судебные решения о строительстве освещения 30 других объектов улично-дорожной сети. Правда, при этом упоминалось, что средств в 2017 году выделено уже не на восемь, а на два объекта. Закономерный вопрос: когда же при таких темпах организации освещения приступят к обустройству улицы Окраинной?

А вот жители улицы Ногинской города Волгограда (вх. 522 от 15.05.2017) решили не ждать решения проблемы освещения администрацией Волгограда и самостоятельно установили два уличных светильника весной 2016 года. Осталось только обеспечить их эксплуатацию, но и здесь проблема затянулась. Длительное время решался вопрос о признании данного имущества без-

хозяйным и в последующем о признании его муниципальной собственностью. Однако весь 2016 год светильники не функционировали. По данному вопросу Уполномоченный обратился в администрацию Волгограда, и в июне 2017 года было получено уведомление о том, что светильники наконец приняты в муниципальную собственность Волгограда и выведены в рабочий режим.

Таким образом, решение данной проблемы — принятие объектов освещения в собственность города и обеспечение их работы — заняло практически целый год.

Другой проблемой и причиной периодически поступающих обращений становится состояние подъездных дорог к жилым домам и различным учреждениям. Так, гражданка Е. (вх. 542 от 18.05.2017) неоднократно ставила перед администрацией города Волгограда вопрос о приведении в должное состояние дорожного покрытия по улице Куликовской, ведущей к детскому саду № 259. Однако местные власти, признавая наличие данной проблемы, отказывались принимать какие-либо меры, мотивируя это недостаточностью средств в городском бюджете. По данному вопросу Уполномоченный направил прокурору Красноармейского района города Волгограда обращение, по итогам рассмотрения которого в целях устранения нарушения требований к эксплуатационному состоянию дорожного покрытия и обеспечения безопасности дорожного движения по улицам Луговой, Минской, Куликовской города Волгограда к администрации Волгограда было предъявлено исковое заявление.

Об аналогичной проблеме с дорожным покрытием дороги по улице Бамбуковой города Волгограда Уполномоченному сообщил также гражданин Г. (вх. 303 от 15.03.2017), и в этом случае отказ от ремонта дороги был мотивирован отсутствием должного финансирования дорожной деятельности. В отдельных случаях ненадлежащее состояние дорожного покрытия объясняют отсутствием сведений о собственнике данного имущества. Так, в ходе рассмотрения обращения ООО «Юридическая компания «Волжский гарант» по вопросу состояния автомобильной дороги от базы отдыха «Пересвет» до хутора Тутова, к загородным оздоровительным лагерям «Огонек» и «Дубки» Ахтубинского сельского поселения было установлено, что данный объект не значится в перечне объектов муниципального имущества, в связи с чем муниципальные образования не несут каких-либо расходов на его содержание. При этом с начала 2016 года ведется работа по постановке дороги на учет как безхозяйной. В марте 2016 года администрация Ахтубинского сельского поселения заказала проведение кадастровых работ в отношении данных объектов. Необходимые документы были готовы только к августу 2017 года, и при этом оказалось, что они не соответствовали установленным требованиям. В дальнейшем материалы были переданы на доработку исполнителю. Вопрос приведения дорог в нормальное состояние до настоящего времени остается нерешенным.

Отдельно отмечу обращение жителей жилых домов, расположенных в непосредственной близости от путепровода через железнодорожные пути по улице Комсомольской города Волгограда (вх. 1224 от 21.11.2017). Граждане сообщали, что после ремонта в их домах стала ощущаться сильная вибрация и шум. При этом жители указывали, что после возобновления движения транспорта по путепроводу на фасаде домов стали возникать трещины. Первоначально официально признавалась только проблема превышения уровня шума, кото-

рую предлагалось решить путем установки защитных экранов на парапетном ограждении путепровода. По вопросу негативного воздействия транспортного движения на целостность жилых домов гражданам рекомендовали самостоятельно, за собственный счет, проводить необходимые исследования в целях установления причинно-следственной связи. Однако в дальнейшем было определено, что в районе наибольшей вибрации, ощущаемой в домах, в зоне деформационного шва присутствует колейность асфальтобетонного покрытия. Было принято решение об устранении колейности, введении ограничений скорости движения автотранспорта до 40 км/ч и инициации установки автоматизированных систем фотовидеофиксации нарушений скоростного режима, а также о привлечении специализированной организации для определения причин возникающей вибрации.

Немаловажной в последнее время с точки зрения обеспечения благоприятных условий проживания граждан является доступность банковских услуг. Это объясняется тем, что практически повсюду оплата труда, социальные выплаты, пенсионное обеспечение осуществляются в безналичной форме. Между тем распространенность безналичной формы оплаты при приобретении продуктов питания и хозяйственных товаров, особенно в сельской местности, оставляет желать лучшего. Поэтому каждый сбой в работе банковских организаций и банкоматов, их недостаточность, приводящие к невозможности для граждан получить находящиеся на счетах денежные средства в наличной форме, вызывают дополнительные трудности у населения. В качестве примера можно привести ситуацию, которую описала жительница поселка Береславка Калачевского муниципального района Г. (вх. 1314 от 12.12.2017). В поселке одно подразделение Сбербанка, которое обслуживает не только население данного населенного пункта, но и жителей поселков Заря и Пархоменко, которые вынуждены приезжать, чтобы получить наличные средства. Однако подразделение банка работало только до 15 часов. На улице находится банкомат, который часто приходит в негодность, после чего жители стоят в многочасовой очереди, чтобы получить наличные денежные средства. Очередной выход банкомата из строя и стал поводом для обращения в адрес Уполномоченного.

После обращения Уполномоченного в Волгоградское отделение Сбербанка России были приняты все необходимые меры по стабилизации работы банкомата.

Отмечу, что подобные обращения, в которых жители сельских населенных пунктов жалуются на недостаточную доступность банковских услуг, хоть не часто, но поступали и ранее. Нередко граждане просят установить банкоматы в населенных пунктах,

РО ООО РСИ «Надежда» активно содействует в организации доступной среды для инвалидов

но не находят понимания у руководства банковских организаций, отказывающих в этом факте по мотивам недостаточности обслуживаемого населения и возможных убытков из-за этого.

Проблема доступности услуг банковских организаций становится все более актуальной с точки зрения обеспечения прав граждан и сохраняется до настоящего времени.

2.9. Право на справедливое судебное разбирательство

2.9.1. Соблюдение прав граждан при рассмотрении споров в судебных инстанциях

В значительной части заявлений граждан сообщалось, что перед обращением к Уполномоченному их проблема рассматривалась в судебном порядке. Зачастую граждане не согласны с принятым решением в силу допущенных, по их мнению, нарушений процедуры рассмотрения дел, неправильной оценки доказательств и неверных выводов о юридически значимых обстоятельствах, неправильного применения нормативных актов, регулирующих отношения, по поводу которых имело место судебное разбирательство.

Принимая во внимание, что единственными инстанциями, уполномоченными законом на оценку правомерности судебных актов, являются вышестоящие судебные органы, Уполномоченный при рассмотрении подобных дел разъясняет гражданам порядок обжалования вынесенных судебных решений. Помимо этого даются разъяснения действующего законодательства, регулирующего как порядок судебного разбирательства, так и отношения, которые стали предметом судебного спора.

Между тем отдельные обращения граждан бывают довольно необычными с точки зрения соблюдения прав человека. В докладе за 2016 год мной уже описывалась практика, когда судебными инстанциями по заявлениям государственных органов по новым обстоятельствам отменялись вступившие в силу два-три года назад и уже исполненные судебные решения, вынесенные в пользу граждан. Это были решения о признании за гражданами права собственности на жилые помещения, а также решение о признании гражданина участвовавшим в боевых действиях. Основанием для подобных отмен судебных решений стали определения судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по подобным делам, в которых ранее действовавшая практика рассмотрения таких споров определялась как неправильная. В 2017 году данная проблема все же нашла свое разрешение в пользу граждан. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что действующее гражданское процессуальное законодательство не допускает отмены вступивших в силу судебных постановлений по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в определении судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации обязал федерального законодателя внести изменения в законодательство и предусмотреть недопустимость придания обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение граждан в их правоотношениях с государственными и муниципальными органами и учреждениями. Казалось, проблемы лиц, чьи решения были

ранее отменены, должны быть разрешены. Однако, к сожалению, это не так. Несмотря на разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации, граждане, чьи судебные решения уже отменены, а дела пересмотрены с принятием решений, ухудшающих их правовое положение, не могут вернуть ситуацию в прежнее состояние, несмотря на обращение с соответствующими заявлениями в судебные инстанции.

С похожей ситуацией обратилась гражданка С. (вх. 1221 от 21.11.2017), которая приобрела в 2004 году торговый павильон в городе Волгограде у коммерческой организации.

По причине возникших трудностей в регистрации права собственности на объект она обратилась в суд с иском к продавцу. Соответствующее решение было вынесено в 2004 году, и гражданка С. зарегистрировала право собственности на объект.

В дальнейшем она обратилась в суд как собственник объекта недвижимости с иском к администрации Волгограда и комитету по земельным ресурсам администрации Волгограда об обязании заключить с ней договор купли-продажи земельного участка под торговым павильоном. Суд в 2005 году обязал администрацию Волгограда заключить соответствующий договор. Судебное решение было исполнено в 2008 году, и заявительница стала собственником указанного земельного участка.

В течение восьми лет администрация Волгограда не проявляла интереса к данной ситуации, зная о существовании указанного павильона. Однако в 2016 году администрация Волгограда обратилась в суд с просьбой восстановить срок обжалования судебного решения от 2004 года, на сновании которого регистрировалось право собственности С. на торговый павильон, заявляя о том, что в нарушение закона администрация не была привлечена к участию в деле.

В итоге судебных разбирательств были отменены судебные решения одиннадцатилетней давности, на основании которых С. зарегистрировала право собственности на торговый павильон и приобрела земельный участок под ним, а также приняты новые решения об отказе С. в заявленных требованиях.

Подобная судебная практика свидетельствует о нестабильности общественных отношений, даже если они основаны на судебных актах, уже вступивших в законную силу и исполненных несколько лет назад, что в итоге повлекло нарушение прав рядовых граждан.

Давней проблемой, которая неоднократно поднималась Уполномоченным, является невозможность для осужденных граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы, ознакомиться с материалами уголовного дела лично. В настоящее время отсутствует какая-либо процедура, которая обеспечивала бы осужденным это право, остальные же участники процесса как со стороны обвинения, так и со стороны защиты этим правом пользуются без осложнений. Сейчас не предусмотрено направление уголовных дел в места отбывания наказаний для ознакомления осужденных с имеющимися в них материалами, хотя, возможно, это было бы выходом из сложившейся ситуации.

Другим выходом было бы изготовление копий материалов уголовного дела и направление их по месту отбывания наказаний по ходатайству и за счет осужденного. Однако в настоящее время закон предусматривает обязательным вручение осужденному крайне ограниченного круга документов, издаваемых судом при производстве по делу. Получение копий исключительно этих документов и обеспечивается сегодня судебными инстанциями. Получить копии иных материалов дела осужденный, нахо-

дящийся в местах лишения свободы, может только в том случае, если кто-либо по его доверенности изготовит их. Все судебные инстанции рекомендуют осужденным для этого пользоваться помощью родственников или адвоката. Однако существуют факты, когда родственники осужденного не могут помочь ему в этом как по причине проживания на значительном расстоянии от места расположения суда, где хранится дело, так и вследствие состояния их здоровья. При этом многие осужденные зачастую не имеют возможности оплатить услуги адвоката, даже если они трудоустроены в местах лишения свободы.

Представляется, что в целях обеспечения равноправия участников процесса следует все же решить данную проблему, тем более что применение электронных технологий может помочь разрешить проблему без направления дела по месту содержания осужденного.

Другой немаловажный вопрос — это качество изготовления документов, выносимых судом в ходе производства по делу. Нередко граждане вместе с жалобами направляют в мой адрес копии судебных постановлений, протоколов судебных заседаний, которые нечитабельны в силу различных причин. В частности, это мелкий шрифт, используемый при изготовлении первоначального документа, а также слишком низкие параметры межстрочного интервала, в результате чего нормальное воспроизведение текста документа становится возможно только либо для человека с исключительно хорошим зрением, либо с использованием специальных оптических средств. Кроме того, судя по состоянию копий, имеются проблемы с качеством печати текста или его копирования, так как допускаются случаи, когда на одном листе наряду с читаемым текстом имеются не подлежащие прочтению места по причине низкой контрастности букв. Кроме того, зачастую материалы копируются без расшивки дела, в результате чего часть машинописного текста в копии не воспроизведена.

Предполагая, что проблема возникает в первую очередь по причине экономии канцелярских принадлежностей, Уполномоченный направил соответствующее обращение в Управление Судебного департамента в Волгоградской области. Из полученного ответа следовало, что обеспечение судов общей юрисдикции бумагой и канцелярскими принадлежностями осуществляется в соответствии с поступающими заявками судов. В связи с этим информация о необходимости принятия мер к надлежащему изготовлению текстов судебных актов, оформлению копий выдаваемых документов была доведена Управлением до председателей районных (городских) судов области.

Также граждане обращаются к Уполномоченному по различным вопросам, связанным с деятельностью судебных органов, которые имеют единичный характер. Уполномоченный в рамках имеющихся полномочий обращается в соответствующие инстанции с целью содействия гражданам в реализации их прав. Так, к Уполномоченному поступило устное обращение гражданки П. (вх. 796 от 14.07.2017), которая сообщила, что в апреле 2017 года ею был подан иск о признании ее дочери недееспособной. В ходе судебного заседания назначалась судебно-психиатрическая экспертиза, проведение которой поручили ГБУЗ «Волгоградская областная клиническая психиатрическая больница № 2». Заключение экспертами было подготовлено 14 июня 2017 года. Однако по причине отсутствия средств на отправку корреспонденции оно в течение месяца так в суд и не поступило. Затягивание рассмотрения дела приводило к тому, что заявительни-

ца не могла получать положенную ее дочери пенсию по инвалидности, что ухудшало материальное положение семьи. В целях решения данного вопроса Уполномоченный обратился в Волгоградский областной суд. В итоге проблема была решена положительно.

Другой пример — это обращение гражданки О. (вх 611 от 01.06.2017), чей сын был осужден 10 марта 2017 года мировым судьей судебного участка № 137 Дзержинского района города Волгограда к 1 году 4 месяцам лишения свободы в исправительной колонии строгого режима. Несмотря на то что никто из участников процесса, в том числе сам осужденный, приговор не оспаривал, длительное время из суда в следственный изолятор, где содержался сын О., не поступало никаких документов о вступлении приговора в законную силу, что препятствовало направлению его в исправительное учреждение. Лишь 5 июня 2017 года в следственный изолятор поступило распоряжение о вступлении приговора в законную силу, датированное 21 марта 2017 года. Как выяснилось впоследствии, в действительности распоряжение было направлено по месту содержания осужденного почти через два месяца — 17 мая 2017 года. Вместе с тем, так как в июне 2017 года на должность мирового судьи указанного судебного участка был назначен другой гражданин, ему было рекомендовано принять меры по устранению нарушений нормативных актов по судебному делопроизводству.

2.9.2. Обеспечение прав граждан в ходе исполнительного производства

В отчетном году произошло довольно существенное снижение числа обращений граждан о нарушении прав в ходе исполнительного производства. Их количество равно 63, что составило 4,59% от общего числа письменных обращений (АППГ — 99, то есть 7,83%).

Тем не менее поступающие заявления участников исполнительного производства свидетельствуют о том, что проблемы, которые имели место и ранее, сохранились.

Одним из таких вопросов является удержание денежных средств в целях исполнения судебных решений из тех видов дохода граждан, на которые взыскание обращено быть не может в силу установленных законодательством ограничений. К числу таких доходов отнесены, в частности, социальные выплаты. Кроме того, законодательством об исполнительном производстве установлены четко определенные ограничения по обращению взыскания на заработную плату и пенсионные выплаты, что гарантирует получение должником части указанных средств.

Однако, как показывает практика, данные положения не соблюдаются. При этом стоит отметить, что рассматриваемая проблема существует уже несколько лет и заключается она в том, что в ходе обращения взыскания на денежные средства граждан, поступающие на расчетные счета банков, ни судебные приставы, ни банковские организации не принимают мер по определению того, каково назначение данных денежных средств: выплата заработной платы, перечисление пенсии или социальных пособий или это иные поступления, взыскание на которые не ограничено. Кроме того, когда речь идет о взыскании с пенсий и заработной платы, при списании денежных средств со счетов граждан полностью отсутствует контроль того, производилось ли предварительно удержание денежных средств по распоряжению пристава уже самим работодателем или органом Пенсионного фонда Российской Федерации. Судебные приставы обычно отказываются осуществлять данный контроль, заявляя, что их дело состоит только в том, чтобы найти расчетный

счет должника в банковской организации и обратить взыскание на имеющиеся на нем средства. Банковские организации также не осуществляют данный контроль, списывая со счета все поступающие средства. В итоге граждане, получающие заработную плату, пенсионные и иные социальные выплаты в безналичной форме, полностью лишаются своих доходов и остаются без средств к существованию.

Стоит также отметить и то, что фактически указанный контроль возложен на самих должников, которые, согласно установившейся практике, предоставляют документы о назначении денежных средств, поступающих на конкретный банковский счет, после чего обычно судебный пристав снимает с него арест. Однако уже удержанные средства зачастую не возвращаются должнику по причине перечисления их взыскателю. Как следствие, в первый месяц все доходы гражданина удерживаются в размере 100%. Кроме того, нередко в дальнейшем ситуация повторяется.

Уполномоченный неоднократно заявлял о подобных случаях на различных уровнях, в том числе на федеральном, однако проблема остается без своего надлежащего решения.

В качестве примера можно привести обращение гражданки Б. (вх. 163 от 08.02.2017), на содержании которой имелось двое несовершеннолетних детей, а также еще один ребенок, проходящий обучение в высшем учебном заведении. 30 декабря 2016 года на денежные средства, находящиеся на ее расчетном счете, было обращено взыскание. 10 января 2017 года после предоставления ею документов, подтверждающих поступление на счет социальных пособий, судебный пристав отменил соответствующее постановление. Однако 1 февраля 2017 года судебный пристав вновь принял решение об обращении взыскания на средства с того же счета, и поступившее на детей пособие было списано. Повторно арест был отменен после предоставления гражданкой Б. соответствующих документов. При этом в данном случае ей были возвращены удержанные средства.

Гражданка Б. утверждала, что судебные приставы систематически совершают подобные действия и обычно списанные деньги не возвращаются. Информация о данном случае была включена прокурором в сводное представление в адрес руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области.

Аналогичные обращения поступали также от инвалида К. (вх. 85 от 23.01.2017), гражданки А. (вх. 1094 от 11.10.2017) и других граждан.

К числу системных проблем исполнительного производства можно отнести наличие очень «изящных» способов уклонения должника от исполнения судебного решения. Так, решением Палласовского районного суда от 6 октября 2016 года администрация городского поселения города Палласовки была обязана разработать сметную документацию для проведения ремонта помещений городской бани, оборудовать здание бани приточно-вытяжной вентиляцией, а также совместно с арендатором здания произвести отделку всех помещений соответствующими материалами, оборудовать необходимой мебелью и произвести генеральную уборку бани с применением моющих и дезинфицирующих средств. 9 июня 2017 года в целях исполнения судебного решения было возбуждено исполнительное производство, однако решение так и не было исполнено.

14 июля 2017 года исполнительное производство в отношении арендатора здания бани было прекращено определением суда по мотиву исключения дан-

ного здания из перечня объектов, переданных администрацией поселения в аренду. Администрация городского поселения, в свою очередь, привлекла для обследования здания бани экспертную организацию, которая оценила его как ограниченно работоспособное, небезопасное в эксплуатации в качестве бани и требующее капитального ремонта. При этом было рекомендовано использовать здание в качестве склада. На основании данного заключения Палласовская городская Дума переименовала объект недвижимости с нежилого здания бани на нежилое здание склада. В итоге на этом основании исполнительное производство было прекращено.

Отдельная категория обращений по вопросам исполнительного производства — заявления о неисполнении судебных решений о взыскании алиментов на содержание детей. Зачастую соответствующие исполнительные производства затягиваются на годы с накоплением значительного размера задолженности, которая с трудом взыскивается в случае недобросовестного поведения должника. Как правило, здесь наиболее эффективными оказываются меры, связанные не с взысканием долга, а с ограничением иных прав должника (например, права на выезд за границу).

В то же время имеется информация и о том, что судебными приставами принимаются не все необходимые и возможные меры для исполнения судебного решения. Так, например, при рассмотрении обращения гражданки С. (вх. 691 от 26.06.2017) установлено, что по исполнительному производству о взыскании алиментов была допущена волокита, в результате которой место работы должника и его имущество не установлены, не во все регистрирующие и контролирующие органы направлены необходимые запросы, объяснения должника по вопросу неисполнения решения суда не получены.

Непринятие всех предусмотренных мер по взысканию задолженности по уплате алиментов на несовершеннолетнего ребенка было установлено и при рассмотрении заявления гражданки И. (вх. 459 от 21.04.2017). В частности, несмотря на предупреждение должника об ответственности за уклонение от уплаты алиментов и уведомление его о возбуждении исполнительного производства, вопрос о привлечении его даже к административной ответственности не решен по мотиву неявки его по вызовам судебного пристава, проживания не по месту жительства и отсутствия информации о его месте нахождения.

Стоит отметить, что те или иные нарушения в ходе исполнительного производства довольно часто устанавливаются при проверке жалоб граждан, причем обычно это делается в первую очередь органами прокуратуры. В ответах Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области на аналогичные запросы по тем же жалобам информация о данных нарушениях отсутствует. Выявлялись, в частности, следующие нарушения:

1) несвоевременное объявление должника в розыск. Так, исполнительное производство о взыскании алиментов на ребенка в пользу гражданки Л. (вх. 50 от 17.01.2017) было возбуждено еще в 2010 году. В дальнейшем место нахождения должника так и не было установлено, однако постановление об объявлении его в розыск было вынесено только 1 марта 2017 года;

2) непринятие всех мер по обращению взыскания на доходы должника и по проверке его имущественного положения. Зачастую это выражается в непринятии мер по установлению места работы и места нахождения должника — физического лица, в неполучении от него объяснений о причинах неисполнения судебного решения, в отсутствии запросов об имуществе должника во все контролирующие и регистрирующие органы, в неосуществлении выходов по месту жительства должника. Все это имело место в ходе исполнительного производства в

пользу гражданки М. (вх. 307 от 17.03.2017). С другой стороны, в ходе исполнительного производства в пользу гражданки Ф. (вх. 150 от 06.02.2017) должник 18 января 2017 года дал объяснения, в которых указал свое фактическое место проживания и место работы. Однако до момента проверки прокуратуры, 30 марта 2017 года, документы для обращения взыскания на заработную плату должника по месту работы не направлялись, имущественное положение должника путем выхода по месту фактического проживания и по месту регистрации оставалось непроверенным;

3) распределение взысканных с должника денежных средств не в соответствии с требованиями законодательства в случае, если в отношении одного должника одновременно исполняется несколько исполнительных документов. Согласно законодательству об исполнительном производстве установлена очередность исполнения требований взыскателей, а также пропорциональное распределение взысканных средств между взыскателями одной очереди. В ходе исполнительного производства в пользу гражданки П. (вх. 1130 от 25.10.2017) взыскиваемые денежные средства распределялись в пользу взыскателей непропорционально. В результате денежные средства поступали на счет гражданки П. нерегулярно . Аналогичные нарушения были выявлены и при рассмотрении обращения граждан В. и А. (вх. 93 от 23.01.2017);

4) необоснованное окончание исполнительного производства, в том числе по факту исполнения судебного решения. Так, при рассмотрении заявления гражданки Р. (вх. 172 от 08.02.2017) выявлено, что исполнительное производство по исполнению решения суда об обязании администрации Усть-Погожинского сельского поселения Дубовского района очистить места общего пользования многоквартирного дома от скоплений бытовых отходов и строительного мусора, об очистке придомовой территории от бытовых отходов было окончено постановлением от 25 января 2017 года в связи с фактическим исполнением требований. Однако при проверке законности данного решения с выездом на место сотрудниками прокуратуры Дубовского района установлено, что это не соответствовало действительности, поэтому на указанное постановление прокурор вынес протест. При этом в связи с выявлением факта служебного подлога в действиях судебного пристава-исполнителя было возбуждено уголовное дело. Последующее новое решение от 15 мая 2017 года об окончании исполнительного производства в связи с фактическим исполнением требований исполнительного документа также было опротестовано как преждевременно вынесенное;

5) несвоевременная передача арестованного имущества должника на реализацию. Так, в ходе исполнительного производства о взыскании денежных средств в пользу гражданина Н. (вх. 576 от 24.05.2017) было установлено, что проверка имущественного положения должника по месту его проживания была проведена приставом 23 мая 2017 года и в этот же день на имущество должника был наложен арест. Однако в дальнейшем данное имущество оценено в течение месяца в установленном порядке не было и поэтому на реализацию не передавалось.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на существенное снижение общего количества обращений граждан о нарушении их прав в ходе исполнительного производства, организация деятельности судебных приставов по-прежнему остается проблемной.

Посещение волгоградским Уполномоченным по правам человека В. Ростовщиковым СИЗО №5 г. Ленинска

2.10. Права граждан в деятельности правоохранительных органов

Статистические данные показывают, что на фоне общего повышения количества обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2017 году число жалоб, поступающих по вопросам деятельности правоохранительных органов, остается практически на одном и том же уровне на протяжении последних лет (около 400 обращений) с некоторой тенденцией к их увеличению. Данные показатели соответствуют общим показателям деятельности правоохранительных органов, включая некоторый рост (до +7%) общего количества зарегистрированных преступлений и, соответственно, количества лиц, подвергшихся мерам государственного принуждения, в том числе связанным с их принудительной изоляцией от общества.

По результатам проводимых проверок, в том числе проведенных совместно с органами прокуратуры и Общественной наблюдательной комиссией Волгоградской области, даже в условиях указанного роста зарегистрированных преступлений не выявлено фактов превышения лимитов заполнения следственных изоляторов и изоляторов временного содержания. Полагаю, что наметившейся нормализации обстановки по уровню наполняемости мест принудительного содержания граждан способствует и расширение правоприменительной практики по избранию мер пресечения, не связанных с заключением под стражу. В частности, увеличения объема применения таких мер, как подписка о невыезде и надлежащем поведении и домашний арест. Эту практику следует приветствовать, одновременно внедряя в деятельность правоохранительных органов и иные формы обеспечения уголовного процесса, предусмотренные законодателем.

Так, по данным Следственного управления Следственного комитета РФ по Волгоградской области, залог как форма обеспечения уголовного процесса в 2017 году применялся единожды, а поручительство не применялось вообще. Это перспективное поле работы, и его необходимо осваивать! Одновременно в 2017 году из следственных изоляторов было освобождено из-под стражи 293 человека, а это около 14% от общего числа содержавшихся в СИЗО, в связи с прекращением уголовных дел, изменением меры пресечения или назначением наказания, не связанного с лишением свободы. Полагаю, что эта информация должна быть проанализирована судейским сообществом, принята к сведению и учтена при разрешении вопросов об избрании мер пресечения.

К сожалению, проблема «инертности» в деятельности правоохранительных органов, опасения применять новые, еще не наработанные правовые инструменты имеют место не только при привлечении к ответственности лиц, совершивших преступления, но и в других повседневных видах работы правоохранительных органов, в том числе при пресечении и профилактике преступлений и правонарушений. Парадоксально, но подобные опасения или отсутствие навыков применения в полном объеме инструментов, предоставленных законодателем, создают условия для нарушения прав граждан, причем именно со стороны сотрудников правоохранительных органов. К этому ряду проблем я бы отнес: оборудование камер ИВС спальными местами в количестве, превышающем допустимую санитарными нормативами численность содержащихся в них граждан; полное отсутствие в некоторых территориальных органах внутренних дел каких-либо специально оборудованных помещений для содержания граждан; отсутствие гибкости в разрешении вопросов трудоиспользования

осужденных, арестованных и задержанных лиц.

Проблема того же уровня и масштаба, родившаяся в августе 2014 года, когда изменилось законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях: изменился порядок составления протоколов об административных правонарушениях по составам, которые предусмотрены региональными законами. Соответствующий договор о передаче федеральному органу власти полномочий на составление протоколов к концу 2017 года так и не согласован.

Строить прогнозы на период окончательного согласования всех ранее выявленных проблем достаточно затруднительно, тем более что практика «затянувшегося согласования» свидетельствует о возможном появлении новых претензий к тексту соглашения как у органов внутренних дел, так и у региональных органов власти, ответственных за данный участок работы. В итоге банальный вопрос обеспечения тишины и спокойствия в ночное время выходит на уровень спора о конституционном разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектом! И пока этот спор разрешается, пресечение фактов ночных хулиганств в населенных пунктах усложняется настолько, что об эффективности этой работы просто не стоит и говорить. На этой почве возникают межличностные конфликты, попытки самосуда, провоцируются преступления против личности.

Схожие проблемы присущи и обустройству помещений судов, начиная от интерьеров залов судебного заседания и заканчивая помещениями для конвоируемых лиц. Проблемы в залах судебных заседаний в первую очередь касаются необходимости демонтажа металлического решетчатого ограждения мест для подсудимых, использование которого признано Европейским судом по правам человека оскорбляющим и унижающим человеческое достоинство. В техническом обустройстве большинства конвойных помещений судов сохраняются такие недостатки, как теснота, неудовлетворительные освещение и вентиляция, отсутствие нормальных условий для ознакомления с уголовными делами. Перспективы изменения этой ситуации к лучшему купируются повсеместным снижением уровня финансирования содержания соответствующих объектов.

По данной теме мной подготовлен и опубликован специальный доклад «О проблемах правового регулирования порядка пребывания граждан в условиях их принудительного содержания».

За прошедший год в основном выполнен план совместных мероприятий посещения органов внутренних дел, учреждений ФСИН РФ и иных мест принудительного содержания граждан. В целом условия содержания граждан в подразделениях полиции и учреждениях ФСИН РФ можно признать удовлетворительными. Есть помещения для содержания граждан, которые фактически не вызывают нареканий по созданным и поддерживаемым условиям пребывания в них граждан.

В качестве таковых хотел бы отметить Специальный приемник УМВД РФ по городу Волгограду, Центр временного содержания иностранных граждан, а также КАЗ (комната для лиц, задержанных за административные правонарушения) и специальный приемник Отдела полиции в Николаевском районе Волгоградской области, новые корпуса ФКУ СИЗО-5. Полагаю, что опыт организации работы этих подразделений следует всячески изучать и распространять.

На сегодняшний день назрела необходимость изменения стандартов перевозки задержанных и арестованных лиц.

Используемый органами полиции и Федеральной службой исполнения наказаний автотранспорт, как показывают официально проведенные проверки, соответствует по своему техническому оснащению действующим стандартам и нормативам. Однако те граждане, которые испытали эти стандарты на себе, указывают на то, что в салонах специального автотранспорта летом жарко и душно, а зимой холодно, изолированные одиночные места очень тесные и реально не исключают возможность противоправного воздействия других лиц, находящихся в общем салоне.

Схожие проблемы существуют при перевозке осужденных и арестованных железнодорожным транспортом. В дополнение к перечисленным неудобствам там существуют и проблемы правового регулирования — нормативные документы, регулирующие условия перевозки осужденных железнодорожным транспортом, до настоящего времени не опубликованы для всеобщего сведения и предназначены только для служебного пользования. Органы общественного контроля, правозащитные органы и организации фактически не только лишены возможности проконтролировать применение существующих правил и стандартов, но и не в состоянии дать какую-либо оценку их приемлемости. По результатам ознакомления с условиями перевозок у меня нет сомнений, что действующие нормативы и стандарты перевозки задержанных и арестованных лиц необходимо пересматривать, а правовое регулирование данных видов деятельности приводить в соответствие с действующим законодательством и указами Президента РФ.

Продолжает оставаться нерешенным вопрос о порядке определения места отбывания наказания граждан, осужденных к наказанию в виде лишения свободы. Еще раз хочу обратить внимание всех заинтересованных субъектов на то, что действующее законодательство по данному вопросу нуждается в гуманизации той его части, в которой органам исполнительной власти предоставлено право немотивированно игнорировать волю осужденного при определении региона места отбывания наказания, а также не учитывать пожелания осужденного на изменение региона отбывания наказания при изменении его семейного положения или утрате старых и возникновении новых социальных связей.

Моя позиция по данному вопросу не изменилась: содержание осужденных в местах лишения свободы не должно препятствовать сохранению их социальных связей и последующей социализации, поэтому при возникновении возможности перевода осужденных в учреждение, приближенное к месту их социальных связей, на любом этапе отбывания лишения свободы эту возможность следует использовать. С этим мнением солидарна и Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Н. Москалькова, которая уже обратилась с соответствующей инициативой к депутатам Государственной Думы РФ.

Полагаю, что эта тема, инициированная мной еще в 2012 году и постоянно прорабатываемая до настоящего времени, вышла на самый высокий уровень и близится к своему логическому разрешению, что дает мне возможность серьезно обратиться к еще одной проблеме, связанной с местом отбывания наказания осужденными к лишению свободы.

За последние пять лет из Волгоградской области убыло в достаточно отдаленные от региона субъекты Российской Федерации (в основном это Республика Мордовия) порядка 300 человек из числа бывших сотрудников правоохранительных органов. Причиной тому служит отсутствие на территории Волгоградской области специализированного учреждения для отбывания наказания этой категорией лиц. Одновре-

менно на территории Волгоградской области (Камышин) находится воспитательная колония для несовершеннолетних с лимитом наполняемости 381 человек и реальной наполненностью около 80 человек. Полагаю, что в этих условиях вопрос об организации на территории Волгоградской области исправительного учреждения для бывших сотрудников правоохранительных органов может быть вынесен на широкое обсуждение.

Продолжают поступать обращения граждан по поводу волокиты при возбуждении и расследовании уголовных дел. Действующий уровень правового контроля за этой сферой правоохранительной деятельности хотя и позволил снизить соответствующие показатели, но не в состоянии полностью исключить и пресечь подобные пороки. В итоге в течение года по группам преступлений, подведомственных СК РФ, было прекращено восемь уголовных дел в связи с истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности (АППГ — 16), а по линии органов внутренних дел практически каждое третье постановление о прекращении уголовного дела впоследствии отменялось. Полагаю, что неуместно будет признать удовлетворительной в этой части как работу органов, контролирующих предварительное расследование, так и самих органов предварительного расследования преступлений.

В 2017 году удельный вес осужденных, отбывающих наказание в учреждениях УФСИН РФ по Волгоградской области за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, составил 24%. Полагаю, что данный показатель не нуждается в комментариях и говорит сам за себя. Налицо необходимость пересмотра порядка реализации государственной программы по профилактике наркомании и связанных с ней явлений. Репрессивные методы, увы, оказались неэффективными.

Одновременно необходимо отметить, что система исполнения наказаний претерпевает изменения, которые призваны нести в среду осужденных социальные и гуманитарные ценности. Это и организационные нововведения, как, например, введение в аппарате УФСИН РФ по Волгоградской области дополнительной должности помощника начальника управления по обеспечению прав осужденных на свободу совести, а также изменение административной практики отдельных видов деятельности. В частности, в прошедшем году стала складываться практика предоставления длительных свиданий осужденным с лицами, не являющимися супругами и даже не имеющими с ними общих детей, но достоверно подтвердившими свои длительные и устойчивые личные связи с осужденными до их осуждения к лишению свободы. В качестве подтверждения информации о таких личных связях руководители исправительных учреждений, как правило, использовали информацию, предоставляемую органами внутренних дел по месту проживания осужденных, а также данные о наличии постоянной переписки осужденных с этими лицами, сведения о неоднократном получении от них передач, проведении краткосрочных свиданий с ними, о других формах поддержания контактов и социальных отношений осужденных с этими лицами.

Мной такая практика приветствуется, и я призываю руководителей исправительных учреждений к ее дальнейшему формированию и введению в обиход функционирования исправительных учреждений. Убежден, что дальнейшая гуманизация условий содержания граждан в местах лишения свободы может стать мощным воспитательным инструментом, а также будет способствовать последующей устойчивой социализации осужденных после их освобождения.

3.
ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ
в деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области

Правовое просвещение граждан, безусловно, остается значимым направлением в деятельности Уполномоченного. Одной из основных и продуктивных форм такой работы являются образовательные площадки различного уровня по творческому исследованию правовой тематики учащимися общеобразовательных, средних специальных и высших образовательных учреждений.

Так, ежегодный творческий конкурс, проводимый волгоградским Уполномоченным среди учащихся высших учебных заведений региона, на тему «Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) юридических лиц. Юридическая ответственность за правонарушения при банкротстве» собрал несколько десятков студенческих работ. При подведении итогов в июне 2017 года победителем с учетом полноты и обстоятельности раскрытия обозначенной темы по решению жюри признан Сулеман Закаев, курсант третьего курса факультета экспертов-криминалистов и оперативных сотрудников полиции Волгоградской академии МВД России. Среди призеров также студенты юридического факультета ЧОУ ВО «Волгоградский институт бизнеса» Елизавета Захарова и Дарья Мордовина и Волжского филиала Международного юридического института Эвелина Немце-Петровская и Алена Николаенко.

Формирование правовой культуры и правосознания является основной целью другого традиционного конкурса среди учащихся 4—11-х классов общеобразовательных учреждений Волгоградской области «Права человека глазами ребенка», приуроченного к отмечаемому 10 декабря Международному дню прав человека. В конкурсное жюри поступило более 100 работ учащихся из 30 школ, лицеев и гимназий Волгоградской области по самым разным направлениям: Конвенция о правах ребенка, административное право, консти-

В МОУ Лицей № 7 г. Волгограда ежегодно успешно проходит творческий конкурс «Права человека глазами ребенка»

туционное право, международное право, правовое регулирование в сфере культуры, образования, искусства и спорта, семейное право и др. Победители в каждой номинации награждены памятными дипломами.

В рамках проведения Всероссийского дня правовой помощи детям в МОУ «Школа-гимназия № 37 города Волжского» были проведены круглые столы «Имею право знать!» для учащихся 8—11-х классов с участием сотрудников аппарата волгоградского Уполномоченного и сотрудников правоохранительных органов. Основными посылами мероприятия стали разъяснение учащимся их прав, свобод и законных интересов в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, формирование среди подростков позитивного правосознания, предупреждение правонарушений и преступлений, распространения наркомании, токсикомании, пьянства, бродяжничества.

В проведении правового просвещения граждан активную роль продолжают играть некоммерческие правозащитные организации. Так, в октябре 2017 года сотрудники аппарата Уполномоченного совместно с представителями региональных правозащитных организаций в общественной приемной проекта «Правовой пожилой» провели бесплатные юридические консультации для пенсионеров и ветеранов. Пожилые волгоградцы смогли получить юридическую помощь по вопросам порядка и возможности реализации различных льгот и мер социальной поддержки, алгоритмов защиты прав в сфере жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного законодательства.

Серьезный вклад в информирование волгоградцев о конкретных способах защиты их законных интересов вносят волгоградские общественные правозащитные организации: региональная общественная благотворительная организация содействия детям и молодежи с диабетом «Диабетическое содружество», ВРОО «Кредитный правозащитник», Волгоградское региональное отделение Общероссийской общественной организации инвалидов — больных рассеянным склерозом, Всероссийское общество онкогематологии «Содействие» и др.

Средства массовой информации, несомненно, являются наиболее эффективным посредником в популяризации правовых знаний. С учетом этого за прошедший год пресс-службой Уполномоченного было подготовлено 13 пресс-релизов по наиболее резонансным обращениям граждан. Кроме того, ежегодно проводимый совместно с региональной организацией Союза журналистов России конкурс творческих коллективов и журналистов на наиболее актуальное освещение темы «Наши права и свободы» существенно помогает волгоградцам постигать науку отстаивания своих прав. В прошедшем году это наиболее успешно удалось журналистам ГТРК «Волгоград-ТРВ», изданий «Прихоперье», «Волгоградская правда», «Коммунар», городского информационного сайта «Блокнот Волгограда», ставшим призерами профессионального состязания на информационно-правовом поле.

Наработанные многолетней практикой другие формы правового просвещения, такие как, например, собственное печатное издание волгоградского Уполномоченного по правам человека «На защите прав», из-за недостаточного финансирования остаются незадействованными.

4.
ОБЩИЕ ОЦЕНКИ,
выводы и рекомендации Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области

Подводя итоги очередного года деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области, анализируя результаты рассмотрения поступивших обращений, информацию от государственных и муниципальных органов и учреждений, общественных организаций о практике реализации прав граждан, можно определить основные обстоятельства, которые оказывают негативное влияние на уровень реализации гражданами их прав.

Прежде всего это отсутствие должного финансирования направлений деятельности, о которых уполномоченные по правам человека практически всех субъектов Российской Федерации докладывают в исполнительные и законодательные органы. Вследствие недостаточности выделяемых бюджетных средств часто отмечается длительность сроков, в течение которых гражданам приходится ожидать реализации своих прав, а иногда государственная помощь уже теряет свою актуальность. Уже привычными стали ситуации, когда сирота ожидает несколько лет выделения ему жилого помещения. Никто не удивляется тому, что граждане годами стоят в очереди на улучшение жилищных условий, а номер их очередности не меняется. Санаторно-курортное лечение, предназначенное для поддержания здоровья человека и необходимое в настоящее время, предоставляется в лучшем случае через год после подачи соответствующей заявки. Нуждающийся в дорогостоящем лечении инвалид отдает последние накопления на приобретение требуемых лекарств.

В отдельных случаях длительность решения вопросов, связанных с реализацией гражданами своих прав, определена ненадлежащей организацией работы. Так, на решение вопроса о том, чтобы только что уволившемуся пенсионеру произвести индексацию его пенсии, у государственной структуры потребуется несколько месяцев, даже если гражданин предоставил документы, подтверждающие факт увольнения. Организация работы отдельных государственных учреждений здравоохранения сегодня такова, что гражданам крайне затруднительно своевременно записаться к врачу или на соответствующие обследования.

Отмечу также оставление без учета интересов граждан при урегулировании тех или иных вопросов и отсутствие равноправного партнерства в отношениях с ними. Наиболее показателен в этом отношении пример с выселением по требованию государственных органов бывших сотрудников правоохранительных органов из занимаемых служебных жилых помещений после их

Члены координационного Совета правозащитых организаций при Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области обсуждают актуальные вопросы обеспечения прав волгоградцев

увольнения, несмотря на то что государство не выполнило своих обязательств перед гражданином по обеспечению его иным жилым помещением. Другим примером является обязанность граждан оплачивать те коммунальные услуги, которыми они в действительности не пользуются (оплата отопления на общих правилах лицами, перешедшими на индивидуальное отопление своих жилых помещений, а также оплата гражданами коммунальных услуг по нормативам потребления за периоды, в течение которых они в жилом помещении не проживали).

Довольно часто причиной, из-за которой граждане считают свои интересы нарушенными, является заявительный характер пользования практически всеми социальными правами. Казалось бы, вполне естественно требование обратиться с заявлением о предоставлении тех или иных социальных льгот для их получения, однако в условиях отсутствия правового информирования граждан об их праве на данные льготы непосредственно в момент возникновения соответствующего права это влечет негативные последствия в виде просрочки подачи требуемого заявления. В итоге гражданин не может получать социальную помощь именно с момента возникновения права на нее. Обычно в такой ситуации оказываются лица пожилого возраста, которым в силу состояния здоровья проблематично разбираться во всех нюансах и формальностях. Одновременно стоит упомянуть и то, что в настоящее время продолжают иметь место случаи, когда к заявлению требуют приложить документы или их копии, которые государственные и муниципальные учреждения могут получить самостоятельно в рамках межведомственного взаимодействия.

Особую обеспокоенность Уполномоченного вызывает возрастающая практика отказа государства от ранее взятых на себя обязательств путем включения дополнительных условий для получения мер социальной поддержки, которые распространяются на уже возникшие правоотношения. В итоге происходит отмена ранее возникших прав граждан без какой-либо компенсации или их замены.

Также стоит отметить еще одно обстоятельство, которое можно отнести к разряду так называемого человеческого фактора, — безучастное и безответственное отношение отдельных служащих государственных органов и учреждений к лицам, которые всего лишь требуют обеспечения реализации их права. Довольно часто приходится слышать от заявителей, что при отказе им в удовлетворении поданных заявлений принятое решение объяснялось не юридически значимыми обстоятельствами, а иными мотивами. Например, нередко граждане слышат слова о том, что они «и так много получают от государства». Врачи отказывают в выписке рецептов на льготные лекарства по мотиву отсутствия их в обслуживающей гражданина аптеке, зная о том, что данный факт не является основанием для отказа в выдаче рецепта.

В целях улучшения ситуации с обеспечением прав граждан необходимо последовательно и настойчиво принимать меры по устранению перечисленных обстоятельств, улучшая финансирование соответствующих направлений деятельности государства, а также организацию работы государственных и муниципальных органов и учреждений, обеспечивая жесткий контроль за правомерностью принимаемых в отношении граждан решений и за их исполнением. В этом случае многие проблемы в реализации прав граждан перестанут существовать.

Уполномоченный по правам человека
в Волгоградской области

СОДЕРЖАНИЕ

1.
Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2017 году 2

2.
Деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина 8

2.1. Содействие реализации жилищных прав граждан 18
2.2. Актуальные вопросы социальной поддержки населения 24
2.3. Проблемы реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь 26
2.4. Защита трудовых прав 30
2.5. Пенсионное обеспечение граждан 34
2.6. Право на образование 36
2.7. Правовое положение мигрантов 38
2.8. Обеспечение благоприятных условий проживания населения 41
2.9. Право на справедливое судебное разбирательство 44
2.10. Права граждан в деятельности правоохранительных органов 51

3.
Правовое просвещение в деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области 55

4.
Общие оценки, выводы и рекомендации Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области 57

Отпечатано в ООО «ВОЛГИЗДАТ»
Адрес: 400131, г. Волгоград, ул. Коммунистическая, 11.
Тел. 50-05-40

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

400066, г. Волгоград, ул. Пушкина, д. 14
Тел. 38-83-55,
тел./факс 38-83-60
E-mail: upl@volganet.ru

(в интернет-приемную в рубрике «on-line», представленной на официальном сайте www.hr34.ru)

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