



ДОКЛАД

о деятельности Уполномоченного
по правам человека
в Волгоградской области
за 2019 год

Волгоград



«Мы видим, что требования к контролю за соблюдением прав человека возрастают, и я думаю, что общее отношение и общества, и государства сыграло свою роль».

Уполномоченный по правам человека в РФ
Т. А. Москалькова



Представляю доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области за 2019 год, подготовленный в соответствии со статьей 15 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 года № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области». В настоящем докладе освещены основные проблемы реализации прав граждан, выявленные при рассмотрении поступивших обращений и в ходе анализа полученной информации от государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций. Надеюсь, что представленные материалы будут поводом для принятия мер, направленных на разрешение проблемных вопросов с учетом интересов граждан.

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



1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2019 году

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области ориентируется в первую очередь на поступающие от граждан обращения, в которых жители региона сообщают об имеющихся проблемах в правовом регулировании и практике применения действующего законодательства, а также дают оценку существующим правовым актам с точки зрения социальной справедливости и сообщают о проблемных вопросах, которые должны стать предметом пристального внимания властей.

В течение 2019 года от граждан поступило 1 392 письменных обращения, что в принципе повторяет аналогичные показатели прошлых лет (в 2018 году — 1 262 письменных обращения, в 2017 году — 1 372).

Всего в производстве Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2019 году находилось 1 742 письменных заявления, включая письменные обращения прошлых лет.

Как показывает практика, зачастую для решения проблем граждан достаточным оказывается юридическое консультирование и предоставление бланков документов. Кроме того, для многих граждан важной составляющей является живое общение с Уполномоченным и его сотрудниками, поэтому личные приемы жителей Волгоградского региона проводятся на регулярной основе.

В 2019 году непосредственно Уполномоченным было принято 76 человек в ходе личных приемов, которые организованы как по постоянному месту нахождения, так и в ходе выездных приемов. В 2019 году выездные личные приемы проводились Уполномоченным в Дубовском районе и г. Волжском. Кроме того, сотрудниками аппарата Уполномоченного ежедневно проводится прием граждан, в ходе которого принято 293 человека.

Помимо этого, Уполномоченным и сотрудниками его аппарата проведены приемы граждан в рамках совместных мероприятий с другими государственными структурами.

*Разрешение правовых проблем
в интересах граждан Волгоградский
Уполномоченный по правам человека
В. А. Ростовщиков координирует
с Уполномоченным
по правам человека в РФ
Т. Н. Москальковой*



ПИСЬМЕННЫХ
ЗАЯВЛЕНИЙ



1392

Так, 28 марта и 24 сентября 2019 года были проведены совместные с Управлением Федеральной службы судебных приставов приемы граждан по вопросам исполнительного производства. А соблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду стало темой личного приема жителей Старополтавского и Палласовского районов, проведенного 20 июня 2019 года Уполномоченным совместно с Волгоградским межрайонным природоохранным прокурором в режиме видео-конференц-связи. 27 июня 2019 года был проведен совместный прием граждан с Волгоградским региональным отделением ООД «Народный фронт «За Россию» по вопросам защиты прав граждан, пострадавших от деятельности потребительских кооперативов и недобросовестных кредиторов.

В 2019 году Уполномоченным был продолжен системный мониторинг условий содержания граждан в местах принудительного содержания. В отчетный год посещались исправительные колонии № 26, 5, 24 и 9, следственные изоляторы № 1, 2, 3 и 5, а также изоляторы временного содержания, спецприемники и камеры для содержания административно задержанных лиц Управления МВД РФ по г. Волгограду, Управления МВД РФ по г. Волжскому и межмуниципального отдела МВД РФ «Фроловский».

По итогам рассмотрения за истекший период Уполномоченным письменных обращений граждан права 275 заявителей были полностью (245 граждан) или частично (32 гражданина) восстановлены, что составило 19,8% от общего количества письменных обращений граждан (аналогичный показатель прошлого года¹ — 258 обращений, то есть 20,4%). Подобный результат стал следствием надлежащей организации совместной работы с профильными государственными и муниципальными организациями.

КРОМЕ ТОГО:

- в 526 случаях оказана консультация по существу поставленных вопросов;
- в 652 случаях принимались меры в целях оказания содействия в реализации гражданами своих прав;
- в 12 случаях принимались меры по совершенствованию административных процедур;
- в 17 случаях гражданам оказывалась поддержка по защите их интересов в ходе судебного разбирательства.

Чаще всего в адрес Уполномоченного обращались жители городов Волгограда (46,2%) и Волжского (8,7%)². По 1—3% обращений пришло от жителей Среднеахтубинского, Городищенского, Дубовского, Калачевского и Суровикинского районов, а также из городских округов Камышина и Михайловки. Доля обращений из других муниципальных образований составила менее 1% от каждого.



¹ Далее по тексту — АППГ.

² Здесь и далее статистические данные о поступивших из муниципальных образований Волгоградской области письменных заявлениях приведены без учета обращений, поданных лицами, находящимися в местах ограничения свободы.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ГЕОГРАФИЯ

поступивших письменных обращений выглядит следующим образом:

	Наименование муниципального образования	Общее количество письменных заявлений		
		2019	2018	
		642 (46,2%)	499 (39,5%)	
	город Волжский	121 (8,7%)	98 (7,8%)	
	Среднеахтубинский район	36 (2,6%)	21 (1,7%)	
	Городищенский район	29 (2,1%)	30 (2,4%)	
	город Камышин	28 (2%)	15 (1,2%)	
	Калачевский район	22 (1,6%)	39 (3,1%)	
	город Михайловка	22 (1,6%)	40 (3,2%)	
до 20	Суровикинский район	18	21	
	Дубовский район	15	9	
	Котовский район	11	3	
до 10	Руднянский район	10	11	
	Светлоярский район	10	20	
	Урюпинский район	10	6	
	Ленинский район	9	11	
	Жирновский район	8	7	
	Иловлинский район	8	26	
	Новоаннинский район	8	0	
	Быковский район	7	5	
	Котельниковский район	7	16	
	город Урюпинск	7	7	
	Новониколаевский район	6	3	
	город Фролово	6	3	
	Николаевский район	5	7	
	Октябрьский район	5	3	
	Ольховский район	5	5	
	Даниловский район	4	2	
	Еланский район	4	6	
	Камышинский район	4	4	
	Нехаевский район	4	3	
	Серафимовичский район	4	0	
	Алексеевский район	3	2	
	Киквидзенский район	3	1	
	Палласовский район	3	4	
	Старополтавский район	3	0	
	Клетский район	1	1	
	Кумылженский район	1	1	
	Фроловский район	1	23	
	Чернышковский район	1	3	
		из других субъектов Российской Федерации	22	32
		из мест ограничения свободы	250	202
		в электронной форме	29	74
		Итого:	1362	1263

В 2019 году опять наибольшее количество обращений граждан касалось проблем реализации права на медицинскую помощь. Их количество составило 240 заявлений, а доля — 17,28% от общего количества письменных обращений (АППГ — 222, то есть 17,58%). Из указанного количества 150 человек обратилось к Уполномоченному в связи с нарушением права на льготное лекарственное обеспечение (АППГ — 168), а 90 — по иным вопросам, связанным с деятельностью системы здравоохранения (АППГ — 54). Таким образом, можно отметить сохранение у граждан проблем с получением льготных лекарственных препаратов, а также увеличение числа иных обращений граждан в отношении деятельности учреждений здравоохранения.

Также значительная часть обращений в 2019 году касалась реализации жилищных прав. Количество письменных обращений данной тематики — 206, что составило 14,83% от общего количества письменных обращений (АППГ — 200 письменных обращений, то есть 15,84%). В числе указанных обращений 45 касалось вопросов предоставления жилых помещений из государственного и муниципального жилищных фондов (АППГ — 57). Причиной еще 13 обращений были трудности в реализации права на получение от государства помощи на улучшение жилищных условий в рамках существующих государственных программ (АППГ — 10). 18 граждан заявляло о наличии препятствий в реализации положений законодательства, регулирующих признание многоквартирного дома аварийным и расселение жителей (АППГ — 16). В 36 обращениях граждане сообщали о ненадлежащей работе организаций по эксплуатации многоквартирного жилого дома (АППГ — 33), а в 35 — о ненадлежащем качестве коммунальных услуг или невозможности их получения (АППГ — 19). В 29 заявлениях сообщалось о нарушении правил расчета платы за услуги организаций жилищно-коммунального комплекса (АППГ — 31).

143 заявления поступило в 2019 году по вопросам соблюдения прав граждан, находящихся в условиях ограничения свободы, что составило 10,3% от общего количества письменных обращений (АППГ — 109 заявлений, то есть 8,63%). При этом в 78 заявлениях сообщалось о неудовлетворительных условиях содержания граждан, конфликтах с представителями администрации соответствующих учреждений (АППГ — 44). 31 обращение было посвящено проблемам получения медицинской помощи в условиях ограничения свободы (АППГ — 26). Свое несогласие с избранием меры пресечения в виде заключения под стражу, продления срока содержания под стражей выразили 12 заявителей (АППГ — 17).

Вопросы, связанные с реализацией социальных прав граждан, были предметом 125 обращений, то есть 9% письменных заявлений (АППГ — 136, то есть 10,77%). О ненадлежащем исполнении Волгоградским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации своих обязательств перед льготными категориями граждан сообщили 18 граждан (АППГ — 23). Кроме того, свое несогласие с решением органов медико-социальной экспертизы по вопросам установления инвалидности высказали 27 заявителей (АППГ — 15).

Проблемам обеспечения прав человека в ходе уголовного судопроизводства было посвящено 120 обращений, что составило 8,64% от общего количества письменных обращений (АППГ — 125 заявлений, то есть 9,9%). В 87 случаях заявления поступали от обвиняемых и иных лиц, выступающих в их интересах, а 33 обращения поступило от потерпевших (АППГ — соответственно 86 и 35).

Общее количество обращений по вопросам исполнения судебных актов в 2019 г. — 70, что составило 5,04% от всех письменных обращений (АППГ — 50, то есть 3,96%).



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Вопросы реализации миграционного законодательства, принятия российского гражданства, практики депортации и административного выдворения за пределы России ставились в 63 обращениях, что составило 4,54% от общего количества письменных обращений (АППГ — 80, то есть 6,33%).

61 обращение поступило от граждан по вопросам пенсионного обеспечения, что составило 4,39% письменных обращений (АППГ — 24, то есть 1,9%).

54 заявления (то есть 3,89%) касались обеспечения благоприятных условий проживания (АППГ — 45, то есть 3,56%).

44 гражданина заявили о нарушении трудовых прав, что составило 3,17% (АППГ — 32, то есть 2,53%). Из них в 19 обращениях сообщалось о нарушении работодателем обязанностей по оплате труда (АППГ — 10).

В 2019 году Уполномоченным рассматривались и давались заключения на следующие законодательные инициативы:

— проект Закона Волгоградской области № 56-2019з «О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 08 октября 2010 года № 2095-ОД «О дополнительной мере социальной поддержки по предоставлению бесплатного проезда участникам, инвалидам Великой Отечественной войны и лицам, награжденным медалью «За оборону Сталинграда», на территории Волгоградской области»;

— проект Закона Волгоградской области № 29-2019 от 10 апреля 2019 года «О внесении изменений в статью 4 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 года № 388-ОД «Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области».

Также по предложению Волгоградской областной Думы были сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области предупреждения и профилактики домашнего насилия.

Уполномоченным было принято активное участие в судебном разбирательстве по проверке законности отдельных положений Социального кодекса Волгоградской области, регулирующих выплату ежемесячной денежной выплаты семьям на третьего и каждого последующего ребенка. В дальнейшем в Социальный кодекс Волгоградской области Волгоградской областной Думой были внесены соответствующие изменения.

Кроме того, в 2019 году было окончательно рассмотрено предложение Уполномоченного о расширении льгот по транспортному налогу для многодетных семей. Соответствующий законопроект Уполномоченного был внесен в Волгоградскую областную Думу в ноябре 2016 года. В 2019 году данный законопроект был переработан совместно с Администрацией Волгоградской области и вновь внесен на рассмотрение областного законодательного органа как совместный законопроект Губернатора Волгоградской области и Уполномоченного, который в итоге и был одобрен.

Дополнительно Уполномоченным направлялась информация о необходимости корректировки положений законодательства по следующим вопросам:

— в Правительство Российской Федерации по вопросам обеспечения льготных категорий граждан санаторно-курортным лечением в рамках набора социальных услуг, а также обеспечения инвалидов средствами технической реабилитации;

— в Министерство здравоохранения Российской Федерации о существующих в Волгоградской области проблемах в области льготного лекарственного обеспечения;

— Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации о существующей практике реализации законодательства о постановке на учет вынужденных переселенцев в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, препятствующей реализации ими права на получение предусмотренных законом денежных средств на приобретение жилья;

— в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского об-

щества и правам человека предложения по вопросу формирования Национального плана действий в интересах прав человека;

— информация по запросу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации об актуальных социально значимых вопросах и предложениях, требующих их разрешения на федеральном или региональном уровне.

Уполномоченный по правам человека принимал активное участие в координационных совещаниях уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, проводимых с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, таких как:

1) координационный совет уполномоченных по правам человека Поволжского, Южного и Северо-Кавказского федеральных округов в г. Астрахани с 24 по 26 апреля 2019 года;

2) координационный совет уполномоченных по правам человека в г. Москве с 16 по 17 мая 2019 года;

3) расширенное заседание координационного совета уполномоченных по правам человека в г. Владивостоке с 11 по 12 сентября 2019 года;

4) конференция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации совместно с представителями Организации Объединенных Наций в г. Сочи с 17 по 18 октября 2019 года;

5) координационный совет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в г. Москве с 10 по 11 декабря 2019 года, в ходе которого была проведена встреча региональных уполномоченных с Президентом Российской Федерации.

В 2019 году Уполномоченным и Волгоградским региональным отделением ООД «Народный фронт «За Россию» были проведены следующие мероприятия:

1) круглый стол по вопросам нарушения прав граждан в деятельности кредитных потребительских кооперативов и недобросовестных кредиторов от 30 июля 2019 года;

2) рабочая встреча по вопросу организации проведения капитального ремонта многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, от 11 декабря 2019 года;

3) рабочая встреча по вопросу организации деятельности контролирующих органов по недопущению фактов самовольного строительства от 18 декабря 2019 года.



Юные волонтеры-правозащитники на координационном совете российских уполномоченных по правам человека в г. Владивостоке



2

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

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

2.1. Проблемы реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь

В 2019 году количество письменных обращений граждан по вопросам реализации права на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь осталось самым значительным и составило 240 заявлений, то есть 17,28% от общего количества письменных обращений (АППГ — 222, то есть 17,58%). По-прежнему большую часть данных обращений составляют жалобы по вопросам льготного лекарственного обеспечения, хотя их количество незначительно снизилось с 168 в 2018 году до 150 в отчетном году. Однако этот факт не свидетельствует об улучшении лекарственного снабжения льготных категорий граждан.

При этом практически в два раза увеличилось количество обращений граждан по иным вопросам, связанным с получением медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования (2019 год — 90; АППГ — 54). В частности, гражданами ставились вопросы доступности бесплатной медицинской помощи.

В нескольких обращениях сообщалось о длительности ожидания гражданами прибытия скорой медицинской помощи. Так, гражданка Ш. (вх. 150 от 18.02.2019) сообщила, что по причине ухудшения состояния здоровья ее супруга (повышение артериального давления до 200/140) она 9 февраля 2019 года в 20.02 вызвала бригаду скорой медицинской помощи, которая была направлена по ее адресу только в 22.42. Однако в ходе проверки нарушений установлено не было, так как указанный вызов не являлся экстренным и на момент его поступления были другие вызовы, также ожидавшие своей очереди.

*Письменных обращений
граждан по вопросам
реализации права
на охрану здоровья
и бесплатную
медицинскую помощь*



Волгоградский Уполномоченный В. А. Ростовщиков отмечает провизора ГКУ ДЗ ВО Г. С. Хомутову за конструктивное взаимодействие по обеспечению прав граждан на охрану здоровья

Другой пример — обращение гражданина Б. (вх. 239 от 12.03.2019). Первоначально обращение касалось того, что заявитель не мог решить вопрос о госпитализации своей супруги, чье состояние здоровья незадолго до этого значительно ухудшилось. После обращения сотрудников аппарата Уполномоченного к руководству соответствующего лечебного учреждения, где наблюдалась гражданка Б., к ней на дом был направлен для проведения осмотра врач-невропатолог. По результатам осмотра врач принял решение о госпитализации больной и лично осуществил вызов машины скорой медицинской помощи со специализированной бригадой с учетом состояния больной в 14.50, однако бригада скорой медицинской помощи прибыла к гражданке Б. только в 18.00. По итогам проведенной экспертизы внутреннего контроля качества оказания медицинской помощи в данном случае были выявлены нарушения порядка оказания скорой медицинской помощи в части несвоевременной передачи экстренного вызова бригаде скорой медицинской помощи.

В то же время на основании полученных ответов было установлено следующее. В зависимости от того, имеются ли явные признаки угрозы жизни пациента, скорая медицинская помощь оказывается в неотложной или экстренной формах. При этом в приоритетном порядке оказывается скорая медицинская помощь в экстренной форме, для которой и определены временные показатели ожидания — 20 минут. Скорая медицинская помощь в неотложной форме оказывается при условии отсутствия экстренных вызовов, а также иных неотложных вызовов, поступивших ранее. Нормативы ожидания по таким вызовам не определены. В связи с этим ожидание прибытия бригады скорой медицинской помощи на неотложные вызовы в отдельных случаях может занять длительное время, тем более что иногда наблюдается значительное увеличение количества вызовов по сравнению со среднестатистическими показателями.

Однако считаю, что в немалой степени таким ситуациям способствует и дефицит кадров, имеющий место на подстанциях ГБУЗ «Клиническая станция скорой медицинской помощи». Согласно информации прокуратуры г. Волгограда, в июне 2019 года при штатной численности старших врачей станции скорой медицинской помощи оперативного отдела в количестве 26,25 единицы фактически в штате было занято 15 таких должностей. Аналогичная ситуация складывалась в отношении фельдшеров по приему вызовов скорой медицинской помощи и передаче их выездным бригадам в том же отделе. При штатной численности 125,5 единицы физически было задействовано 79 единиц. Отсутствие необходимого количества работников также выявлялось на всех подстанциях, обслуживавших г. Волгоград. Это послужило основанием для внесения прокурором соответствующего представления.

Однако позиция Комитета здравоохранения Волгоградской области заключается в том, что проблема в значительной части разрешена за счет совместительства. По данным комитета, ГБУЗ «Клиническая станция скорой медицинской помощи» укомплектовано врачами-специалистами в целом на 90,9%, а средним медицинским персоналом — на 98,8% при коэффициенте совместительства 1,6 и 1,4 соответственно. А в подразделениях по г. Волгограду укомплектованность врачами-специалистами составляет 79,2%, средним медицинским персоналом — 98,5% с коэффициентом совместительства 1,4 в обоих случаях. Одновременно Комитет здравоохранения Волгоградской области обращает внимание, что если исходить из установленного норматива вызовов на одного гражданина и численности населения и норматива врачей, то имеющееся количество врачей в подразделениях ГБУЗ «Клиническая станция скорой медицинской помощи» по г. Волгограду даже превышает расчетную потребность на семь человек¹.

¹ Письма Комитета здравоохранения Волгоградской области от 04 апреля 2019 года № 13-37/2155 и от 09 сентября 2019 года № 14/07/903; письмо прокуратуры г. Волгограда от 25 июня 2019 года № 7-35-19.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Однако, несмотря на то что по нормативам проблем с обеспеченностью подразделений скорой медицинской помощи на территории г. Волгограда не имеется, поступающие в мой адрес жалобы граждан о том, что им приходится ожидать прибытия бригады скорой медицинской помощи в течение нескольких часов, свидетельствуют о наличии проблем в доступности данной медицинской помощи. Кроме того, стоит признать, что кадровая проблема все же имеется, так как обязанности трети занятых штатных должностей исполняют совместители, то есть имеет место значительная нагрузка на врачей и средний медицинский персонал, которые должны выполнять системно и на протяжении длительного времени нагрузку выше нормативной, что в итоге сказывается и на их здоровье, и на работоспособности, что особенно значимо для сферы здравоохранения, где каждая ошибка может стоить очень дорого.

Стоит отметить, что руководство ГБУЗ «Клиническая станция скорой медицинской помощи» пытается принимать активные меры по обеспечению учреждения врачебными кадрами. Привлекаются новые работники с медицинским образованием, внешние и внутренние совместители. Организована работа со студентами ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный медицинский университет». Организуется целевой прием граждан в названное учебное заведение на обучение по договору за счет бюджета с дальнейшим трудоустройством в учреждения скорой медицинской помощи. Однако до настоящего времени кадровая проблема сохраняется.

Были и другие обращения граждан, при работе с которыми возникал вопрос о кадровой обеспеченности учреждений здравоохранения и обусловленный этим вопрос о доступности бесплатной медицинской помощи гражданам.

Инвалид III группы, страдающая сахарным диабетом, гражданка С. (вх. 355 от 09.04.2019), проживающая в городском округе Михайловка, в течение недели не могла записаться на прием к врачу-гастроэнтерологу, с чем обратилась к Уполномоченному. В ходе работы по обращению выяснилось, что для жителей города Михайловки, всего района и 13 муниципальных районов северо-запада Волгоградской области доступен только один врач-гастроэнтеролог, ведущий прием в ГБУЗ «Михайловская ЦРБ». Другим учреждением, в котором граждане могли получить консультацию врача-гастроэнтеролога, было только ГБУЗ «ВОКБ № 1» в г. Волгограде.

Гражданка Р. (вх. 656 от 19.06.2019) заявляла о трудностях в получении консультации врача-гематолога. 26 мая 2019 года она смогла записаться на прием только на 26 июня, но консультация не состоялась, так как штатный гематолог поликлиники ГБУЗ «ВОКД № 1» ушел в отпуск. Почувствовав себя плохо, гражданка Р. сделала самостоятельно анализ крови, который показал резкое ухудшение показателей. С просьбой об обеспечении возможности консультации врача-гематолога она обратилась в адрес Уполномоченного, который через руководство ГБУЗ «ВОКД № 1» организовал консультацию гражданки Р. врачом-гематологом нефрологического отделения той же больницы. В то же время удивляет, что данный вопрос не был решен в рабочем порядке и назначенный заявителю прием врачом-гематологом был отменен.

По информации Комитета здравоохранения Волгоградской области, укомплектованность медицинских организаций врачебными кадрами составляет 86,7%. Однако 25,2% от общего числа штатных должностей было занято врачами, работающими по совместительству, а также в порядке совмещения должностей. Коэффициент совместительства (соотношение количества занятых должностей и количества замещающих их лиц) составляет в общем 1,4.

Среди наиболее проблемных с точки зрения обеспеченности врачебными кадрами называются центральные районные больницы Дубовского, Октябрьского, Нехаевского, Клетского, Ольховского и Алексеевского муниципальных районов, а также ГБУЗ «Михайловская городская детская больница».

Комитет здравоохранения Волгоградской области пытается решить кадровую проблему путем организации целевого приема для получения за счет бюджетных средств высшего образования в ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный медицинский университет». Сейчас таким образом осуществляется подготовка более 900 врачей-специалистов. Также осуществляется целевой набор и на обучение средних медицинских работников в ГАПОУ «Волгоградский медицинский колледж». Помимо этого, реализуются программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер».

Между тем не только кадровая проблема становится причиной невозможности получить необходимую медицинскую помощь. Гражданка К. (вх. 262 от 15.03.2019) сообщала, что она страдает такими заболеваниями, как глаукома и катаракта, и была направлена для проведения обследования в Волгоградский филиал ФГБУ «МНТК «Микрохирургия глаза» им. акад. С. Н. Федорова». Обратившись 22 января 2019 года с направлением в данное медицинское учреждение, она получила квиток о постановке в очередь. Однако до середины марта так и не была приглашена для проведения обследования. Гражданка К. просила содействия в ускорении получения необходимой медицинской помощи. Как было установлено в дальнейшем, причинами столь длительных сроков оказания медицинской помощи были значительное количество пациентов, нуждающихся в соответствующем обследовании, и низкий уровень финансирования данной услуги согласно территориальной программе обязательного медицинского страхования. Таким образом, в данном случае проблемы были обусловлены недостаточным финансированием расходов.

Гражданка Бо. (вх. 256 от 15.03.2019) была госпитализирована в ГБУЗ «Больница №15» в марте 2019 года, и через несколько дней возникла необходимость в проведении магнитно-резонансной томографии головного мозга. При этом больной и ее родственникам было предложено провести данное обследование за плату в размере 7 400 рублей. После вмешательства Уполномоченного данное обследование было проведено гражданке Бо. в рамках обязательного медицинского страхования.

По информации Территориального органа Росздравнадзора по Волгоградской области, нарушение права граждан на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи, является одним из наиболее частых. В 2019 году было выявлено 202 таких случая при рассмотрении обращений граждан².

Поступают и обращения граждан с просьбами о проведении проверок качества оказанной медицинской помощи. В этих случаях Уполномоченный направляет обращения граждан в организации, которые уполномочены проводить оценку качества оказанной медицинской помощи. В отдельных случаях нарушения устанавливаются и по выявленным фактам принимаются соответствующие меры. Так, гражданка Д. (вх. 40 от 21.01.2019) сообщала, что в декабре 2018 года ее матери была проведена операция в Клетской центральной районной больнице, после чего возникли осложнения и долго держалась повышенная температура. На время праздников оперировавший хирург уехал в Волгоград и давал указания по вопросам лечения пациента по телефону. В итоге мать Д. пробыла в больнице до 14 января 2019 года, после чего ее перевели в одну из больниц г. Волгограда, где было проведено несколько повторных операций. Уполномоченный обратился в Комитет здравоохранения Волгоградской области с просьбой провести проверку качества оказанной медицинской помощи. По итогам проверки было признано, что специализированная медицинская помощь в Клетской центральной районной больнице предоставлялась в необходимом объеме согласно

² Письмо Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения Волгоградской области от 24 января 2020 года № 168.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

клинической картине заболевания, выставленному диагнозу. Однако при этом было установлено, что имелись нарушения приказов Минздрава России в виде отсутствия организации направления пациентки на третий уровень оказания медицинской помощи при отсутствии эффекта от проводимой терапии в послеоперационный период, а также в виде невыполнения в полном объеме необходимых исследований³.

Несмотря на увеличение доли обращений по вопросам доступности гражданам квалифицированной медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования, подавляющее большинство обращений граждан посвящено вопросам льготного лекарственного обеспечения. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на следующие вопросы.

В государственных медицинских учреждениях продолжается практика незаконных отказов в выписке пациентам рецептов на бесплатные лекарственные препараты и медицинские изделия по причине отсутствия в аптечных учреждениях данных лекарств для обеспечения льготных категорий граждан. Так, больная сахарным диабетом гражданка О. (вх. 373 от 11.04.2019) сообщила о том, что не получала в льготном порядке тест-полоски с 2015 года: в выписке соответствующих рецептов отказывалось. После вмешательства Уполномоченного необходимый рецепт был выписан. Аналогичные обращения поступали к Уполномоченному и от других граждан. Во всех указанных случаях Уполномоченным в оперативном порядке принимались меры для обеспечения прав пациентов и льготные рецепты выписывались.

В то же время имеют место ситуации, когда гражданам отказывают в выписке рецепта на льготные лекарственные препараты даже в том случае, когда они имеются. Обычно причиной тому становится ненадлежащее исполнение своих обязанностей сотрудниками поликлиник, ответственных за ведение соответствующего направления работы. Так, гражданке Г. (вх. 186 от 25.02.2019) было отказано в выписке льготного рецепта на ряд лекарственных средств, в том числе на «Ринсулин НПХ», хотя на момент обращения больного к врачу данный препарат находился на аптечном складе ГУП «Волгофарм» для льготного лекарственного обеспечения.

Однако, как показывает практика 2019 года, добиться получения льготного рецепта на руки для льготника еще не решение проблемы. Даже при наличии соответствующего рецепта реализовать право на своевременное бесплатное получение лекарств и медицинских изделий не всегда удается. Рецепты могут длительное время оставаться без исполнения по причине отсутствия соответствующих препаратов для льготного обеспечения, длительности проведения закупочных процедур.

По информации Комитета здравоохранения Волгоградской области, на конец 2019 года в регионе зафиксировано 376 льготных рецептов, которые находились на отсроченном обслуживании и по которым были нарушены установленные сроки обеспечения более 10 дней (АППГ — 191). Кроме того, на конец отчетного года на исполнении находилось 71 судебное решение, обязывающее обеспечить граждан лекарственными средствами (АППГ — 49).

В то же время проверкой, проведенной прокуратурой Кировского района г. Волгограда в середине года по обращению Уполномоченного (вх. 85 от 29.01.2019), было установлено, что только в аптеке № 62 ГУП «Волгофарм» на 6 марта 2019 года находилось 220 рецептов, из которых остаются нереализованными свыше 10 рабочих дней 99 рецептов. В качестве причины было определено несвоевременное заключение контрактов на поставку необходимых лекарственных препаратов для льготного обеспечения больных со стороны Комитета здравоохранения Волгоградской области⁴.

Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области находится в тесном сотрудничестве с подразделениями Комитета здравоохранения Волгоградской

³ Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 28 февраля 2019 года № 13-37/507,623.

⁴ Письмо прокуратуры Кировского района г. Волгограда от 07 марта 2019 года № 18-225Р-19-2.

области, ответственными за льготное лекарственное обеспечение граждан, что дает возможность положительно разрешать обращения граждан, испытывающих трудности в получении льготных препаратов и медицинских изделий. Однако это удается уже далеко не всегда и не по всем проблемным лекарствам. Так, например, на момент обращения граждан С. (вх. 177 от 22.02.2019) и К. (вх. 183 от 25.02.2019) отсутствовал препарат «Лориста». Гражданка А. (вх. 278 от 20.03.2019), нуждающаяся в препарате «Кетостерил», не получала его после января 2019 года. В процессе проверки было установлено, что этот препарат отсутствовал для льготного обеспечения, поступление его можно было ожидать только через месяц. Зачастую возникают проблемы с обеспечением граждан, больных сахарным диабетом, тест-полосками к глюкометру. Так, не получилось добиться направления на тест-полоски гражданам Б. (вх. 284 от 25.03.2019), А. (вх. 519 от 21.05.2019) и М. (вх. 486 от 13.05.2019). Гражданин М. на момент обращения имел рецепт на льготное получение тест-полосок, который был сдан в соответствующую аптеку еще 12 апреля 2019 года и оставался необеспеченным на момент обращения к Уполномоченному.

Многие льготники в таких ситуациях вынуждены покупать необходимые дорогостоящие препараты за собственные денежные средства, что приводит к ухудшению материального положения их семей, либо отказываться от лечения из-за отсутствия возможности самостоятельно приобрести лекарства.

Временное отсутствие отдельных препаратов или изделий медицинского назначения приводит также к тому, что закупаемые партии препаратов нередко в значительной части уходят на обеспечение уже находящихся на отсроченном обслуживании в аптечных учреждениях рецептов и на исполнение судебных решений об обеспечении отдельных льготников лекарственными препаратами.

Еще одно обстоятельство, которое необходимо отметить, заключается в том, что действующее законодательство предусматривает перечни лекарственных препаратов, которые предоставляются бесплатно. Однако возникают ситуации, когда отдельным гражданам из числа социально незащищенных категорий, требуются дорогостоящие лекарства, наименования которых не предусмотрены в указанных списках. В Волгоградской области имеется механизм обеспечения больных необходимыми лекарствами и в этом случае. Соответствующее решение об адресном обеспечении лекарствами за счет областного бюджета принимается в установленном порядке Экспертным советом, образованным Комитетом здравоохранения Волгоградской области. Однако данное адресное обеспечение во многом зависит от уровня финансирования соответствующих расходов. Кроме того, периодичность заседания Экспертного совета составляет один раз в шесть месяцев, что явно недостаточно.

Так, гражданка К. (вх. 200 от 28.02.2019) обращалась в мой адрес по вопросу льготного лекарственного обеспечения ее дочери 2006 года рождения, страдающей муковисцидозом. Лечащие врачи рекомендовали ей лечение лекарственными препаратами, которые не предусмотрены в перечнях льготных лекарств. При этом из приложенных материалов следовало, что ее документы уже ранее подавались в Экспертный совет, однако решение вопроса было отложено вследствие отсутствия необходимых денежных средств. В итоге обеспечение дочери К. необходимыми препаратами было произведено путем ее госпитализации в лечебное учреждение.

Стоит отметить, что это был не единственный случай обеспечения льготника лекарственными препаратами, которые необходимы ему в условиях амбулаторного лечения, путем его госпитализации, когда в условиях стационара гражданин обеспечивается лекарствами за счет средств обязательного медицинского страхования. Такие же решения были приняты, например, в отношении граждан З. (вх. 426 от 23.04.2019) и М. (вх. 498 от 16.05.2019). Указанные граждане нуждались в лекарствах, отсутствовавших на складе и находившихся в стадии проведения закупочных мероприятий, которые могли длиться более месяца.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

И хотя подобный выход определенным образом решает проблемы отдельных граждан, он не может быть распространен на всех льготников. Поэтому нужно в первую очередь устранять причины несвоевременного обеспечения льготников необходимыми лекарственными препаратами.

В числе указанных причин в первую очередь — финансирование расходов на приобретение лекарств и изделий медицинского назначения для льготных категорий граждан лекарственными препаратами ниже их реальной потребности. Так, нуждаемость льготных категорий граждан, проживающих на территории Волгоградской области, имеющих право на обеспечение лекарствами за счет средств федерального бюджета, в 2019 году оценивалась в 1 568,96 млн рублей. При этом на обеспечение данных граждан лекарствами из федерального бюджета поступило 506 млн рублей, что составило 32,27% от нуждаемости.

Волгоградская область лучше финансирует закупку лекарств для льготных категорий граждан, имеющих право на их бесплатное получение за счет средств областного бюджета. При нуждаемости указанных граждан в лекарствах в 2019 году на 1 690 млн рублей реально из регионального бюджета на приобретение медикаментов было выделено 1 067,5 млн рублей, что составило 63,17% от потребности.

К сожалению, данная практика в 2020 году не изменится. При потребности федеральных льготников в лекарствах на 1 638,5 млн рублей на закупку доведены лимиты бюджетных обязательств на сумму 508,67 млн рублей (31% от потребности). При потребности региональных льготников в 2020 году в лекарствах на 1 729,79 млн рублей на закупку доведены лимиты бюджетных обязательств на сумму 1 199 млн рублей (69,3% от потребности).

Своевременному обеспечению граждан требуемыми лекарствами препятствуют и проблемы, возникающие при проведении закупок лекарственных средств, вследствие которых электронные аукционы признаются несостоявшимися. К ряду таких причин относятся:

— отсутствие на рынке соответствующего лекарственного препарата. Так, препарат «Элосульфаз альфа» до сентября 2019 года отсутствовал на рынке, пока производителем не были оформлены необходимые документы для ввоза и оборота лекарства на территории Российской Федерации;

— отклонение заявки на участие в закупке по причине несоответствия ее установленным требованиям;

— низкая величина начальной (максимальной) цены контракта, которая рассчитывается в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 26 октября 2017 года № 871н. Применение закрепленных в данном приказе методик определения начальной цены приводило к тому, что в качестве максимальной определялась цена, не соответствующая реальному положению на рынке лекарственных средств. Кроме того, данный нормативный документ существенно увеличил время на подготовку к проведению закупочных мероприятий, что затягивало сроки поступления лекарств.

В итоге в 2019 году несостоявшимися признавались:

— 38 электронных аукционов по закупке лекарств для федеральных льготников на сумму 25,78 млн рублей;

— 69 электронных аукционов по закупке лекарств для региональных льготников на сумму 224,245 млн рублей.

И хотя в таких случаях оперативно организовывались повторные торги, по итогам 2019 года все денежные средства, выделенные на приобретение льготных лекарственных препаратов и средств медицинского назначения, были израсходованы, срывы закупочных мероприятий неизбежно приводили к тому, что на складах

временно отсутствовали те или иные необходимые жителям области лекарства, что не могло не сказаться на системности обеспечения больных препаратами.

Однако улучшения ситуации в сфере закупок не предвидится. В 2020 году начальная (максимальная) цена контракта будет определяться по новому приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 1064н, который ориентирован на еще большее снижение начальной цены контракта. По мнению Комитета здравоохранения Волгоградской области, закреплённая в нем методика не учитывает колебания рыночных цен на лекарства, временное отсутствие конкретных торговых наименований, которые закупались ранее и отсутствуют в данный конкретный период, а также временный демпинг цен на рынке. Это может еще больше усугубить ситуацию в сфере закупок лекарств для льготных категорий граждан.

Сохраняются и проблемы в льготном лекарственном обеспечении граждан, страдающих рассеянным склерозом. Их лекарственное обеспечение является обязательством Российской Федерации и осуществляется непосредственно Министерством здравоохранения Российской Федерации. Однако это в целом не улучшает ситуацию. Так, в ноябре 2019 года к Уполномоченному поступило обращение регионального отделения Общероссийской общественной организации инвалидов — больных рассеянным склерозом Волгоградской области (вх. 1263 от 27.11.2019). Из обращения следовало, что на 2019 год в Министерство здравоохранения Российской Федерации была направлена заявка на обеспечение 44 больных необходимым лекарством «Интерферон бета 1а» в общем объеме 679 упаковок. Однако в Волгоградскую область было поставлено всего 553 упаковки, что привело к прекращению терапии части больных указанным препаратом. По данному вопросу Уполномоченный обратился в Министерство здравоохранения Российской Федерации, однако полученный ответ какого-либо решения данной проблемы не содержал. Констатировался факт того, что поставка названного препарата в регионы в 2019 году закончилась, будут организовываться закупки на 2020 год, а также указывалось на возможность перераспределения лекарств между субъектами Российской Федерации⁵. К концу года к Уполномоченному стали поступать обращения больных рассеянным склерозом, обеспокоенных тем, что вследствие отсутствия препаратов им придется приостановить жизненно необходимую для них терапию. В частности, это была гражданка К. (вх. 1291 от 09.12.2019), которая действовала в интересах своей дочери 2007 года рождения, и гражданка Н. (вх. 1194 от 31.10.2019), действующая в интересах сына 2002 года рождения.

Обобщая все изложенное, можно прийти к выводу о том, что проблемы лекарственного обеспечения льготных категорий граждан остаются, что вызвано вполне определенной причиной — недостаточностью финансирования соответствующих бюджетных расходов. Данные проблемы пытаются решить в первую очередь не увеличением расходов, а корректировкой механизма закупок лекарств, ориентируя ее на приобретение препаратов по наиболее минимальным ценам. Однако данный подход представляется неверным, так как невозможно различными организационными рычагами заставить производителей продавать лекарства ниже себестоимости. В связи с этим необходимо пересматривать сами принципы определения объемов финансирования расходов на закупку лекарственных средств. Без этого положительных результатов достигнуть будет сложно.

⁵ Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 04 декабря 2019 года № 1263/2019.



2.2. Соблюдение жилищных прав граждан

Тема обеспечения жилищных прав жителей Волгоградского региона на сегодняшний день остается одной из самых актуальных, имеющей большое количество аспектов.

В рамках настоящей главы хотелось бы обозначить основные вопросы, с которыми обращались граждане в своих заявлениях, обратив особое внимание на отдельные проблемы, проявившиеся в отчетный период.

По-прежнему для граждан актуальны вопросы обеспечения жилыми помещениями.

*Рабочая встреча
с региональным отделением
Общероссийского народного
фронта в Волгоградской
области по обеспечению
жилищных прав граждан*



Стоит отметить, что значительная часть семей остается на учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, который формировался еще до марта 2005 года. Формально граждане сохранили право состоять в данной очереди и получить жилье. Однако до настоящего времени в законодательстве отсутствует четкое определение порядка реализации данного права и, самое главное, кто его должен предоставлять. Реально данными правами пользуются только те граждане, обязательства перед которыми несет непосредственно Российская Федерация, исполняя их в рамках различных программных мероприятий.



Жители дома 13 на ул. Ленина г. Волгограда обратились к Уполномоченному за защитой своего права на тишину и покой в связи с работой ночного бара «Аляска»

Одновременно стоит отметить, что формируемая с марта 2005 года новая очередь граждан также не имеет перспективы реализации своих прав на обеспечение жильем на условиях социального найма в силу отсутствия свободного жилищного муниципального фонда в достаточном количестве и активного строительства новых муниципальных жилых помещений.

Примером того, сколько времени человек может ожидать получения жилья, находясь в очереди, может быть ситуация гражданки А. (вх. 8 от 10.01.2019). Заявительница решением общественной комиссии по жилищным вопросам при администрации г. Волжского от 17 декабря 1992 года была включена в общую очередь на жилое помещение за № 2410, а также одновременно в льготную очередь как одинокая мать за № 943. По прошествии 27 лет семья гражданки А., в которой уже подрастают ее внуки, в очереди на жилое помещение стоит под № 591, продолжая проживать в жилом помещении, площадь которого не соответствует количеству членов ее семьи.

Периодически Уполномоченному приходится заниматься проблемами, препятствующими реализации различными категориями граждан права на получение помощи от государства на улучшение своих жилищных условий.

Так, в частности, обозначилась проблема в обеспечении жильем вынужденных переселенцев, которые имеют право на помощь Российской Федерации в жилищном обустройстве. В настоящее время данная помощь оказывается не предоставлением жилья на условиях социального найма, а путем выдачи вынужденным переселенцам социальной выплаты на приобретение жилой площади, что предусмотрено Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». При этом данная выплата обусловлена только тем, что вынужденный переселенец должен быть нуждающимся в улучшении жилищных условий. Других условий федеральный закон не устанавливает. Однако реализуется данное право в порядке, который определен Правительством Российской Федерации. Между тем подзаконные нормативные акты Правительства России предусматривают, что соответствующая выплата осуществляется тем вынужденным переселенцам, которые не только являются нуждающимися в получении жилья, но и состоят в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилых помещениях. При этом специального учета таких граждан в целях получения федеральной социальной выплаты на приобретение жилья нет. Ведется только учет граждан, нуждающихся в жилом помещении, в целях последующего

предоставления им жилого помещения по договору социального найма. Однако при обращении вынужденного переселенца с заявлением о постановке на данный учет к нему предъявляется дополнительное требование, не предусмотренное Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», — подтвердить принадлежность не только к нуждающимся в жилых помещениях, но и к числу малоимущих граждан, так как органы местного самоуправления обеспечивают жильем лишь малоимущих граждан.



Жителям дома 9а на ул. Серафимовича г. Михайловки коммунальщики демонтировали обветшалые балконы, предложив затем оборудовать новые за счет граждан



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Именно с такой ситуацией столкнулся вынужденный переселенец гражданин Ч. (вх. 87 от 30.01.2019), который ранее проживал в Суровикинском муниципальном районе, стоял на учете нуждающихся в жилом помещении в целях получения социальной выплаты за счет федерального бюджета с 2007 года, а в 2017 году переехал в г. Волгоград. По этой причине, как законопослушный гражданин, он снялся с учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, в Суровикинском муниципальном районе, однако встать на аналогичный учет в г. Волгограде не смог. На соответствующую просьбу он получил отказ по мотиву непредоставления документов, подтверждающих его принадлежность к числу малоимущих граждан.

Гражданин Ч. был вынужден обратиться в суд, оспаривая данное решение администрации Волгограда. Также он обратился с соответствующим заявлением и в адрес Уполномоченного. По рассмотрении жалобы Уполномоченным было вынесено заключение о нарушении жилищных прав гражданина Ч., которое в дальнейшем заявитель представил в суд.

По итогам судебных разбирательств решение администрации Волгограда об отказе в постановке вынужденного переселенца гражданина Ч. на учет граждан, нуждающихся в жилом помещении, было признано незаконным. После вступления решения суда в силу он был поставлен на соответствующий учет.

Уполномоченным с помощью своих коллег в других субъектах Российской Федерации был проведен анализ практики постановки вынужденных переселенцев органами местного самоуправления на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях. Как было установлено, соответствующие правовые нормы толкуются неоднозначно. В одних регионах от вынужденных переселенцев требуют доказательств принадлежности к числу малоимущих граждан. В других, понимая, что целью постановки на учет является получение из федерального бюджета социальной



Жильцы многоквартирного дома 58 на ул. им. Землячки г. Волгограда при содействии Волгоградского Уполномоченного добились закрытия кальянного клуба «Чердак» на верхнем этаже здания, обеспечив себе благоприятные условия проживания

выплаты на приобретение жилья, предоставления таких документов не требуют. В целях исключения различного подхода в толковании норм федерального законодательства и четкого определения положения вынужденных переселенцев в этом вопросе Уполномоченный направил соответствующую информацию Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Другой вынужденный переселенец оказался в ситуации, когда, несмотря на отсутствие каких-либо изменений в его положении и на сохранение нуждаемости в жилом помещении, его считают утратившим право на получение социальной выплаты на приобретение жилья. Это гражданин К. (вх. 615 от 11.06.2019), который с 15 августа 2003 года состоит на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении по городскому округу город-герой Волгоград. Кроме того, гражданина К. включили в сводный список граждан — получателей в 2019 году государственных жилищных сертификатов, и в отчетном году он мог получить социальную выплату. Однако по результатам проверки, проведенной Комитетом строительства Волгоградской области, ему в данном праве было отказано.

В процессе проверки было установлено, что постановлением администрации Краснооктябрьского района г. Волгограда от 04 июля 2003 года гражданину К. предоставлено для проживания койко-место в одном из общежитий г. Волгограда.

В этом же доме и в этой же комнате он проживает до настоящего времени.

За прошедшие 16 лет он образовал семью, которая проживает там же. Кроме того, в этой комнате остается зарегистрированным и другой гражданин, имеющий в ней свое койко-место, вместе со своей семьей. Фактически положение заявителя с 2003 года в лучшую сторону не менялось. Однако если отстраниться от фактов и взглянуть на ситуацию исключительно формально-юридически, то она может представиться не столь однозначной.

Причиной тому стала статья 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», вступившая в силу 01 марта 2005 года. Положения данной статьи предписывают, что к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшихся в качестве общежитий, и были переданы в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма. На основании этого постановлением администрации Волгограда от 26 декабря 2011 года № 4315 статус дома заявителя был изменен, он утратил статус общежития. Теперь признается, что гражданин К. проживает в комнате не временно, а постоянно на основании договора социального найма.

Между тем подзаконные нормативные акты Правительства Российской Федерации, определяющие порядок реализации вынужденными переселенцами права на получение социальной выплаты, устанавливают, что право на эту выплату имеют только те вынужденные переселенцы, у которых нет жилого помещения для постоянного проживания.

Подобное изменение статуса здания позволило Комитету строительства Волгоградской области и органам прокуратуры утверждать, что теперь гражданин К. не имеет права на социальную выплату как вынужденный переселенец, так как занимаемая им комната является жилым помещением для постоянного проживания. Вот таким образом были в данном случае «исполнены» обязательства перед



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

вынужденным переселенцем гражданином К. по его жилищному обустройству, фактическое положение которого не изменилось.

Уполномоченный предложил гражданину К. помощь в обращении в суд за защитой его прав с последующей постановкой данного вопроса в Конституционном Суде Российской Федерации. Однако гражданин К., столкнувшись с таким подходом к исполнению государством своих обязанностей, после 16 лет ожидания решил отказаться от реализации своих прав и уехать с семьей из Волгоградской области в другой регион, который представлялся ему более перспективным для проживания.

Стоит отметить, что в Волгоградской области в 2019 году за счет федерального бюджета жилищные условия улучшены у 90 граждан и 27 семей, которые имели право на получение соответствующей помощи от государства. Однако по состоянию на 1 января 2020 года оставались еще 352 гражданина и 70 семей, чьи аналогичные права еще не реализованы. При этом выделенных на следующий год средств федерального бюджета хватит на обеспечение жильем только 36 граждан и 19 семей. При условии сохранения текущих темпов финансирования Российской Федерацией расходов на исполнение обязательств перед отдельными категориями граждан большинство из них получают соответствующие выплаты на приобретение жилья в течение 2—3 лет. Однако по отдельным категориям граждан перспективы не столь радужные. Так, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, смогут реализовать свои права в течение 14 лет, а семьи граждан, выехавших из районов Крайнего Севера, — в течение 17 лет¹.

Говоря о льготных категориях граждан, имеющих право на помощь государства в решении жилищных проблем, невозможно обойти стороной проблему обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот. К сожалению, имеющиеся в этом направлении основные вопросы не решены. По-прежнему сроки ожидания указанными гражданами того дня, когда они будут обеспечены жильем, слишком значительны. Они затягиваются на долгие годы. При этом остается тенденция увеличения количества сирот, нуждающихся в жилом помещении специализированного жилищного фонда. Так, в 2019 году детям-сиротам было предоставлено 352 жилых помещения указанной категории. Однако за тот же период количество сирот, нуждающихся в жилье, выросло с 4 862 человек в начале отчетного года до 5 010 человек по состоянию на 1 января 2020 года². Такая динамика свидетельствует о том, что количество квартир, выделенных для данной категории граждан за год, не превышает количества сирот, вновь поставленных на соответствующий учет. Следовательно, надеяться на обеспечение жильем всех нуждающихся сирот в ближайшее время невозможно.

Продолжают поступать обращения молодых семей по вопросу получения государственной помощи в улучшении жилищных условий в рамках подпрограммы «Молодой семье — доступное жилье» государственной программы Волгоградской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами жителей Волгоградской области», утвержденной постановлением Администрации Волгоградской области от 08 февраля 2016 года № 46-п. Главные причины, из-за которых граждане обращаются в мой адрес, — это длительность ожидания получения социальной выплаты на приобретение жилья и обусловленная этим утрата права на получение данной выплаты в связи с достижением одним из супругов предельного возраста участия в подпрограмме. Так, в 2019 году молодым семьям было выдано 360 свидетельств о праве на получение социальной выплаты. При этом 326 молодых

¹ Письмо Комитета строительства Волгоградской области от 24 января 2020 года № 36-10-10/01-17/597.

² Там же.

семей за тот же год утратили право на получение социальной выплаты по причине достижения предельного возраста участия в подпрограмме «Молодой семье — доступное жилье».

Нерешенной остается проблема выселения из служебного жилья уволенных сотрудников органов внутренних дел, перед которыми у Российской Федерации сохраняются невыполненные обязательства по обеспечению жилыми помещениями. Так, в отчетном году с подобными обращениями в адрес Уполномоченного обращались гражданин А. (вх. 841 от 31.07.2019) и гражданка Г. (вх. 382 от 15.04.2019).

Прежде всего данная проблема касается бывших сотрудников органов внутренних дел — участковых уполномоченных милиции, которые, замещая длительное время свои должности, до 2005 года не были обеспечены жильем в соответствии с требованиями ранее действовавшего Закона Российской Федерации «О милиции» (в течение полугода). Служебное жилье ими было получено после вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации 2005 года, который исключил норму, не позволявшую выселять без предоставления другого жилья из служебных жилых помещений участковых уполномоченных милиции, служивших 10 и более лет в должностях, в связи с замещением которых предоставлялось данное жилое помещение.

Проблемы возникают и у других бывших сотрудников органов внутренних дел, которым во время прохождения службы предоставлялось служебное жилое помещение. Зачастую эти сотрудники имеют длительный стаж службы, награждены правительственными и ведомственными наградами и имеют право на улучшение жилищных условий в виде единовременной социальной выплаты.

Однако в связи с окончанием службы, несмотря на сохранение права на получение единовременной социальной выплаты, которое из-за недостаточности соответствующих расходов бюджета остается нереализованным, в судебном порядке принимаются решения о выселении указанных сотрудников «на улицу». Пока единственное, чего удастся добиться, — это отсрочки исполнения соответствующих судебных решений.

Данная проблема была поднята Уполномоченным в декабре 2019 года во время встречи уполномоченных по правам человека с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. В качестве решения данной проблемы и для защиты прав бывших сотрудников органов внутренних дел было предложено внести изменения в действующее законодательство, которое позволило бы исключить возможность выселения из служебного жилого помещения граждан, перед которыми у государства имеются обязательства по обеспечению их жильем в какой-либо форме.

Неспособность государства помочь своим гражданам в решении жилищных проблем вынуждает граждан пытаться самостоятельно обеспечить себя жильем. Однако не все имеют для этого достаточно средств, вследствие чего жителям области иногда приходится приобретать объекты, которые привлекательны по стоимости, но к правомерности строительства которых могут возникнуть вопросы. В 2019 году вновь стала актуальной тема защиты граждан от недобросовестных строителей многоквартирных домов под видом индивидуальных жилых домов. Анализ обращений граждан показал, что во всех указанных случаях речь шла о многоквартирных домах, при строительстве которых обычно допускались следующие нарушения:

— отсутствие разрешения на его строительство. Зачастую имелось разрешение на строительство индивидуального жилого дома, под видом которого и возводился малоэтажный многоквартирный дом или дом блокированной застройки, фактически



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

предназначенный для раздельного проживания нескольких семей;

— строительство многоквартирного дома обычно осуществлялось на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства;

— процент застройки земельного участка превышал максимально допустимые параметры;

— не соблюдались требования по отступу от красных линий, от границ соседних земельных участков, от других домов;

— не выполнялись требования строительных и противопожарных норм и правил.

Однако, несмотря на данные нарушения, по окончании строительства на данные дома регистрировалось право собственности как на индивидуальные жилые дома, после чего первоначальный собственник делил их на несколько частей. В дальнейшем эти части дома продавались гражданам.

Такие квартиры у неискушенных в правовых вопросах граждан не вызывали сомнения, как, впрочем, не вызвали они сомнения и у органов Росреестра, регистрировавших сделки с ними, и у сотрудников банков, выделявших гражданам кредиты на их покупку. Тот факт, что даже профессионалы специализированных государственных структур и банковских организаций признавали сделки правомерными, еще больше укреплял уверенность граждан в отсутствии правовых проблем с приобретаемым жильем. Некоторые покупатели через определенное время перепродавали квартиры.

Лишь по прошествии нескольких лет после начала эксплуатации таких домов органами местного самоуправления проведены проверки, в ходе которых выявлены допущенные при строительстве нарушения. По итогам этих проверок в судебном порядке данные дома признаны самовольными постройками.

В 2019 году по данным вопросам к Уполномоченному обращались жители следующих домов:

— дом 37а на ул. Писемского г. Волгограда, введенный в эксплуатацию в 2009 году и разделенный на 8 частей. Проверка была проведена только в феврале 2015 года (вх. 136 от 12.02.2019 и вх. 215 от 05.03.2019);

— дом 29 на ул. Котовской г. Волгограда, возведенный в 2011 году. В нем было выделено 9 квартир. Допущенные при строительстве данного дома нарушения были выявлены только в августе 2016 года (вх. 758 от 10.07.2019);

— дом 5 в пер. Короленко 1-й г. Волгограда, построенный в 2012 году и разделенный на 16 частей. Проверен он был только в феврале 2015 года (вх. 686 от 26.06.2019);

— два из трех домов на земельном участке по адресу: г. Волгоград, ул. Богунская, 80, построенные в 2011 и 2012 годах. Данные дома состоят из изолированных блоков для проживания разных семей. Проверка в отношении данных объектов проводилась только в феврале 2019 года (вх. 1316 от 13.12.2019).



*Совместный с региональным отделением
Общероссийского народного фронта
в Волгоградской области прием граждан,
пострадавших от деятельности
потребительских кооперативов
и «черных» кредиторов*

В судебном порядке указанные дома признаны самовольными постройками, и собственники обязаны их снести. Таким образом, все негативные последствия того, что застройщик дома нарушил требования при его строительстве, фактически возложены на новых собственников, что вряд ли можно назвать справедливым.

Представляется, что такая ситуация является в первую очередь следствием отсутствия надлежащей работы органов местного самоуправления по выявлению объектов самовольного строительства, так как они могут и должны выявляться еще на стадии строительства, до первой регистрации права собственности. Однако не исключаю и того, что в отдельных случаях возможно наличие коррупционной составляющей.

Стоит, конечно, отметить, что на сегодняшний день, несмотря на принятые судебные решения о сносе таких домов, администрация Волгограда предоставляет собственникам жилья возможность принять меры по приведению их в соответствие с установленными требованиями, что позволяет в дальнейшем путем заключения мирового соглашения сохранить дом и права жильцов. Однако для достижения данного результата граждане должны производить соответствующие работы, заказывать необходимые экспертные исследования, тратиться на услуги адвокатов, что в итоге вынуждает их понести серьезные расходы в связи с нарушениями закона, в которых они не виновны. При этом у граждан нет никаких гарантий того, что их вопрос будет решен положительно, так как сохраняется возможность того, что суд не утвердит мировое соглашение.

Также стоит отметить, что вопрос самовольного строительства не ограничивается только перечисленными выше ситуациями. Поступают и обращения граждан, вызванные тем, что в непосредственной близости от жилищ граждан самовольно возводятся коммерческие объекты, которые могут оказывать негативное воздействие на здоровье граждан, в том числе автомойки, гостиницы и т. д. Причем данные факты характерны и для районов области.

По данному вопросу Уполномоченным совместно с Волгоградским региональным отделением ООД «Народный фронт «За Россию» 18 декабря 2019 года была проведена рабочая встреча с участием заинтересованных государственных органов. В ходе встречи Уполномоченный заявил о необходимости организации своевременного контроля со стороны муниципальных образований за подведомственными территориями на предмет выявления объектов самовольного строительства и принятия необходимых мер по их недопущению еще на стадии строительства.

Остается острым вопрос переселения граждан из аварийных домов. По информации Комитета строительства Волгоградской области, в регионе насчитывается 487 многоквартирных жилых домов (общая площадь жилых помещений — 261,1 тыс. кв. м), признанных аварийными после 1 января 2012 года. Однако количество официально признанного аварийным жилья может еще вырасти минимум в 2 раза.

В настоящее время государством принимаются меры по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым в период 2012—2017 годов. Соответствующая региональная адресная программа утверждена постановлением Администрации Волгоградской области от 01 апреля 2019 года № 141-п, в рамках которой до 2025 года планируется сократить аварийный жилищный фонд на 171,4 тыс. кв. м. При этом уже сейчас отмечается, что основной проблемой при реализации мероприятий по переселению граждан будет низкая стоимость одного квадратного метра жилья (32 966 рублей), установленная Минстроем России для Волгоградской области, которая не может заинтересовать строительные компании участвовать в реализации данной программы.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Между тем в течение всего 2019 года к Уполномоченному поступали обращения граждан о нерешенности вопроса об их переселении, несмотря на то что их дома уже длительное время признаны непригодными для проживания. Подобные обращения поступали от жителей следующих многоквартирных домов:

— дом 7 на ул. Калинина г. Волжского, признанный аварийным и подлежащим сносу еще в апреле 2012 года. Установленный срок расселения — 31 декабря 2021 года (вх. 404 от 18.04.2019);

— дом 1 на ул. Бобровского г. Волгограда. Признан аварийным и подлежащим сносу в октябре 2012 года. Срок расселения — 31 декабря 2021 года (вх. 540 от 27.05.2019);

— дома 65 и 67 на ул. Героев Малой Земли г. Волгограда, которые признаны аварийными и подлежащими сносу в октябре и декабре 2012 года. Срок расселения — до 31 декабря 2021 года (вх. 1085 от 08.10.2019);

— дом 71 по адресу: Волгоградская обл., р. п. Средняя Ахтуба, Микрорайон. Решение о признании его аварийным и подлежащим сносу принято в феврале 2019 года. Расселять жителей данного дома планируется до 1 января 2025 года (вх. 881 от 09.08.2019).

В первую очередь обращает на себя внимание то, что граждане вынуждены проживать в течение нескольких лет в указанных домах, несмотря на тот факт, что они признаны аварийными и подлежащими сносу. Ведь основанием для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является аварийное техническое состояние его несущих строительных конструкций (конструкции) или многоквартирного дома в целом, характеризующееся их повреждениями и деформациями, свидетельствующими об исчерпании несущей способности и опасности обрушения многоквартирного дома, и (или) кренами, которые могут вызвать потерю устойчивости многоквартирного дома³. Граждане не видят каких-либо усилий по их переселению в разумные сроки. Более того, иногда им говорят, что, несмотря на признание дома аварийным и подлежащим сносу, аварийный дом не представляет угрозы для проживающих в нем граждан. При этом в официальных ответах имеется ссылка на наличие соответствующего заключения специализированных организаций. В частности, об этом было сообщено Уполномоченному при проведении проверки по жалобе жителей дома 71 Микрорайона р. п. Средняя Ахтуба администрацией городского поселения р. п. Средняя Ахтуба⁴ и прокуратурой Среднеахтубинского района⁵. Подобное противоречие выглядит довольно странным.

Стоит отметить, что неспособность многих муниципальных образований решить вопрос расселения граждан, принимая во внимание отсутствие необходимых бюджетных возможностей, понятна, как и их ориентация на решение данных проблем в рамках федеральных и региональных программных мероприятий. Так, три из перечисленных выше домов включены в региональную адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2019—2025 годах», утвержденную постановлением администрации Волгоградской области от 01 апреля 2019 года № 141-п. Но главным в данном случае все же является безопасность жителей.

³ Пункт 34 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47.

⁴ Письмо администрации городского поселения р. п. Средняя Ахтуба Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области от 29 августа 2019 года № 2072.

⁵ Письмо прокуратуры Среднеахтубинского района от 27 ноября 2019 года № 183ж-2015.

Жилищное законодательство предусматривает в качестве выхода из ситуации временное предоставление жильцам аварийных домов жилых помещений в маневренном жилищном фонде, и в г. Волгограде гражданам такое жилье предлагается. Однако, к сожалению, практически во всех муниципальных образованиях Волгоградской области такой фонд отсутствует, что не позволяет обеспечить интересы граждан, вынужденных проживать в аварийных жилых домах в течение длительного времени.

Периодически граждане в своих обращениях поднимают различные проблемы, связанные с капитальным ремонтом жилья. Нередко это вопросы качества ремонтных работ. В этих случаях Уполномоченный обращается в соответствующие организации, контролирующие и надзирающие органы с предложением провести соответствующие проверки. В случае выявления нарушений решается вопрос о проведении работ по устранению выявленных недостатков.

В качестве примера можно привести обращение гражданки С. (вх. 1015 от 19.09.2019) — жительницы дома 93 по проспекту им. В. И. Ленина г. Волгограда, которая ставила под сомнение качество проведенного в ее доме капитального ремонта. При этом стоит отметить, что указанный дом относится к числу объектов культурного наследия, вследствие чего имеются дополнительные требования к производству капитального ремонта данного дома. В ходе проведенной органами прокуратуры по инициативе Уполномоченного проверки было установлено, что ремонтные работы в доме проводились в течение двух лет.

В 2018 году ООО «СМУ 44» проводило капитальный ремонт крыши и фасада. Прокуратурой Краснооктябрьского района г. Волгограда были выявлены допущенные при проведении работ по капитальному ремонту фасада дома недостатки, отсутствие приемки выполненных работ по ремонту кровли со стороны УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов», а также приемка и оплата работ по капитальному ремонту фасада дома в отсутствие их приемки Комитетом государственной охраны объектов культурного наследия Волгоградской области.

В 2019 году ООО «Высотафасадремонт» проводились работы по капитальному ремонту подвальных помещений, фундамента, систем холодного водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения и газоснабжения. Непосредственно указанная организация имела необходимую лицензию для осуществления работ по сохранению объектов культурного наследия. Однако для производства работ ею были привлечены организации, которые соответствующей лицензии не имели. Указанные выше обстоятельства стали основанием для принятия прокурором соответствующих мер реагирования⁶.

В дальнейшем проблемы капитального ремонта объектов культурного наследия стали предметом обсуждения на рабочей встрече 11 декабря 2018 года, проведенной Уполномоченным совместно с Волгоградским региональным отделением ООД «Народный фронт «За Россию».

Из системных проблем в области капитального ремонта, которыми занимался Уполномоченный, стоит отметить полноту уплаты взносов на капитальный ремонт государством и муниципальными образованияами. Так, еще в 2017 году при рассмотрении обращения жителей с. Лебяжьего Камышинского района (вх. 565 от 22.05.2017) было установлено, что в бывших военных городках имеется большое количество жилых помещений, собственником которых является Российская Федерация, переданных в оперативное управление Министерству обороны Российской Федерации. Однако ни

⁶ Письмо прокуратуры г. Волгограда от 31 октября 2019 года № 928ж-2019.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

право собственности, ни право оперативного управления на них зарегистрировано в установленном порядке не было. В связи с этим на данные жилые помещения не начислялись взносы на капитальный ремонт, что нарушало права других граждан — собственников жилых помещений в многоквартирных домах, в которых находились квартиры Министерства обороны России.

В результате обращений Уполномоченного в органы прокуратуры была начата работа по оформлению права собственности Российской Федерации и права оперативного управления в отношении указанных жилых помещений.

По информации Военной прокуратуры Южного военного округа, в мае 2019 года ФГКУ «Северо-Кавказское территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России осуществило регистрацию права оперативного управления на 37 квартир, а в отношении еще 132 квартир в с. Лебяжье оформлена заявка на включение инвентаризационных (кадастровых) работ в соответствующий государственный контракт. В августе 2019 года территориальное управление направило в УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов Волгоградской области» информацию о квартирах, право оперативного управления в отношении которых было зарегистрировано, для формирования платежных документов по взносам на капитальный ремонт⁷.

Допускают факты неуплаты взносов на капитальный ремонт и муниципальные образования. В частности, наличие задолженности по данным взносам за муниципальные жилые помещения было установлено при рассмотрении жалоб жителей домов 4а и 6 на ул. Дегтярева г. Волгограда (вх. 598 и 599 от 10.06.2019). По информации УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов Волгоградской области», по состоянию на июнь 2019 года размер задолженности муниципального образования город-герой Волгоград за жилые помещения в данных домах составил 476 859,06 рубля. На фоне такого примера требовать от граждан своевременной оплаты взносов на капитальный ремонт жилья довольно проблематично.

Некоторые обращения граждан вызваны трудностями, с которыми они сталкиваются, пытаясь решить вопрос о переносе срока капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в случаях, когда имеется такая необходимость, если фонд капитального ремонта дома формируется на счете регионального оператора. В качестве примера можно привести обращение ООО «Южная управляющая компания» (вх. 1288 от 06.12.2019), в котором сообщалось о том, что в управлении данной компании находится многоквартирный дом 7 на ул. Саушинской г. Волгограда 1967 года постройки. Согласно действующей программе капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов капитальный ремонт названного дома должен производиться в 2035—2037 годах. Однако с 2016 года на стенах фасада по лестничному маршу первого подъезда стали появляться трещины. В результате двух обследований технического состояния несущих конструкций здания специализированной организацией, проведенных в июне 2017 года и в декабре 2018 года, было установлено, что фасадная стена лестничной клетки в зоне первого подъезда находится в аварийном состоянии с тенденцией к внезапному обрушению. Требуется незамедлительное выполнение противоаварийных мероприятий и проведение капитального ремонта дома в целях предотвращения опасных последствий. Между тем на все обращения жителей дома и управляющей организации по вопросу о переносе срока производства капитального ремонта на 2019 год был получен отрицательный ответ.

Необходимость капитального ремонта была установлена и решением

⁷ Письмо Военной прокуратуры Южного военного округа от 08 августа 2019 года № 2/1643ж.

Красноармейского районного суда г. Волгограда от 19 ноября 2019 года по иску одного из жителей дома. Проведение данного ремонта было возложено на администрацию Волгограда и УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов». Однако данное решение до настоящего времени не вступило в силу и не исполняется по причине обжалования его администрацией Волгограда. По сути, вопрос о капитальном ремонте дома для предотвращения его разрушения не решается. Со стороны контролирующих органов в адрес управляющей компании предъявляются требования о необходимости систематического наблюдения за трещинами в стене и, в случае появления динамики увеличения трещин, принятия незамедлительных мер по обеспечению безопасности людей.

Уполномоченный продолжает оказывать жителям данного дома требующуюся помощь в решении вопроса о проведении необходимого ремонта.

В 2019 году отмечены обращения граждан, в которых сообщалось о попытках возложить на них дополнительные расходы по ремонту общего имущества многоквартирного дома. В соответствии с жилищным законодательством собственники и наниматели квартир должны нести данные расходы исключительно в рамках платы за содержание и текущий ремонт и взносов на капитальный ремонт, которые уплачиваются ими ежемесячно. При недостаточности средств на проведение капитального ремонта общее собрание собственников дома может принять решение о других источниках финансирования работ одновременно с решением о производстве данных работ. Но это добровольное решение собственников, а не третьих лиц. Однако в отдельных случаях на граждан пытаются возложить дополнительные расходы помимо их воли, и иногда это удается.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жительницы дома 85 в 4-м микрорайоне г. Камышина (вх. 371 от 11.04.2019). Как было установлено, по причине разрушения внутренних стенок дымовых и вентиляционных каналов в многоквартирном доме с 21 марта 2019 года было прекращено газоснабжение, что не позволяло гражданам не только приготовить пищу, но и воспользоваться газовыми проточными водонагревателями. Кроме того, возникали вопросы, связанные с обеспечением безопасности граждан. Управляющая организация ООО УК «Эталон» предложила гражданам дополнительно оплатить расходы по ремонту вентиляционных каналов, с чем заявители были не согласны. Уполномоченным были направлены соответствующие обращения в надзорные и контролирующие органы. В итоге управляющей организации было выдано предписание о незамедлительном принятии мер по обеспечению безопасности жителей дома, проведении необходимых мероприятий и выполнении работ по устранению выявленных дефектов. В июле 2019 года заявительница сообщила о том, что ремонтные работы управляющей организацией были проведены и газоснабжение восстановлено без дополнительных взносов граждан.

Но если в данном случае интересы граждан удалось отстоять, то в другом случае положительного результата, к сожалению, добиться не удалось. Речь идет об обращении жителей дома 36 на ул. Пушкина г. Волжского (вх. 833 от 29.07.2019). Данный дом нуждался в ремонте. Однако соответствующие ремонтные работы не проводились ни управляющей организацией, ни УНО «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов Волгоградской области». Более того, действующая региональная программа «Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Волгоградской области»,



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

утвержденная постановлением Правительства Волгоградской области от 31 декабря 2013 года № 812-п, которая формируется с учетом данных об износе жилых зданий, предусматривает капитальный ремонт дома заявителей только в 2035—2037 годах. Аналогичная ситуация была и у нескольких других многоквартирных домов, ранее имевших статус общежитий, часть жилых помещений в которых находится в собственности администрации г. Волжского.

Администрация г. Волжского приняла самостоятельное решение о проведении необходимых ремонтных работ в этих домах на основании обследований этих домов специализированной организацией, в том числе в доме заявителей. Данное решение не принималось на общих собраниях собственников жилых помещений в указанных домах, а исключительно администрацией Волжского, что противоречит Жилищному кодексу Российской Федерации. Оформлено оно было распоряжением Администрации городского округа — город Волжский от 21 июля 2017 года № 390-р, которым не предусматривалось согласование с гражданами самого решения о ремонте домов, объеме работ и их стоимости, определении источников финансирования. В них определялось лишь информирование собственников жилых помещений о принятом администрацией решении, а также обязанность собственников жилья нести расходы на запланированный администрацией Волжского ремонт пропорционально их доле в общем имуществе дома. Граждане с таким решением были не согласны, считая, что ремонт должен проводиться либо за счет ежемесячно уплачиваемой ими платы за содержание жилого помещения, либо за счет ежемесячных взносов на капитальный ремонт.

Между тем на основании указанного распоряжения судебными инстанциями выносились решения о взыскании с граждан расходов на ремонтные работы.

В частности, согласно решению мирового судьи судебного участка № 65 Волгоградской области от 11 декабря 2018 года с собственников жилых помещений в доме 36 на ул. Пушкина г. Волжского были взысканы различные денежные суммы — от 8 800 до 22 800 рублей с каждого.

Таким образом, с граждан были взысканы расходы на ремонт общего имущества дома, дополнительные к уже уплачиваемым ими взносу на капитальный ремонт жилья и плате на содержание и ремонт жилья. При этом решение об этих расходах принимало не общее собрание собственников жилого имущества в доме, а лишь один из собственников — орган местного самоуправления. Уполномоченный обратился в органы прокуратуры с предложением провести проверку законности распоряжения Администрации городского округа — город Волжский от 21 июля 2017 года № 390-р. Однако в полученном ответе прокурора г. Волжского данный вопрос оставлен фактически без ответа. В письме сообщалось о том, что нуждаемость в ремонте подтверждалась заключением специализированной организации, а также о том, что судебными решениями требования администрации г. Волжского о взыскании с граждан денежных средств удовлетворены, поданные апелляционные жалобы отклонены, вступившие в силу судебные решения обязательны для всех⁸.

Остается только надеяться, что подобный «положительный» опыт возложения на граждан дополнительных расходов на содержание общего имущества в многоквартирных жилых домах, помимо оплачиваемых ими в рамках платы за жилое помещение и взносов на капитальный ремонт, не станет повсеместным.

Часть обращений граждан посвящена вопросам обеспечения их жилых помещений коммунальными услугами. Заявители как сообщали о том, что оказываемые им коммунальные услуги не соответствуют установленным требованиям по качеству, так

⁸ Письмо прокуратуры г. Волжского от 04 октября 2019 года № 2317ж-2019.

и высказывали просьбы оказать содействие в организации возможности получать те или иные коммунальные услуги. В целях разрешения указанных обращений Уполномоченный взаимодействовал с органами жилищного надзора для организации соответствующей проверки, а в отдельных случаях и с органами прокуратуры. Зачастую удается оперативно разрешать проблемы граждан. Однако, к сожалению, для решения отдельных поставленных гражданами вопросов нужны время и существенные денежные расходы, особенно когда речь идет о формировании новых инженерных сетей, необходимых для оказания гражданам соответствующих коммунальных услуг. Так, в течение двух лет начиная с февраля 2018 года Уполномоченному пришлось периодически обращаться в различные инстанции для того, чтобы в декабре 2019 года дом 217 на ул. Революционной г. Калача-на-Дону (вх. 131 от 08.02.2018) был подключен к централизованной водопроводной сети и граждане стали получать питьевую воду надлежащего качества. До этого дом обеспечивался технической водой, к которой у граждан имелись претензии.

Жители ул. Кузнецова р. п. Средняя Ахтуба (вх. 592 от 06.06.2019) обратились к Уполномоченному с просьбой содействовать газификации домовладений, находящихся на данной улице. Однако для создания данной возможности необходимо расширение существующей газораспределительной сети, на что у граждан нет необходимых денежных средств. Уполномоченный обратился за разрешением данного вопроса в Комитет ЖКХ и ТЭК Волгоградской области. Согласно полученному ответу данный вопрос будет рассмотрен после проведения уже запланированных аналогичных мероприятий в 2020—2022 годах.

Особо хотелось бы отметить вопрос организации надлежащего горячего водоснабжения граждан, который был поднят в еженедельной газете «Вечерний Волгоград»⁹ (вх. 1290 от 06.12.2019). Проблема связана с тем, что первоначально у каждого многоквартирного дома, оборудованного для предоставления услуги горячего водоснабжения, были циркуляционные трубопроводы, которые обеспечивали циркуляцию горячей воды в доме, вследствие чего в каждой квартире при открытии крана сразу течет горячая вода соответствующей температуры. Однако со временем указанные трубы пришли в негодность, но меры по их своевременной замене не принимались. В результате горячее водоснабжение многих домов стало тупиковым, без обеспечения циркуляции горячей воды. Из-за этого вода, находящаяся в горячем трубопроводе, остывает, а при открытии крана длительное время сходит холодная вода. При этом в настоящее время во многих квартирах стоят счетчики горячего водоснабжения, которые учитывают только объем воды и не фиксируют ее температуру. Поэтому весь объем сбрасываемой гражданами из горячего трубопровода холодной воды засчитывается им в услугу горячего водоснабжения и учитывается при формировании платы за данную услугу, хотя она и не соответствует установленным нормативным требованиям. Попытки граждан и управляющих организаций организовать учет температуры горячей воды в домах с тупиковой системой горячего водоснабжения и использование этих данных при расчете платы за горячую воду встречают сопротивление со стороны ресурсоснабжающих организаций.

В ходе проведения проверки Уполномоченным было установлено, что только в 2019 году по фактам предоставления коммунальной услуги горячего водоснабжения ненадлежащего качества в отношении ООО «Концессии теплоснабжения» и его директора было возбуждено 301 дело об административном правонарушении, по результатам рассмотрения которых приняты решения о назначении административных

⁹ «Беспрецедентное решение: как не платить за воду, которая лишь называется горячей?» // Вечерний Волгоград. 2019. 5 декабря.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

наказаний в виде штрафа на общую сумму 2,2 млн рублей¹⁰. В целях принятия мер по защите интересов граждан Уполномоченным направлены необходимые запросы, в том числе в ООО «Концессии теплоснабжения» запрошена информация о ходе выполнения условий заключенного данной организацией с администрацией Волгограда концессионного соглашения, касающихся восстановления циркуляционных трубопроводов горячего водоснабжения.

В 2019 году в Российской Федерации началась реформа утилизации твердых бытовых отходов, которая преследует своей конечной целью изменить существовавшую практику складирования этих отходов на мусорных полигонах и организацию их переработки. Однако первое, с чем столкнулись граждане с 1 января 2019 года, — это значительное увеличение платы за утилизацию твердых бытовых отходов, которая составила 114,92 рубля на одного человека в многоквартирном доме и 113,25 рубля в частном домовладении. Многими гражданами такие тарифы были расценены как не отвечающие качеству оказываемых услуг. Кроме того, у граждан появились обоснованные претензии к работе служб, ответственных за вывоз бытового мусора, а также к органам местного самоуправления. В своих обращениях граждане обращали внимание на следующее:

- отсутствие обустроенных контейнерных площадок для накопления бытовых отходов;
- контейнеры для мусора не соответствуют требованиям действующих санитарных правил;
- расстояние, на котором расположены контейнеры для мусора, превышает установленное нормативами;
- нарушение установленного графика вывоза отходов. Стоит отметить, что особо это было отмечено в начале 2019 года, когда мусор в отдельных местностях не вывозился несколько дней;
- установленный в сельской местности бестарный способ сбора бытовых отходов, при котором мусор убирается в строго определенное время, зачастую неудобен гражданам, которые по различным причинам не могут присутствовать в это время дома.

Стоит отметить, что зачастую указанная информация подтверждалась в ходе проводимых контрольными и надзорными органами проверок. Так, по информации Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области уже в начале года (по состоянию на 15 апреля 2019 года) было зафиксировано 1 085 фактов нарушений качества предоставления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, по которым было возбуждено 1 074 дела об административном правонарушении. За выявленные нарушения на ООО «Управление отходами — Волгоград» было наложено административное наказание в виде административного штрафа на общую сумму 10 млн 100 тыс. рублей. Кроме того, жителям отдельных населенных пунктов был произведен перерасчет платы за услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами вплоть до полного освобождения от нее за отдельные месяцы¹¹.

¹⁰ Письмо Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области от 17 декабря 2019 года № 04-01-06-04/912.

¹¹ Письмо Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области от 17 апреля 2019 года № 04-01-06-04/271.

Прокуратурой г. Волгограда по итогам проверки, проведенной по обращению Уполномоченного, было установлено, что до июля 2019 года администрацией Волгограда площадки накопления твердых коммунальных отходов в городе не создавались, во всех районах муниципального образования отсутствовали надлежащим образом оборудованные места накопления отходов в границах индивидуальных жилых строений. Это стало поводом для внесения 15 июля 2019 года прокуратурой г. Волгограда соответствующего представления в администрацию Волгограда, после чего соответствующая работа стала проводиться. Были приняты нормативно-правовые документы, определяющие полномочия администрации районов Волгограда по созданию и содержанию мест накопления твердых коммунальных отходов, определена процедура согласования размещения данных мест. Также осуществлена инвентаризация контейнерных площадок и контейнеров, произведены расчеты на работы по их ремонту, реконструкции, замене и приобретению. Вместе с тем в полном объеме данная работа была не выполнена, так как площадки накопления твердых коммунальных отходов по месту проживания гражданина Ар. (вх. 653 от 19.06.2019) на ул. Красных Партизан г. Волгограда, по обращению которого в том числе проводилась проверка, так организованы и не были. В связи с этим прокуратура г. Волгограда обратилась в суд с административным иском к администрации Кировского района г. Волгограда об обязанности обустроить указанные площадки¹².

Несоблюдение установленных требований к периодичности вывоза мусора, несоответствие обустроенных мест для сбора отходов действующим санитарным требованиям (отсутствие ограждения, частичное отсутствие твердого покрытия под контейнерами, наличие мусора возле площадок) стали основанием для внесения в сентябре 2019 года представления прокурора г. Волжского в адрес администрации г. Волжского и ООО «Управление отходами — Волгоград»¹³.

По информации Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратуры, нарушения со стороны органов местного самоуправления в части организации сбора твердых коммунальных отходов были довольно распространены. Отмечались неопределенность мест накопления твердых коммунальных отходов, отсутствие их реестров и схем размещения. Указанные нарушения стали основанием для внесения в 2019 году 147 соответствующих представлений, а в отдельных случаях в суд направлялись административные иски¹⁴.

¹² Письма прокуратуры г. Волгограда от 01 августа 2019 года № 677ж-2019, от 23 октября 2019 года № 677ж-2019 и от 31 января 2020 года № 677ж-2019.

¹³ Письмо прокуратуры г. Волжского от 03 октября 2019 года № 4994ж-2019.

¹⁴ Письмо Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратуры от 31 января 2020 года № 01-10-2020/3.



2.3. Защита социальных прав граждан и права на пенсионное обеспечение

Тема социальной защиты граждан в 2019 году сохраняла свою актуальность. 126 жителей Волгограда и Волгоградской области направили в адрес Уполномоченного свои обращения по вопросам, связанным с реализацией социальных прав. Доля таких жалоб составила 9,06% от общего количества обращений.

21 обращение было посвящено вопросам признания инвалидами. В таких обращениях граждане обычно поднимали два вопроса. Иногда в заявлениях содержалась просьба содействовать прохождению обследования с целью подготовки документов. В этой ситуации Уполномоченный совместно с руководством лечебных учреждений по месту жительства заявителей содействовали прохождению необходимого обследования.

Иногда заявители высказывали несогласие с решением органа медико-социальной экспертизы об отказе в признании их инвалидами или с установленной группой инвалидности, полагая, что имеющиеся у них заболевания и их последствия дают основания для признания наличия у них более тяжелой группы инвалидности.

Согласно информации ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области», в 2019 году в данном учреждении рассматривались материалы по вопросу признания инвалидом в отношении 35 298 взрослых граждан, из которых инвалидами признано 32 228 человек (то есть 91,3%), а также в отношении 4 133 несовершеннолетних, из которых категория «ребенок-инвалид» установлена 3 692 гражданам (89,33%). Кроме того, в 2019 году в областном бюро медико-социальной экспертизы было обжаловано 856 решений нижестоящих бюро, из которых 73 было изменено. Из 130 решений, обжалованных гражданами в ФГБУ «Федеральное бюро МСЭ», изменены только 5 решений. Основная причина изменений решений нижестоящих органов медико-социальной экспертизы — уточнение степени выраженности функциональных нарушений организма при дополнительном обследовании, недостаточность обследования в лечебно-профилактическом учреждении при изначальном направлении на медико-социальную экспертизу¹.

Как и ранее, Уполномоченный считает, что в данной ситуации гражданин, несогласный с решением органа медико-социальной экспертизы, должен иметь возможность эффективной защиты своих интересов путем обжалования данного решения, в том числе в судебном порядке, на условиях состязательности и объективности. Однако в делах подобного рода значительная роль отводится результатам судебной экспертизы. Между тем в настоящее время граждане лишены возможности проведения независимых экспертных исследований, так как независимая медико-социальная экспертиза действующим законодательством не предусмотрена. Ее проведение зачастую поручается органам медико-социальной экспертизы другого региона, которые структурно входят в ту же систему, куда входит и то учреждение, решение которого обжалуется. Поэтому необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также принять нормативный акт Правительства Российской Федерации, которые бы предусмотрели возможность проведения независимой медико-социальной экспертизы и порядок ее проведения.

Возможность проведения независимой медико-социальной экспертизы позволит заинтересованным гражданам официально получать заключение специалистов, не являющихся сотрудниками государственных учреждений медико-социальной экспертизы, о том, могут ли они быть признаны инвалидами с учетом имеющихся у

¹ Письмо ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» от 20 января 2020 года № 62/151.

них ограничений жизнедеятельности, какая группа инвалидности им рекомендована. В отсутствие данной возможности отдельные решения органов медико-социальной экспертизы у многих граждан, не являющихся профессионалами в области медико-социальной экспертизы, будут вызывать по меньшей мере удивление. В качестве одного из примеров можно привести обращение гражданки К. (вх. 742 от 08.07.2019) в интересах ее несовершеннолетнего сына 2003 года рождения, страдающего серьезными заболеваниями костно-мышечной системы. С трехлетнего возраста он находился под постоянным наблюдением врачей. В 2006, 2008, 2011 и 2018 годах ему проводились необходимые операции, в ходе которых для нормализации работы грудинно-реберного комплекса ребенка использовались различные металлоконструкции. До настоящего времени сын гражданки К. периодически госпитализируется для планового обследования и лечения. Однако при прохождении медико-социальной экспертизы инвалидом он признан не был, несмотря на имеющиеся у него последствия операций.

К Уполномоченному продолжали поступать обращения инвалидов по вопросам обеспечения их техническими средствами реабилитации, главным образом гигиеническими средствами. Однако стоит отметить, что прежняя напряженность в этом вопросе отсутствовала. Уполномоченным налажено с ГУ — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации необходимое взаимодействие, в рамках которого в оперативном режиме разрешаются проблемы граждан.

Стоит отметить, что и финансирование соответствующих расходов осуществлялось на приемлемом уровне. В 2019 году ГУ — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации на цели обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации было выделено почти 387 млн рублей, что составило 91,5% от заявленной потребности.

Между тем совершенно иной продолжает оставаться ситуация с обеспечением льготных категорий граждан санаторно-курортным лечением в рамках набора социальных услуг. С учетом количества граждан, сохранивших за собой право на получение социальной услуги по предоставлению санаторно-курортной путевки, а также установленного законодательством норматива финансовых затрат на одного гражданина в месяц (133,1 рубля) объем средств, выделенных на приобретение в отчетном году льготных путевок, составил 44 689 тыс. рублей. Данных средств хватило только на приобретение 2 064 путевок, включая путевки для сопровождающих инвалидов лиц. В то же время количество зарегистрированных заявок льготников на обеспечение санаторно-курортным лечением в 2019 году составило 7 963. Обеспеченность путевками в 2019 году составила 22%². При этом стоит отметить, что данный показатель на протяжении нескольких лет имеет устойчивую тенденцию к снижению (2014 год — 29%; 2015 год — 26%; 2017 год — 25%; 2018 год — 22%).

Такое бедственное положение в вопросе реализации права на санаторно-курортное лечение в рамках набора социальных услуг уже, к сожалению, стало обыденной практикой. В отчетном году Уполномоченный обращался в Правительство Российской Федерации с письмом, в котором описал сложную ситуацию с санаторно-курортным лечением льготников, обращая внимание на то, что гражданам, нуждающимся в данной помощи по состоянию здоровья, приходится очень долго ожидать получения путевки. Одновременно был поставлен вопрос об увеличении финансирования социальной услуги по предоставлению путевок на санаторно-курортное лечение. К сожалению, данное предложение поддержано не было. В обоснование отказа было указано, что

² Письмо ГУ — Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 05 февраля 2020 года № 13-32/3408-13236.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

оно противоречит уже закрепленному в законодательстве принципу определения объема средств, выделяемых на санаторно-курортное лечение льготных категорий граждан, и соответствующие дополнительные расходы Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» не предусмотрены. При этом было предложено Волгоградской области воспользоваться своим правом и обеспечить указанных граждан льготными санаторно-курортными путевками за счет областного бюджета³.

В течение 2019 года к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступали обращения граждан, свидетельствующие о наличии проблем, препятствующих в получении различных социальных выплат.

В частности, к Уполномоченному обратился гражданин Б. (вх. 303 от 28.03.2019) по вопросу отказа в назначении его семье, имеющей третьего ребенка, рожденного после 31 декабря 2012 года, и нуждающейся в поддержке, ежемесячной денежной выплаты до достижения ребенком трех лет. Причиной отказа стало то, что при определении права на данную выплату в соответствии с законодательством Волгоградской области учитывались только дети, рожденные от одной матери. Между тем старший ребенок Б. был рожден в первом браке, а два следующих — во втором. Данное решение было принято в полном соответствии с Социальным кодексом Волгоградской области и другими подзаконными актами.

Гражданин Б. обратился с административным иском в Волгоградский областной суд, в котором оспаривал соответствующие положения Социального кодекса Волгоградской области и ряд положений подзаконных нормативных актов. Уполномоченный был привлечен к участию в деле в качестве третьего лица.

Изучив правовое регулирование указанного вопроса, Уполномоченный пришел к выводу о том, что оспоренные нормативные акты Волгоградской области в той части, в которой они определяют порядок учета детей при установлении права на ежемесячную денежную выплату, противоречат Указу Президента Российской Федерации «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» от 07 мая 2012 года № 606. Согласно данному правовому акту было рекомендовано субъектам Российской Федерации предусмотреть ежемесячную денежную выплату для семей в случае рождения третьего или последующего ребенка. При этом не предусматривалось, что в данной семье должно воспитываться не менее трех детей, рожденных одной матерью. Не исключается возможность назначения ежемесячной денежной выплаты семьям, в которых воспитывается три и более ребенка, но при этом ребенок, в связи с рождением которого и назначается выплата, не является для своей матери третьим или последующим. Необходимо учесть и то, что Российской Федерацией направляются Волгоградской области субсидии для софинансирования расходов на осуществление данных ежемесячных выплат.

Поэтому Уполномоченный пришел к выводу, что Волгоградская область, принимая нормативный акт об указанной ежемесячной денежной выплате, не могла устанавливать нормы, которые противоречат Указу Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 606 и предусматривают дополнительные условия для получения данной выплаты. В связи с этим Уполномоченный направил в суд свое заключение по существу вопроса, в котором поддержал требования гражданина Б.

По итогам разбирательства Волгоградский областной суд согласился с позицией гражданина Б. и Уполномоченного, удовлетворив административное исковое заявление.

³ Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 13 августа 2019 года № 12-3/10/П-7133.

После судебного разбирательства Волгоградской областной Думой в Социальный кодекс Волгоградской области были внесены изменения, устраняющие выявленную проблему.

Другая многолетняя системная проблема — это нерешенность вопроса о сохранении за бывшими медицинскими работниками федеральных учреждений здравоохранения, работавших в сельской местности и вышедших на пенсию, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг. К Уполномоченному поступило обращение гражданки Л. (вх. 1038 от 26.09.2019), которая длительное время (с 1983 по 2007 год), вплоть до выхода на пенсию, работала в учреждениях санитарно-эпидемиологического надзора Городищенского района на должности помощника эпидемиолога.

Во время работы заявительница как работник со средним медицинским образованием государственной системы здравоохранения, работающий и проживающий в рабочем поселке, пользовалась правом на бесплатное предоставление квартиры с отоплением и освещением. Она рассчитывала пользоваться данным правом и после увольнения в связи с достижением пенсионного возраста, так как все условия, предусмотренные для этого законодательством того времени, с ее стороны были выполнены. В сентябре 2004 года заявительнице была назначена пенсия по старости. Однако по причине изменения федерального законодательства, имевшего место незадолго до выхода заявительницы на пенсию, гражданка Л. была лишена возможности получать меры социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг после увольнения.

Анализ законодательства показал, что фактически имело место нарушение Российской Федерацией взятых на себя обязательств, а также нарушение части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации, предусматривающей запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

На сегодняшний день Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинским работникам и фармацевтическим работникам за счет соответственно бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов⁴.

Волгоградская область, воспользовавшись данным правом, сохранила меры социальной поддержки в части оплаты за жилье, отопление и освещение за работниками государственных и муниципальных медицинских организаций Волгоградской области, работающих и проживающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках. Также было предусмотрено сохранение данных мер социальной поддержки для лиц, вышедших на пенсию с указанных должностей и проработавших в сельской местности не менее 10 лет⁵. Таким образом обеспечено сохранение в полном объеме прав медицинских работников учреждений Волгоградской области на меры социальной поддержки, которые они приобрели во время длительной работы в сельской местности.

Правительство Российской Федерации, в свою очередь, подтвердило меры социальной поддержки по оплате жилья, отопления и освещения, но только для действующих медицинских работников федеральных государственных учреждений, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и рабочих поселках⁶.

⁴ Пункт 2 статьи 72 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

⁵ Глава 4 Закона Волгоградской области от 31 декабря 2015 года № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области».

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 года № 1607.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

При этом за пенсионерами из числа указанных работников названные льготы после увольнения на пенсию не сохранились, то есть, по сути, медицинские работники утратили это право.

Фактически сложилось положение, при котором ранее единая категория медицинских работников, проживающих и работающих в сельской местности, а также пенсионеров из числа указанных граждан, имевшая единое федеральное регулирование по вопросу льгот по оплате жилья, отопления и освещения, фактически была разделена на несколько категорий в зависимости от бюджета, из которого финансировалось учреждение здравоохранения, со снижением уровня мер социальной поддержки одной из этих категорий. Это представляется нарушением положений статьи 19 Конституции Российской Федерации о равенстве прав и свобод человека и гражданина.

Принимая во внимание изложенное, а также то, что для решения описанной проблемы необходимо вносить изменения в федеральные нормативные акты, Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой принять меры по восстановлению права на меры социальной поддержки по оплате жилья, отопления и освещения у пенсионеров, работавших не менее 10 лет медицинскими работниками федеральных учреждений государственной системы здравоохранения в сельской местности (рабочих поселках). Работа по обращению гражданки Л. продолжается.

В значительной степени социальную защиту граждан обеспечивает существующая система пенсионного обеспечения. Для многих волгоградцев пенсии составляют значительную часть их ежемесячного дохода, а для некоторых и единственный доход. При этом в отдельных случаях возникают препятствия в полноценной реализации гражданами их права на пенсионное обеспечение.

Наиболее часто возникающая у граждан проблема — необходимость искать документы, подтверждающие обстоятельства, принимаемые во внимание при определении права на пенсионное обеспечение, его размера. Речь идет в первую очередь об архивных документах, подтверждающих факт наличия трудовых отношений в определенный период времени, характер и условия труда, размер получаемой заработной платы. Причем зачастую информация требуется за период работы, который был до момента введения персонифицированного учета, в том числе за период существования СССР, на предприятиях, которые уже давно ликвидированы, а архивы, возможно, не сохранились. А в отдельных случаях необходима информация о работе на предприятиях на территориях бывших советских республик, что еще больше снижает шансы на ее получение.

Уполномоченный при поступлении обращений граждан с просьбой содействовать получению нужных архивных справок принимает все необходимые меры для получения данных материалов: направляет запросы в соответствующие архивные организации, обращения к своим коллегам в других субъектах Российской Федерации, а в отдельных случаях и к коллегам в странах — бывших советских республиках. Так, благодаря содействию Омбудсмана Киргизской Республики были получены материалы, подтверждающие стаж работы гражданина А. (вх. 1036 от 19.10.2018) в Таласской центральной районной больнице с 1988 по 1993 год в качестве врача-нарколога, что позволило учесть данный стаж при определении права на досрочное назначение страховой пенсии.

Однако, к сожалению, не всегда можно оказать гражданину необходимую помощь и найти сохранившиеся архивы, что препятствует гражданам в получении того пенсионного обеспечения, право на которое они приобрели. Отсутствие архивных

документов становится одной из основных причин, препятствующих гражданам в реализации их пенсионных прав.

В отдельных случаях причиной, по которой граждане оказываются в затруднительной ситуации, становится ненадлежащее ведение работодателем трудовых книжек. Имеет место некорректное заполнение трудовых книжек, без четкого соблюдения действующих на момент их заполнения установленных правил. Так, у гражданина З. (вх. 721 от 03.07.2019) при определении права на пенсию и ее размера не были учтены записи в трудовой книжке о работе в девяти местах по следующим причинам: в отдельных записях не указана должность, на которую он принимался, другие записи не заверены подписью работодателя или лица, ответственного за ведение трудовых книжек, в некоторых записях о приеме на работу и увольнении имеются штампы и оттиски печати с наименованием организации, не соответствующим наименованию работодателя, указанному в записи, либо данные штампы и оттиски печати нечитабельны. При этом подтвердить данные записи иным образом заявителю не представляется возможным за отсутствием архивов.

В этой части существующая сегодня система персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования позволяет гражданам избежать подобных рисков, так как в рамках данной системы аккумулируется вся необходимая информация об обстоятельствах, определяющих пенсионные права граждан, начиная с момента их регистрации в этой системе. В то же время необходимо особое внимание уделять проверке передаваемых работодателями данных на предмет соответствия их действительности. Так, гражданин Б. (вх. 365 от 10.04.2019) столкнулся с ситуацией, когда не соответствующая действительности информация о том, что он якобы является работником организации, препятствует ему в полном объеме реализовать свои пенсионные права. Дело в том, что летом 2018 года его мать, на иждивении которой он находился, умерла. Гражданин Б. является студентом очного отделения Волгоградского технологического колледжа, желает продолжать обучение, в связи с чем обратился в органы Пенсионного фонда Российской Федерации с заявлением о назначении пенсии по потере кормильца. Пенсия была ему назначена, но в небольшом размере. Когда гражданин Б. обратился за разъяснением причин низкой величины пенсионных выплат, ему было сообщено, что согласно данным, имеющимся у Пенсионного фонда Российской Федерации, он является работником ООО «Лига Продаж-П», осуществляющего деятельность в г. Санкт-Петербурге. При этом, согласно полученным заявителем сведениям о состоянии индивидуального лицевого счета застрахованного лица, на него в 2018 году даже начислялись страховые взносы на страховую пенсию. Проведенная подразделениями Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Волгограде и в г. Санкт-Петербурге проверка не привела к каким-либо результатам, так как направленные указанному обществу запросы о предоставлении документального подтверждения факта работы гражданина Б. остались без ответа. Вместе с тем факт перечисления ООО «Лига Продаж-П» взносов на гражданина Б. стал основанием, по которому ему не была назначена федеральная социальная доплата к пенсии. Более того, встал вопрос о том, а был ли он вообще иждивенцем своей матери и имеет ли право на пенсию по потере кормильца.

Уполномоченный в целях оказания помощи заявителю обратился к Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге, однако каких-либо положительных результатов достигнуть не удалось, так как установить местонахождение ООО «Лига Продаж-П» не представилось возможным. Гражданину Б. было рекомендовано добиваться исправления сведений персонифицированного учета в судебном порядке.



2.4. Обеспечение трудовых прав граждан

Проблемы реализации трудовых прав граждан оставались в 2019 году в сфере внимания Уполномоченного. 44 гражданина подали обращения по вопросам, связанным с реализацией трудовых прав, которые разрешались Уполномоченным различными методами, но в основном путем совместных действий с государственными органами, осуществляющими контроль и надзор в области трудовых отношений.

Стоит отметить, что поднимаемые гражданами в их обращениях проблемы практически не меняются. По-прежнему больше всего заявлений поступает по вопросам оплаты труда. Гражданами сообщается о несвоевременных выплатах, о неправильном расчете заработной платы и о других нарушениях. Такие обращения в основном направляются для проведения проверки в Государственную инспекцию труда Волгоградской области.

Так, к Уполномоченному обратился с жалобой гражданин К. (вх. 329 от 03.04.2019), заявляя о допущенных со стороны работодателя (ООО «Цербер») нарушениях в оплате труда. По инициативе Уполномоченного Государственной инспекцией труда Волгоградской области проведена проверка, по результатам которой были выявлены нарушения трудового законодательства в области оплаты труда работников: в локальных документах работодателя не были определены система оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов, доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования. Кроме того, в ООО «Цербер» не были установлены конкретные дни выплаты заработной платы. В целях устранения выявленных нарушений работодателю было выдано соответствующее предписание¹.

Нарушения сроков выплаты заработной платы установлены в ходе проверки по жалобе гражданки Р. (вх. 512 от 20.05.2019). Заявительница работала по трудовому договору у ИП Горбунова Н. А. При этом заработная плата за январь 2019 года была выплачена только 7 и 15 марта, за февраль 2019 года — 15 и 18 апреля 2019 года, а за март 2019 года — 15 апреля. В связи с выявленными нарушениями Государственная инспекция труда Волгоградской области выдала работодателю соответствующее предписание, возбуждено административное производство².

Иногда проблемы с выплатой заработной платы обусловлены ненадлежащим имущественным положением работодателя, и гражданам затруднительно добиться восстановления нарушенных прав по причине применения к несостоятельному работодателю соответствующих процедур банкротства. Так, гражданин И. (вх. 33 от 18.01.2019), работавший в ООО «Автобаза-Волгограднефтегазстрой», еще в 2011 году обратился в суд с иском о взыскании задолженности по оплате труда, процентов за нарушение срока выплаты заработной платы и компенсации морального вреда. Суд его требования удовлетворил. Однако по причине того, что данная организация еще в 2008 году была признана несостоятельной (банкротом), добиться исполнения судебного решения он так и не смог. Обращения в службу судебных приставов и направление исполнительного листа конкурсному управляющему не привели к положительному результату — погашению существующей задолженности. А к моменту обращения в адрес Уполномоченного конкурсное производство в отношении ООО «Автобаза-Волгограднефтегазстрой» было прекращено без погашения задолженности перед

¹ Письмо Государственной инспекции труда в Волгоградской области от 22 мая 2019 года № 34/7-1289-19-ИСХ/1.

² Письмо Государственной инспекции труда в Волгоградской области от 27 июня 2019 года № 34/10-1934-19-ОБ.

И., что фактически означает, что она числится погашенной без фактической выплаты денег работнику.

Были и другие обращения граждан об отсутствии возможности получить задолженность по оплате труда от работодателя, в отношении которого проводятся процедуры банкротства. И данные обращения вряд ли прекратятся, пока будут отсутствовать надлежащие гарантии прав работников на случай банкротства работодателя. Обычным результатом несостоятельности организации является оставление требований по заработной плате без реального погашения по мотиву отсутствия в необходимом количестве имущества у должника. Имеющиеся в настоящее время в законодательстве гарантии, суть которых в том, что работники имеют определенное преимущество в удовлетворении своих требований по оплате труда перед остальными кредиторами, на практике оказываются малоэффективными как по причине того, что имущества у банкротящихся организаций недостаточно, так и потому, что законодательством определены первоочередные платежи, которые осуществляются до погашения задолженности по оплате труда.

О необходимости пересмотра системы гарантий прав работников на выплату задолженности по заработной плате в случае банкротства работодателя говорится уже давно. Неоднократно высказывались предложения о создании государственного компенсационного фонда гарантий прав работников, за счет которого будет выплачиваться заработная плата работникам при банкротстве работодателя если не в полном объеме, то хотя бы за определенный период времени. Однако до настоящего времени этот вопрос, к сожалению, не нашел своего положительного разрешения.

Еще одним направлением, гарантирующим погашение задолженности по заработной плате, является сокращение сроков проведения процедуры банкротства и расходов на ее проведение, что позволит больше конкурсной массы направить не на погашение текущих платежей, а на выплаты в пользу реестровых кредиторов. Как отмечают практикующие арбитражные управляющие, отдельные процедуры банкротства слишком длительны, громоздки или дорогостоящи, но данных расходов избежать невозможно в силу требований действующего законодательства.

Если же говорить о ситуации с задолженностью по оплате труда по всей Волгоградской области, то на 1 января 2020 года она составила 88,5 млн рублей перед 1 325 работниками. При этом вся сумма задолженности приходится на организации, находящиеся на различных стадиях банкротства. В сравнении с 1 января 2019 года задолженность по оплате труда уменьшена на 76,9 млн рублей, то есть на 46,5%. При этом в отчетном году была прекращена деятельность только двух организаций, имеющих задолженность по заработной плате в размере 3,2 млн рублей³.

Уполномоченный в своих выступлениях и издаваемых документах неоднократно заявлял о проблеме действующего законодательства, согласно которому устанавливаемый в настоящее время минимальный размер оплаты труда включает в себя все возможные по законодательству выплаты. Такое положение позволяет устанавливать оклады, которые являются платой за работу в нормальных условиях без учета компенсирующих, стимулирующих и социальных доплат, ниже прожиточного минимума. И работник вынужден работать в более интенсивном режиме для того, чтобы получать заработную плату на уровне не ниже прожиточного минимума.

Уполномоченный неоднократно заявлял, что необходимо вернуться к ранее действовавшему положению о том, что оклад не может быть 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

³ Письмо Комитета по труду и занятости населения Волгоградской области от 24 января 2020 года № 28-07-15/306.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

этом его заработная плата не превышает минимального размера оплаты труда или превышает его незначительно, не может квалифицироваться как достойная оплата труда гражданина. Однако, к сожалению, данный вопрос не решался.

2019 год в этом вопросе знаменателен двумя постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации. Так, постановлением № 17-п от 11 апреля 2019 года было установлено, что действующее трудовое законодательство по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает включения в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей минимального размера оплаты труда, повышенной оплаты сверхурочной работы, работы в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни. А постановлением Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2019 года № 40-п было установлено, что существующие трудовые правовые нормы не предполагают включения в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей минимального размера оплаты труда, дополнительной оплаты работы, выполняемой в порядке совмещения профессий (должностей).

К сожалению, сегодня обозначенный вопрос решается путем судебных разбирательств в Конституционном Суде Российской Федерации, а не внесения изменений в законодательство представительными органами власти. Однако такое разрешение обозначенной проблемы займет длительное время.

Зачастую проблема невыплаты заработной платы является следствием того, что права работника были нарушены еще на стадии установления трудовых отношений путем отказа работодателя надлежащим образом оформить трудовой договор с работником и вручить ему экземпляр данного договора. В результате, когда между работником и работодателем возникает спор по вопросам оплаты труда, работник не способен даже доказать факт трудовых отношений, что препятствует восстановлению права на оплату труда. О данных проблемах Уполномоченному в своих обращениях сообщали, например, граждане Б. (вх. 574 от 03.07.2019), С. (вх. 456 от 30.04.2019), Ч. (вх. 422 от 22.04.2019) и И. (вх. 1240 от 19.11.2019).

Также поступали обращения и о других нарушениях трудовых прав граждан, однако они были единичными.

В этой связи очень значимы следующие выводы, сделанные Государственной инспекцией труда Волгоградской области на основе анализа обращений граждан 2019 года. Работники зачастую сталкиваются с однотипными, постоянно повторяющимися нарушениями. Имеют место грубые формы нарушений трудовых прав, исключающие возможность защиты трудовых прав работников посредством вмешательства Государственной инспекции труда: работа без оформления трудовых отношений, выплата заработной платы в «конвертах», отсутствие учета выполняемой работы и ее условий. Например, табель учета рабочего времени, который является основным документом учета времени, отработанного работником, составляется работодателем в одностороннем порядке. В случае искажения в нем информации об отработанном работником времени инспекция не может помочь гражданину отстаивать свои интересы при возникновении спора об оплате сверхурочной работы, работы в выходные и праздничные дни, в ночное время и т. д. В этом случае гражданин может защитить свои права исключительно в судебном порядке, где возможно использовать свидетельские показания.

Имеет распространение практика несоответствия фактического содержания трудовых отношений оформляемым работодателями документам. Работники вынуждены на это соглашаться из-за распространенности подобной практики, а также из-за боязни потерять работу в случае отстаивания своих прав в установленном законом порядке. Обычно на это решаются только те, кто уже увольняется или выходит на пенсию.

Существующие защитные механизмы хоть и позволяют работнику восстановить нарушенные права, но лишены превентивной функции. Законодательство практически не содержит положений, стимулирующих работодателя не допускать нарушений трудового законодательства. Для большинства работодателей трудовой спор с работником не влечет сколько-нибудь существенных материальных и иных потерь.

Налаживанию действенной системы надзора за соблюдением трудового законодательства будет способствовать совершенствование действующего законодательства⁴.

Отдельно хотелось бы остановиться на двух конкретных случаях.

В производстве Уполномоченного были два обращения работников ООО «ЕвроХим-ВолгаКалий» — граждан П. (вх. 1135 от 27.11.2018) и Т. (вх. 7 от 10.01.2019) по вопросу установления им профессионального заболевания.

Из обращения гражданина П. следовало, что в течение длительного времени не решается вопрос о признании его заболевания профессиональным. Предварительный диагноз профессионального заболевания был ему установлен в январе 2017 года, а подтвержден он был в сентябре 2017 года заключением врачебной комиссии Института общей и профессиональной патологии ФБУН «Федеральный научный центр гигиены им. Ф. Ф. Эрисмана». Однако сформированной комиссией по расследованию несчастного случая на производстве до конца 2018 года так и не был окончательно оформлен акт о случае профессионального заболевания в связи с несогласием членов комиссии со стороны работодателя с выводом о том, что заболевание гражданина П. является профессиональным.

Более того, в ходе инициированного ООО «ЕвроХим-ВолгаКалий» судебного разбирательства решением Центрального районного суда г. Волгограда было признано недействительным извещение Института общей и профессиональной патологии ФБУН «Федеральный научный центр гигиены им. Ф. Ф. Эрисмана» об установлении заключительного диагноза, а заявитель был обязан пройти дополнительное обследование в Центре профессиональной патологии Минздрава России с последующим прохождением экспертизы с целью установления причинно-следственной связи заболевания с профессией в Центре профессиональной патологии Минздрава России.

Осуществляя поддержку гражданину П. в отстаивании своих прав в судебном порядке, Уполномоченный оказал ему помощь в юридическом обосновании своих возражений относительно решения суда первой инстанции, которые были представлены заявителем в суд апелляционной инстанции. По итогам рассмотрения дела Волгоградским областным судом с учетом результатов повторной судебной экспертизы права гражданина П. были восстановлены, в удовлетворении требований ООО «ЕвроХим-ВолгаКалий» было отказано.

Аналогичным образом дело сложилось и у гражданина Т.

Одним из направлений работы государства по защите трудовых прав граждан является защита от безработицы, в том числе выплата пособия по безработице. В связи с этим стоит отметить обращение гражданки Р. (вх. 39 от 21.01.2019), которая сообщила о возникшем споре с ГКУ «Центр занятости населения г. Михайловки». После увольнения с последнего места работы заявительница встала на учет в указанном центре в качестве безработного и получала пособие по безработице. Одновременно заявительница, не согласившись с увольнением, обжаловала приказ об увольнении в судебном порядке. В итоге судебных разбирательств она была восстановлена на работе с компенсацией утраченного заработка. На основании данного решения ГКУ «Центр занятости населения г. Михайловки» потребовало от заявительницы возврата

⁴ Письмо Государственной инспекции труда в Волгоградской области от 05 февраля 2020 года № 34/10-563-201.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

средств, выплаченных ей в качестве пособия по безработице. Уполномоченный обратился в Комитет по труду и занятости Волгоградской области для организации проверки законности требований центра занятости населения. Как было установлено, данное требование противоречило ряду федеральных законов. Во-первых, Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» не предусматривает возможности взыскания с граждан пособия по безработице в случае восстановления их на работе судом. Кроме того, согласно положениям статьи 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации полученные гражданкой Р. в качестве пособия денежные суммы не могут быть определены в качестве неосновательного обогащения. Указанная позиция была доведена комитетом до сведения руководства ГКУ «Центр занятости населения г. Михайловки», в результате чего вопрос возвращения гражданкой Р. полученных сумм пособий был снят.

Таким образом, проблемы в обеспечении трудовых прав граждан остаются, и чаще всего жителей беспокоит нарушение права на оплату труда, так как в этом случае возникает вопрос обеспечения благополучия членов их семей. При этом самым серьезным препятствием в восстановлении трудовых прав граждан является недостоверное отражение работодателем реально складывающихся трудовых отношений в документах.

*Подписание соглашения
о взаимном сотрудничестве
между Волгоградским
Уполномоченным
В. А. Ростовщиковым и
Волжским межрегиональным
природоохранным прокурором
В. В. Селифановым*



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

В 2019 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области поступило более 280 письменных обращений (АППГ — более 250), которые поступили по вопросам деятельности правоохранительных органов и содержания граждан в условиях принудительного содержания. Доля таких обращений в общей почте Уполномоченного по сравнению с предыдущими годами работы несколько сократилась и составила около 20% от всех письменных обращений (в 2018 году — 25%). Полагаю, это вполне объяснимые процессы. Например, в прошедшем году после подписания Договора о передаче органам внутренних дел полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях резко снизилось количество обращений по поводу шума в ночное время. Введение в эксплуатацию в 2018 году изолятора временного содержания в городе Волжском в новом современном здании также стабильно купирует объем обращений по условиям содержания граждан, взятых под стражу.

Смена руководства Следственного управления Следственного комитета РФ по Волгоградской области и Управления Федеральной службы исполнения наказаний РФ по Волгоградской области стала поводом для обновления содержания соглашений о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области, что укрепило деловые контакты и, соответственно, создало новые предпосылки для усиления правовой защищенности граждан. Годовые планы посещений мест принудительного содержания граждан в целом выполнены, результаты посещений проанализированы и обсуждены как в рабочем порядке, так и на заседаниях консультативных органов региональных подразделений соответствующих федеральных министерств и ведомств, таких как коллегии и расширенные совещания. Условия содержания граждан в исправительных колониях, следственных изоляторах, изоляторах временного содержания и специальных приемниках признаны удовлетворительными.

В 2019 году возобновлена практика посещений мест принудительного содержания Уполномоченным совместно с представителями территориальных органов прокуратуры. Она сразу же показала свою эффективность и существенно расширила возможность принятия решений по восстановлению прав граждан.

Согласно социологическим исследованиям¹, проведенным ФСО России, уверенность в защищенности своих личных и имущественных интересов выразили около 48,7% (в 2018 году — 46,2%) опрошенных граждан России и по этому показателю Волгоградская область в 2019 году была поставлена на 29-е место среди всех регионов. Аналогичное положение наш регион занимает и по уровню доверия к органам внутренних дел по вопросам обеспечения личной и имущественной безопасности, а также уровню виктимности (подверженности преступным посягательствам).

Органы внутренних дел предлагают считать эти показатели объективными и реальными, но на фоне того, что в 2019 году было зарегистрировано 41 122 преступления, а это на 2 583 преступления больше, чем в 2018 году, при этом рост числа тяжких и особо тяжких преступлений составил +2656 преступлений (всего зарегистрировано 9112 преступлений), такая позиция выглядит неубедительной. По данным того же ГУ МВД России по Волгоградской области, в 2019 году рост зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений наблюдается в 33 (!) районах Волгоградской области. В отдельных районах зарегистрирован их прирост более чем в 2 раза (Ленинский, Серафимовичский, Дубовский районы). Одновременно наблюдаются сокращение числа раскрытых преступлений в 22 районах области, рост числа приостановленных уголовных дел (в 23 территориальных органах внутренних дел). Но и эти данные должны восприниматься с учетом выявленных фактов прямого укрытия преступлений от учета (3 061 факт) и необоснованного приостановления предварительного расследования, доля которых составила свыше 1/3 от общего количества приостановленных расследований уголовных дел.

Поступающие в адрес Уполномоченного жалобы достаточно реалистично отражают именно эту совокупность проблем по вопросам деятельности правоохранительных органов. В отчетном периоде по количеству обращений на одно из первых мест претендуют жалобы граждан по поводу волокиты, допускаемой при расследовании уголовных дел, и длительности принятия процессуальных решений о возбуждении уголовных дел. Особенно такой «болезни» подвержены расследования экономических преступлений, сопряженных с мошенническими действиями на финансовом рынке и рынке жилья.

¹ По материалам ГУ МВД России по Волгоградской области.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Проведенные проверки по таким обращениям указывают на типичность нарушений прав граждан, например, систематическое невыполнение одних и тех же требований прокурора, а в ряде случаев на недопустимо низкий профессиональный уровень рассмотрения первичных заявлений о преступлении.

Так, уголовное дело по факту мошеннических действий в отношении жителя г. Волжского К. (вх. 156 от 18.02.2019) поступило в ОВД в сентябре 2017 года. После принятия ряда процессуальных решений и их последующей отмены органами прокуратуры, а также по результатам проверки, проведенной после обращения Уполномоченного, уже в марте 2019 года предварительное следствие возобновлено и продолжено. В качестве одного из мероприятий указано на необходимость допросить нового собственника квартиры и провести почерковедческую экспертизу документов о переходе права собственности — получается, что решение провести столь очевидные оперативно-следственные мероприятия не принималось в течение двух лет.

По факту причинения вреда здоровью гражданина Д. (вх. 325 от 03.04.2019) уголовное дело было возбуждено в Отделе полиции № 2 г. Волгограда в январе 2016 года, а в дальнейшем преступные действия, совершенные в отношении него, были переквалифицированы на пункт 4 статьи 162 УК РФ (разбой), и уже в сентябре и октябре 2016 года прокуратурой Краснооктябрьского района г. Волгограда констатировалось нарушение разумного срока расследования данного дела. Потерпевший с момента обращения в полицию указывал на конкретных лиц, совершивших в отношении него противоправные действия, но органы предварительного расследования упорно отказываются признавать их таковыми.

По результатам проверки, проведенной после обращения Уполномоченного, 19 апреля 2019 года предварительное следствие в очередной раз было возобновлено и продолжено проведение оперативно-разыскных мероприятий, но когда и какой результат будет по делу, прогнозировать проблематично.

Многочисленно систематически обращается внимание руководителей органов предварительного следствия на факты волокиты, допускаемой при расследовании уголовных дел, которая длится порой до истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности, но, к сожалению, такие явления повторяются из года в год, и они явно не способствуют усилению правовой защищенности жителей области и укреплению авторитета правоохранительных органов.

Полагаю, что контролирующим органам следует приложить дополнительные усилия для искоренения описываемых практик. Следует создавать организационные и правовые предпосылки сокращения сроков расследования уголовных дел.



Подписание соглашения о взаимном сотрудничестве между Волгоградским Уполномоченным В. А. Ростовщиковым и начальником УФСИН России по Волгоградской области А. А. Просвернинным

Например, в Волгоградской области нет ни одного медицинского учреждения, в котором могли бы проводиться стационарные судебно-психиатрические экспертизы лицам, находящимся под стражей. Соответствующие исследования проводятся в экспертных учреждениях других регионов, а это значительно увеличивает сроки предварительного расследования. Сопутствующие проблемы возникают и с лицами, находящимися под стражей, которые направляются на стационарное лечение по поводу временного психического расстройства, и такое лечение может длиться более года, при этом максимальный срок содержания под стражей ограничен законом без каких-либо возможных условий и исключений. Эта правовая проблема подлежит проработке и разрешению, в этих целях мною сделано обращение руководству Волгоградской академии МВД РФ включить данную тему в план научных исследований на текущий год.

Длительность расследования отдельных уголовных дел, хотя бы и объективно обоснованная, но в отношении несовершеннолетних, может влечь нарушение их конституционного права на образование. Поводом для изучения данного вопроса послужил факт длительного (более полугода) нахождения под стражей нескольких несовершеннолетних, которые были лишены возможности заниматься со школьными преподавателями и оставались без соответствующей аттестации. Выяснилось, что возможность проведения учебных занятий с несовершеннолетними, взятыми под стражу, имеется только в ФКУ СИЗО-1 города Волгограда. Именно в этом учреждении оборудованы учебные классы и заключены необходимые договоры на оказание образовательных услуг квалифицированными педагогами. В других следственных изоляторах таких условий нет, поэтому видится необходимым принятие межведомственного решения о порядке проведения предварительного расследования в отношении несовершеннолетних, находящихся под стражей, с тем чтобы они не исключались из процесса получения общего среднего образования.

По результатам рассмотрения ряда обращений мною были выявлены факты необоснованного ограничения переписки арестованных с лицами, не являющимися их родными и близкими. Прокуратура Волгоградской области оперативно отреагировала на введение органами предварительного следствия необоснованных ограничений права арестованных на получение и отправку почтовых отправлений и отменила введенные ограничения. Полагаю, что моя озабоченность в этой части органами предварительного расследования будет воспринята правильно и в дальнейшем подобные незаконные решения приниматься не будут. Одновременно мною обращено внимание специальных подразделений органов внутренних дел, отвечающих за противодействие экстремизму, на содержание самих писем, направляемых арестованным от незнакомых им лиц. Все тексты, попавшие в круг моего внимания, носили псевдорелигиозное содержание, весьма схожее с литературой, которая ранее распространялась организациями, в настоящее время уже официально признанными экстремистскими.

Проблема неоднозначная, сложная, но она должна решаться специалистами-профессионалами на основе закона без нарушения прав арестованных и с пресечением любых попыток распространения экстремизма.

По результатам посещения мест принудительного содержания, деятельность которых обеспечивают органы внутренних дел, констатирую, что условия содержания граждан в них можно признать удовлетворительными. Большая часть помещений, предназначенных для содержания граждан, не вызывает нареканий



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

по созданным и поддерживаемым условиям пребывания. Одновременно правовая основа функционирования ИВС предусматривает, что в период нахождения в данных учреждениях арестованным могут оказываться дополнительные платные услуги. Правительством Российской Федерации не только разработан порядок их предоставления, но даже утверждены необходимые тарифы.

К сожалению, на практике отлаженного механизма предоставления платных услуг не выработано. Судя по содержанию поступающих в мой адрес обращений, у задержанных и арестованных есть потребность в таких услугах, и в первую очередь их интересуют возможности копирования материалов уголовных дел и материалов, находящихся в личных делах, а также проведение лечебно-профилактических мероприятий, включая диагностику и протезирование. Ссылки отдельных руководителей на то, что такие услуги не пользуются спросом, малоубедительны. Условия для их оказания имеются. В начавшемся году этому вопросу следует уделить особое внимание.

На международном уровне Российскую Федерацию порой упрекают в повторяющемся, типичном нарушении прав, предусмотренных Европейской конвенцией «О защите прав человека и основных свобод». К сожалению, такие упреки могут иметь под собой реальную основу. Так, еще в мае 2007 года Европейским судом по правам человека было вынесено постановление по делу «Городничев (Gorodnitchev) против Российской Федерации». В числе прочих претензий по делу ставился вопрос о бесчеловечном и унижающем достоинство обращении, выразившемся в нахождении заявителя в судебном заседании в наручниках. Европейский суд встал на сторону заявителя.

Ко мне поступило обращение от подсудимой В. (вх. 695 от 27.06.2019), которую в зале судебного заседания (г. Камышин) в ходе всего судебного слушания содержали в наручниках, в связи с чем ею был поставлен вопрос о нарушении ее права на защиту. К сожалению, ни суд, ни прокуратура, ни органы внутренних дел не увидели в этом ничего экстраординарного. Полагаю, что профессионализм и техническая оснащенность органов внутренних дел в целом и конвойных подразделений в частности позволяют обеспечить безопасность участников судебного процесса и реализацию задач правосудия без применения наручников и иных методов, признанных ЕСПЧ нарушающими права человека.

План совместных посещений исправительных учреждений в 2019 году также в основном выполнен. Кроме того, осуществлялись дополнительные выезды по материалам поступающих обращений. По результатам посещения исправительных учреждений и следственных изоляторов можно констатировать, что условия содержания осужденных и арестованных лиц могут быть признаны удовлетворительными. Одновременно мне хочется обратить внимание руководителей исправительных учреждений на некоторые вопросы правоприменения, которые, по моему мнению, могут и должны быть скорректированы и приведены к единообразному их применению.

Один из наиболее острых вопросов, вызывающих социальную напряженность в местах лишения свободы, — это вопрос оказания медицинской помощи осужденным и арестованным. Большой проблемой остается введение в эксплуатацию медицинского блока в ФКУ СИЗО-5, лицензирование которого систематически откладывается. Медицинский блок не функционирует до настоящего времени, дорогостоящее оборудование, смонтированное еще в 2017 году, простаивает и постепенно ветшает, а арестованные не имеют возможности получить медицинскую помощь на должном уровне. Очевидна необходимость активизации усилий руководства ФКУ МСЧ-34 по ускорению ввода в эксплуатацию имеющихся площадей и оборудования. На данную

проблему я обращал внимание и в своем Докладе по итогам работы за 2018 год, но реальных сдвигов в ее разрешении не наблюдается.

Право на труд — это одно из основных прав человека. Лица, содержащиеся под стражей, не ограничены в реализации данного права, за известным исключением по поводу отдельных видов трудовой деятельности. В отчетном периоде вопросы трудовой занятости осужденных разрешались вполне успешно усилиями руководства УФСИН РФ по Волгоградской области при поддержке Администрации Волгоградской области. В 2019 году исправительными учреждениями было заключено и выполнено государственных контрактов на сумму 231 217 тыс. рублей, дополнительно трудоустроены 250 осужденных, поставлено и смонтировано более 30 фельдшерско-акушерских пунктов, развивается швейное производство. Соответственно, развивается и материальная база для профессионального обучения осужденных. Все эти мероприятия формируют предпосылки выработки и закрепления положительных жизненных ориентиров для осужденных, облегчение их последующей социальной адаптации к жизни на свободе, а также создают возможность исполнять приговоры в части возмещения вреда потерпевшим. Эту тенденцию следует закрепить и развивать.

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

2.6. Обеспечение прав граждан в ходе исполнительного производства

Из поступивших в отчетном году в адрес Уполномоченного 71 обращения по вопросам исполнительного производства хотелось бы выделить некоторые заявления, свидетельствующие о наличии отдельных проблем в исполнительном производстве с точки зрения обеспечения прав граждан.

Хотелось бы обратить внимание, что в 2019 году впервые в практике Уполномоченного стали поступать обращения граждан, которые не являются должниками в исполнительном производстве, но на денежные средства которых судебными приставами-исполнителями было обращено взыскание. Речь идет о так называемых «двойниках» должников, то есть граждан, чьи персональные данные, в первую очередь фамилия, имя и отчество, совпадали.

На денежные средства гражданина П. (вх. 22 от 15.01.2019), находящиеся на банковском счете, было обращено взыскание по требованию судебного пристава-исполнителя Приморского края в счет уплаты административного штрафа, наложенного ДПС ГИБДД Управления МВД России по г. Владивостоку. Также по требованию судебного пристава-исполнителя был наложен запрет на регистрационные действия с принадлежащим гражданину П. автомобилем. Однако, как выяснилось впоследствии, в действительности должником был не гражданин П., а другой человек, чьи имя, фамилия и отчество, а также дата рождения полностью совпадают с аналогичными данными гражданина П. В то же время у должника по исполнительному производству и у заявителя были разные места рождения. Уполномоченный обратился по данному вопросу к Уполномоченному по правам человека в Приморском крае. По итогам проведенной проверки были приняты меры по возврату взысканных денег и снятию запрета с автомобиля.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Фамилия, имя и отчество, а также дата рождения гражданки К. (вх. 489 от 14.05.2019) также совпали с аналогичными данными должника в исполнительном производстве о взыскании денежных средств в пользу ООО «Концессии теплоснабжения». Всего с банковского счета К. в принудительном порядке по требованию пристава банк перечислил на погашение задолженности 12 721,9 руб. По данному вопросу гражданка К. самостоятельно обращалась в Управление ФССП по Волгоградской области сначала в мае 2018 года, а также в апреле 2019 года. Однако до мая 2019 года денежные средства ей не были возвращены. Уполномоченный обратился по данному вопросу в Управление ФССП России по Волгоградской области и в прокуратуру Волгоградской области. По результатам проведенных проверок судебным приставом-исполнителем в адрес ООО «Концессии теплоснабжения» было направлено требование о возврате гражданке К. незаконно удержанных денежных средств, которое было исполнено в начале июля 2019 года.

Отмечу, что и в данном случае места рождения и проживания гражданки К. и должника отличались. Соответствующие данные должника были указаны в судебном приказе, поступившем на исполнение в службу судебных приставов.

В связи с этим все же возникает вопрос о том, как имевшая место ситуация могла произойти.



Весной 2019 года сотрудники аппарата Волгоградского Уполномоченного по правам человека посетив ФКУ ВПБСТИН Минздрава РФ, в с. Дворянское Камышинского района ознакомились с условиями принудительного лечения

Аналогичная проблема возникла и у гражданки Л. (вх. 1071 от 03.10.2019).

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов Волгоградской области, в настоящее время при направлении запросов в регистрирующие органы и их обработке не используется такой идентификатор физического лица, как место рождения, что объясняется возможностью различного написания одного и того же населенного пункта. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством к некоторым исполнительным документам (судебный приказ, исполнительная надпись нотариуса и нотариально удостоверенное соглашение об уплате алиментов) предъявляются требования о наличии лишь фамилии, имени и отчества, а дата и место рождения являются факультативными сведениями и указываются, если они известны. Внесенные в конце 2018 года в законодательство изменения должны способствовать исправлению данной ситуации¹.

В то же время отмечу, что в приведенных выше случаях совпадения личных персональных данных имели место лишь в имени, фамилии и отчестве, а также в дате рождения. Информация о местах рождения и проживания была указана в исполнительных документах, несмотря на ее факультативный характер, и она не совпадала. Однако судебными приставами-исполнителями данная информация не принималась во внимание, хотя ее использование позволило бы удостовериться в том, что обнаруженные банковские счета принадлежат однофамильцам, а не должникам, и не допустить необоснованного обращения взыскания на денежные средства граждан. Позиция Уполномоченного в том, что для идентификации должников должна использоваться вся имеющаяся в исполнительных документах информация, в том числе та, которая является факультативной. Ограничиваться только той информацией, которая является обязательной для исполнительных документов, неправильно. Если имеющиеся формы запросов не предусматривают использования данной факультативной информации, то такое положение следует исправлять. В связи с изложенным считаю, что необходимо принять дополнительные меры для исключения описанных выше ситуаций в будущем.

Другой вопрос, который не решается в течение нескольких лет, — это обеспечение полного соблюдения ограничений по обращению взыскания на доходы должника, определенных законодательством об исполнительном производстве: не более 50% от всех доходов должника (в отдельных случаях не более 70%), а также невозможность обращения взыскания на отдельные виды доходов (например, пособия на детей). Как показывает практика, меры по обеспечению прав должников в этом направлении начинают приниматься лишь после того, как уже обращались взыскания на такие доходы, как детские пособия, социальные выплаты и т. д., либо удерживалось более 50% от заработной платы (зачастую удерживается 100% от доходов) и сами граждане обращались с жалобами на действия судебных приставов-исполнителей. Позиция представителей Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации заключается в том, что установление того, какие именно денежные средства поступают на банковские счета граждан, не является обязанностью судебного пристава-исполнителя. Если будут иметь место нарушения законодательства, то именно должник должен побеспокоиться о том, чтобы данные взыскания прекратились, предоставив необходимые для этого документы. При этом возврат незаконно удержанных средств, если они перечислены должнику, не осуществляется по мотиву нецелесообразности

¹ Письмо Управления УФССП России по Волгоградской области от 24 января 2020 года № 34901/20/4984 ВЕ.



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

подобных действий. При этом остается без ответа следующий вопрос: а на что жить самому должнику и его семье?

Так, при проведении проверки по обращению гражданки Х. (вх. 949 от 02.09.2019) было установлено, что в отношении нее исполнялось несколько судебных решений о взыскании задолженности в пользу кредитных организаций. При этом судебным приставом-исполнителем Краснооктябрьского районного отдела УФССП по Волгоградской области были направлены работодателю документы для производства удержаний в размере 50% из заработной платы ответчика. Одновременно по требованию судебного пристава-исполнителя с банковских счетов должника, куда поступала оставшаяся часть заработной платы, также удерживалось 50% от поступавших сумм. Итого общая сумма удержаний составила 75% от заработной платы. Причем даже после предоставления гражданкой Х. документального подтверждения, что на банковские счета поступает именно оставшаяся часть заработной платы, удержания продолжались в течение следующих двух месяцев. Это стало основанием для принятия прокурором мер реагирования.

Аналогичная ситуация имела место и в отношении гражданки П. (вх. 1230 от 15.11.2019), но только уже по поводу обращения взыскания не на заработную плату, а на пенсию. Сначала судебным приставом-исполнителем были направлены документы учреждению Пенсионного фонда Российской Федерации для обращения взыскания на 50% пенсии должника. В дальнейшем были наложены ограничения на банковский счет заявительницы, куда поступала остальная часть пенсии, на которую тоже обращалось взыскание. При этом после того, как гражданка П. предоставила документы о поступлении на данный счет оставшейся пенсии, удержания с него продолжались еще несколько месяцев.

Уполномоченный еще раз вынужден заявить о неприемлемости практики, при которой становится системным хотя бы и временное, но нарушение требований закона об ограничении обращения взыскания на доходы должника.

Остается проблемным вопрос исполнения судебных решений о взыскании алиментов. Довольно часто поступают обращения о том, что по соответствующим исполнительным производствам денежные средства от должников не поступают, имеются значительные суммы задолженности, что осуществляемые выплаты являются мизерными и не отвечают цели обеспечения содержания ребенка. Так, по обращению гражданки З. (вх. 672 от 24.07.2019) установлено, что исполнение решения о взыскании алиментов на дочь заявительницы осуществлялось несколько лет, в течение которых образовалась задолженность на сумму 704 151,45 руб. Взыскание алиментов в пользу гражданки В. (вх. 941 от 27.08.2019) на ребенка, который уже достиг совершеннолетия, осуществлялись с 2003 года. По состоянию на сентябрь 2019 года задолженность достигла 1 096 962,34 руб. Между тем за каждым подобным случаем стоит благополучие ребенка, и имеется необходимость разработки дополнительных мер, направленных на защиту интересов детей в подобных ситуациях.

Практически все обращения граждан по вопросам исполнительного производства разрешаются Уполномоченным в рамках взаимодействия с Управлением ФССП России по Волгоградской области, а также с органами прокуратуры Волгоградской области. Стоит отметить, что выявляемые при проводимых проверках нарушения зачастую являются однотипными. Среди них можно отметить следующие факты:

— утрата исполнительных документов и непринятие оперативных мер по получению их дубликатов. При этом зачастую виновные в этом должностные лица не несут ответственности по причине того, что к моменту выявления нарушения они уже были уволены со службы;

— несвоевременное направление сторонам исполнительного производства постановлений о возбуждении исполнительного производства, в результате чего должник не может воспользоваться предложением добровольно исполнить судебное решение в установленный судебным приставом-исполнителем срок с целью избежать необходимости уплаты исполнительного сбора. Кроме того, нередко граждане узнают о назначенных административных штрафах, о вынесенных в отношении них судебных решениях уже после возбуждения исполнительного производства. В то же время своевременное получение уведомления о возбуждении исполнительного производства позволяет гражданам начать процедуру обжалования данных решений как можно раньше;

— непринятие в течение длительного времени мер по принудительному исполнению судебного решения, проверке имущественного положения должника.

В отдельных случаях если проверка имущественного положения должника и проводилась, то она была неполной либо в течение длительного времени соответствующая информация не актуализировалась. Поступающая от взыскателей информация о наличии у должника отдельных источников дохода не проверяется;

— непринятие решений об объединении нескольких исполнительных производств в отношении одного должника в сводное исполнительное производство с целью исключения неоднократного ареста банковских счетов по разным производствам, соблюдения установленной законом очередности исполнения требований взыскателей и недопущения иных нарушений.

Стоит отметить и тот момент, что в значительной степени указанные нарушения провоцируются существенной нагрузкой на судебного пристава-исполнителя. В среднем на одного пристава приходится 3 295 исполнительных производств в год, то есть 274 исполнительных производства в месяц². Поэтому решать проблемы исполнительного производства необходимо и путем снижения количества исполнительных производств, находящихся в производстве одного судебного пристава-исполнителя.

² Письмо Управления УФССП России по Волгоградской области от 24 января 2020 года № 34901/20/4984 ВЕ.



2.7. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства

В 2019 году продолжились обращения в адрес Уполномоченного по вопросам, связанным с оформлением иностранными гражданами и лицами без гражданства своего проживания на территории Российской Федерации, принятием гражданства, депортацией и административным выдворением. При этом, как показывает анализ поступающих заявлений, основные проблемы в этой сфере, на которые Уполномоченный обращал внимание в ежегодном докладе за 2018 год, остались.

Одна из них — это признание факта отсутствия гражданства Российской Федерации у тех, кто проживает на территории Российской Федерации на протяжении многих лет, имел документы гражданина Российской Федерации и в рамках сложившихся за десятки лет правоотношений признавался в качестве гражданина Российской Федерации.

Так, заявительница П. (вх. 59 от 23.01.2019) в своем обращении сообщила, что ранее она проживала в Республике Киргизия, где и приняла гражданство Российской Федерации, а в 1999 году приехала в г. Сургут для постоянного проживания. В 2000 году гражданка П. поменяла имеющийся у нее паспорт советского образца на паспорт гражданина Российской Федерации, что она расценила как еще одно подтверждение гражданства России. Вопрос о законности получения указанного паспорта был поставлен только в 2018 году, когда заявительница обратилась с заявлением о его замене в связи с достижением 45-летнего возраста. Именно тогда была проведена проверка, по результатам которой ей было сообщено о том, что информация о принятии ею гражданства России отсутствует в базе Министерства иностранных дел Российской Федерации. В связи с этим у заявительницы теперь возникала необходимость решать вопросы принятия российского гражданства.

Другой пример — ситуация с гражданкой Л. (вх. 1242 от 10.11.2019), уроженкой г. Уральска Казахской ССР, которая в январе 1991 года поступила на обучение в профессиональное училище г. Энгельса Саратовской области, где она и проживала по состоянию на 6 февраля 1992 года. В дальнейшем за пределы Российской Федерации гражданка Л. не выезжала, проживая в России постоянно.

В 1993 году она получила вкладыш к паспорту СССР, свидетельствующий о наличии гражданства Российской Федерации. В дальнейшем указанный паспорт с вкладышем был ею заменен на новый в связи с достижением возраста 25 лет. Еще раз его замена производилась в связи со сменой имени в 2007 году. После этого заявительница в 2019 году вновь обратилась с заявлением о замене паспорта в связи с достижением 45-летнего возраста, однако рассмотрение данного заявления затянулось. Сотрудники миграционной службы разъяснили ей, что паспорт гражданина Российской Федерации был выдан ошибочно, так как на 6 февраля 1992 года она проживала в России временно. Вывод о временном характере проживания был сделан на том основании, что в тот момент заявительница проходила обучение в учреждении среднего профессионального образования и жила в общежитии училища, которое предназначалось исключительно для временного пребывания на период обучения.

В данной ситуации Уполномоченный неоднократно обращался в Главное управление МВД России по Волгоградской области. В итоге была проведена проверка обстоятельств, свидетельствующих о наличии или отсутствии гражданства Российской Федерации у заявителя Л. По итогам проверки она была признана гражданкой России как лицо, постоянно проживавшее на территории России на 6 февраля 1992 года.

Стоит отметить, что данные ситуации в настоящее время не имеют большого распространения. По информации Главного управления МВД России по Волгоградской области, в 2019 году лишь в отношении 26 лиц, ранее документированных паспортами гражданина Российской Федерации, при проведении проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо об отсутствии у них гражданства России, не был установлен факт принадлежности к гражданству Российской Федерации. В то же время отмечу, что данные граждане были выявлены после их самостоятельного обращения в органы внутренних дел за заменой паспорта, а не в результате какой-либо систематической проверки. Поэтому невозможно даже спрогнозировать, сколько еще граждан может оказаться в подобной ситуации в будущем.

Основная проблема, с которой сталкиваются указанные граждане, заключается в том, что для разрешения вопроса о принятии российского гражданства, в том числе в упрощенном порядке, необходимо собирать различные документы, в том числе подтверждающие отсутствие гражданства других государств, бывших республик СССР, на территории которых они проживали ранее. Однако получение данных документов затруднительно, так как на письменные обращения государственные органы и представительства данных государств зачастую не отвечают, а личная поездка в соответствующее консульство для многих, да еще и в отсутствие действующего документа, удостоверяющего личность, является затруднительной и дорогостоящей. Кроме того, нередко в получаемых ими справках отсутствуют полные сведения о гражданской принадлежности их владельцев, что не позволяет разрешить ситуацию.

Об имеющихся проблемах с получением документов о наличии или отсутствии гражданства другого государства свидетельствуют обращения, поступающие от заявителей, просящих содействия в оформлении гражданства Российской Федерации. Так, заявитель Х. (вх. 294 от 27.03.2019) сообщил о том, что он в 1997 году в несовершеннолетнем возрасте прибыл в Российскую Федерацию из Узбекистана вместе с родителями. В течение длительного времени он не смог решить вопрос о принятии российского гражданства по причине отсутствия документа, подтверждающего отсутствие у него гражданства Республики Узбекистан. В итоге необходимая справка была получена Уполномоченным благодаря помощи, оказанной Уполномоченным в Республике Узбекистан по правам человека.

Заявитель Е. (вх. 469 от 07.05.2019), переехавший вместе с родителями из Республики Узбекистан в г. Тулу в 1991 году и проживающий с тех пор на территории Российской Федерации, не мог решить вопрос о принятии гражданства России в течение нескольких лет, хотя его родители в свое время были признаны гражданами России. Проблема была в том, что он не мог получить справку об отсутствии гражданства Республики Узбекистан, хотя данная информация уже запрашивалась с 2018 года через Министерство юстиции Российской Федерации.

С целью оказания необходимой помощи Уполномоченный был вынужден вновь обратиться к Уполномоченному в Республике Узбекистан по правам человека, помощь которого позволила решить и данный вопрос. Документ, подтверждающий отсутствие у заявителя Е. гражданства Республики Узбекистан, был получен.

Однако такой положительный результат бывает не всегда. Попытка получить аналогичные справки об отсутствии гражданства Азербайджана в отношении заявительницы П. и двух ее детей (вх. 351 от 08.04.2019), прибывших в Россию еще в 1990 году, не была успешна. Факт отсутствия гражданства был подтвержден только у одного из детей. Для решения вопроса относительно других членов семьи необходима была их личная явка в консульские учреждения Азербайджанской Республики



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

для оформления опросного листа и возможной уплаты пошлины за проведение соответствующей проверки.

Проблема получения необходимых документов из стран — бывших республик СССР имеются не только у тех, кто претендует на получение российского гражданства, но и у миграционной службы при организации исполнения решений об их административном выдворении. Об этих фактах Уполномоченному периодически сообщается Главным управлением МВД России по Волгоградской области. Такие обращения имели место, например, в отношении выдворяемых Б. (вх. 304 от 28.03.2019) и П. (вх. 1345 от 20.12.2019). Уполномоченный в рамках имеющихся полномочий принимал меры по разрешению данных проблемных вопросов, обращаясь опять же к своим коллегам по правозащитной деятельности.

В то же время задержки в получении необходимых документов приводят к тому, что лица, в отношении которых принято решение об административном выдворении, длительное время содержатся в специальном учреждении, то есть в условиях серьезного ограничения свободы. Так, например, по состоянию на 31 декабря 2019 года в Центре временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в г. Волгограде трое лиц содержалось более 6 месяцев.

А в отдельных случаях исполнить решение о выдворении не представляется возможным по причине отказа другого государства принять выдворяемого на своей территории в силу отсутствия у него гражданства данного государства. Тогда такие лица освобождаются спустя два года, несмотря на то что не имеют документов, легализующих их пребывание на территории России. При этом данные лица оказываются вне контроля со стороны государства, что вызывает определенные негативные последствия, так как зачастую это лица, ранее отбывшие наказание в местах лишения свободы, в том числе за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. В отсутствие надлежащих документов, возможности официального трудоустройства и социальной поддержки велика вероятность совершения ими рецидива. Поэтому Уполномоченный уже в очередной раз заявляет о необходимости урегулирования правового положения указанных лиц и организации эффективного контроля за их поведением.

3. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ в деятельности Уполномоченного по правам человека

Владение основами правовых знаний с учетом существенно меняющегося законодательства в настоящее время является безусловной необходимостью для каждого гражданина. Так, в гражданско-правовое поле вводятся такие абсолютно новые понятия, как, например, цифровые права. Формируется новый сегмент в законодательстве с учетом развития электронных инструментов в сфере взаимоотношений гражданина с обществом и государством. В подобной ситуации правовое просвещение граждан становится доминирующим направлением как для общественных некоммерческих, так и для государственных правозащитных структур.

Результативность правового образования в определяющей степени зависит от эффективного использования различных медийных инструментов, прежде всего электронных. С марта 2019 года волгоградский Уполномоченный активно поддержал информационно-просветительский проект журналистов ГТРК «Волгоград-ТРВ»,

инициировавших новый телевизионный проект «Общественная экспертиза». На дискуссионной площадке представители регионального правозащитного сообщества, различных структур власти, эксперты в области юриспруденции и правоприменения совместно с журналистами и волгоградцами обсуждают значимые проблемы защиты прав и интересов в различных правовых областях. Просветительский эффект 40-минутной передачи, выходящей два раза в неделю на круглосуточном канале «Волгоград-24», обозначился повышенным зрительским интересом.

В правопросветительской сфере вместе с ГТРК «Волгоград-ТРВ» продуктивно работают и другие региональные СМИ: «Родной город» издательского дома «Волгоградская правда», «АиФ — Нижнее Поволжье», «Еланские вести». Именно представители данных СМИ стали номинантами-победителями при подведении итогов в конце 2019 года ежегодного конкурса творческих коллективов и журналистов на наиболее актуальное освещение темы «Наши права и свободы». Алевтина Евтушенко, Лидия Ковалева, Андрей Шитов, соответственно, получили дипломы и денежные премии от волгоградского Уполномоченного.

Тема формирования основ правовых знаний, формирование правовой культуры востребованы учащимися волгоградских школ и лицеев. В канун Международного дня защиты прав человека, 10 декабря, в МОУ лицей № 7 Волгограда ежегодно сотни ребят представляют свои творческие исследования по правовой тематике на конкурс среди учащихся 4—11-х классов общеобразовательных учреждений Волгоградской области «Права человека глазами ребенка». Конкурс, организуемый волгоградским Уполномоченным по правам человека и Комитетом образования, науки и молодежной политики Волгоградской области, завоевал большой интерес в средних образовательных учреждениях региона. В прошедшем году в конкурсную жюри поступило около 90 работ учащихся из 30 школ, лицеев и гимназий Волгоградской области. Предметом рассмотрения стали информационные и учебно-исследовательские работы по самым разным направлениям: Конвенция о правах ребенка, административное право, конституционное право, международное право, правовое регулирование в сфере культуры, образования, искусства и спорта, семейное право и др. 5 декабря 2019 года были подведены итоги очередного конкурса года. Победителями в различных номинациях стали десятки ребят, проявивших живой интерес к различным правовым проблемам общества и государства. Все ребята награждены памятными дипломами.



Волгоградский Уполномоченный В. А. Ростовщikov приветствует юных правозащитников со всего региона в МОУ лицей № 7

МОУ лицей № 7 г. Волгограда является ведущей образовательной площадкой региона по развитию творческих способностей и учебно-исследовательских умений учащихся в области права, формирования правовой культуры и правосознания. Так, учащиеся 10-го класса МОУ лицей № 7 г. Волгограда Стешенко Яна, Савицкая Екатерина, Савченко Анна, Попова Ольга, Уступкина Ксения и Мартынов Илья под руководством учителя истории и обществознания



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Степанько С. Н. приняли участие во Всероссийском правопросветительском проекте «Школа правозащитников: учиться и действовать», реализуемом при поддержке Уполномоченного по правам человека в РФ.

«Школа правозащитников» — это универсальная платформа правового просвещения для молодежи от 14 до 25 лет, направленная на формирование правозащитных компетенций, правосознательного и социально ответственного поведения молодежи через интерактивные правопросветительские технологии.

В творческом состязании приняло участие 1 179 команд.

По итогам нескольких творческо-игровых туров команда волгоградских школьников под названием «Друзья Фемиды» заняла второе место в Южном федеральном округе РФ.

Другой образовательной площадкой по правовому просвещению учащейся молодежи стало ГБПОУ «Волгоградский технологический колледж». Ежегодно на его базе собираются учащиеся средних специальных образовательных учреждений региона на научно-практические конференции по правозащитной тематике, также организованные волгоградским Уполномоченным совместно с Комитетом образования, науки и молодежной политики Волгоградской области. Среди основных целей — обсуждение актуальных вопросов возникновения и развития прав и свобод человека, перспектив и современного состояния реализации и защиты политических, гражданских, социально-экономических прав и свобод гражданина.

В 2019 году учащейся молодежи было предложено шесть тематических дискуссионных площадок, среди которых конституционно-правовая, гражданско-правовая, история развития прав человека, реализация и защита прав человека в информационной среде и др. Итогом творческого состязания для ребят стали не только памятные награды, но и полученные правовые знания и правозащитный опыт при общении с сотрудниками аппарата волгоградского Уполномоченного.

С 2007 года по сложившейся традиции к 10 декабря волгоградским Уполномоченным подводятся итоги правозащитной деятельности с присвоением звания «Правозащитник года» в трех номинациях. По итогам прошедшего года принято следующее решение:

— в номинации «Гражданская позиция» учащейся МОУ СШ № 85 г. Волгограда Азимовой Нигине Кудратулловне — за решительность и отвагу в обеспечении права на жизнь ближним;

— в номинации «Правозащитные и общественные организации» председателю Президиума Волгоградской общественной организации «Дети Сталинграда» Дубоносову Геннадию Алексеевичу — за результативную практическую деятельность по отстаиванию законных интересов граждан;

— в номинации «Государственные, муниципальные служащие, руководители, должностные лица» заместителю начальника отдела — провизору мониторинга программы обеспечения лекарственными препаратами и медицинской техникой ГКУ ДЗ ВО Хомутовой Галине Сергеевне — за конструктивную практическую деятельность по защите прав на охрану здоровья граждан.



*Учащаяся МОУ СШ № 85 г. Волгограда
Нигина Азимова стала главной
правозащитницей 2019 года*

4.

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области

Несмотря на определенный рост в 2019 году числа поступивших письменных обращений граждан, Уполномоченный может оценить ситуацию с соблюдением прав человека в Волгоградской области в целом как стабильную.

Как и прежде, граждане обеспокоены в первую очередь проблемами реализации их социально-экономических прав. Особое внимание привлекают вопросы, связанные с реализацией права на квалифицированную и бесплатную медицинскую помощь и права на жилое помещение.

Для каждой сферы жизнедеятельности человека характерны свои нарушения прав граждан, однако анализ всех поступающих материалов позволяет нам выявить основные причины этих нарушений, которых в принципе не так много. Понимание данных причин позволит решать сами проблемы, препятствующие реализации гражданами своих прав.

В отдельных случаях причиной, влекущей нарушение прав граждан, является несовершенство действующего законодательства, отсутствие четких механизмов обеспечения прав человека. Так, на протяжении длительного времени не определен порядок реализации гражданами, поставленными до 2005 года на учет нуждающихся в жилье, права на его получение. Не вводится четкая система гарантий получения работниками задолженности по оплате труда работодателем, признанным банкротом. Вместо нее в настоящее время сохраняется система льгот в очередности погашения данной задолженности, которая на практике практически не достигает основной своей цели — выплаты гражданам заработанных средств. Остаются в социально опасном положении лица, находящиеся на территории России по действующему законодательству легализовать невозможно и которых соответствующие службы не могут выдворить за пределы России.

А трудовое законодательство позволяет оценивать труд работников в размере ниже прожиточного минимума, то есть того уровня, который официально признан как минимально необходимый для выживания человека.

Отсутствие у должностных лиц восприятия прав человека как безусловной ценности, стремления максимально четко выполнять свои обязанности, предъявление гражданам дополнительных условий реализации своих прав, не предусмотренных действующим законодательством. Например, отказ выписывать бесплатные рецепты для льготных категорий граждан по мотиву отсутствия необходимых лекарств.

Недостаточное финансирование расходов государства, что не позволяет своевременно обеспечить реализацию гражданами предусмотренных действующим законодательством возможностей, причем данная проблема возникает из года в год и каких-либо решений для исправления ситуации не принимается. Наиболее ярким



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

примером является хроническое недофинансирование расходов на приобретение лекарств для льготных категорий граждан, а также расходов на приобретение санаторно-курортных путевок для лиц, имеющих право на набор социальных услуг. Вместе с тем допускаются меры по снижению стоимости закупки лекарств и других товаров, необходимых для обеспечения прав граждан, что негативно сказывается на своевременности производимых закупок и сроках реализации прав граждан. Обеспечение жилищных прав отдельных категорий граждан, предусмотренных федеральными законами, вследствие недофинансирования растягивается на несколько лет.

И еще более неприемлемыми можно определить попытки возложения на граждан дополнительной финансовой нагрузки. Например, необходимость обращения к платным медицинским услугам по причине длительной очередности в их получении за счет средств обязательного медицинского страхования. Считаю также недопустимым возлагать на граждан без их согласия дополнительные расходы на жилые помещения, помимо тех, которые они уже вносят на основании действующего законодательства, как это было сделано в г. Волжском.

Как можно было убедиться в отчетном году, большое значение для обеспечения прав граждан имеет повседневная контрольная и надзорная деятельность государственных органов. При надлежащем выполнении соответствующими органами местного самоуправления своих обязанностей удалось бы избежать фактов самовольного строительства многоквартирных домов и домов блокированной застройки и, как следствие, возникновения у граждан, приобретавших в них жилые помещения, угрозы нарушения права на жилое помещение. Также на граждан, а не на судебных приставов-исполнителей фактически возложен контроль за соблюдением установленных законом ограничений на обращение взыскания на их доходы, поступающие на банковские счета.

Другое обстоятельство, которое необходимо отметить как имеющее распространение в практике работы государственных структур, — излишне формальное отношение к вопросам обеспечения прав граждан. Вынужденный переселенец, проживающий на койко-месте в комнате в общежитии, в результате изменения действующего законодательства уже занимал ту же комнату наряду с другими лицами по договору социального найма. Изменение статуса жилого помещения было использовано как повод для лишения его права на получение социальной выплаты на приобретение жилья. Подобная «забота» о гражданах, обеспечение «реализации» прав граждан подрывают доверие к государству. В этом же ряду проблема выселения бывших сотрудников полиции из служебных жилых помещений по мотиву увольнения их со службы, но без учета того, что у государства перед этими гражданами еще не исполнены обязательства по предоставлению жилья.

Стоит отметить и отсутствие у отдельных граждан минимально необходимого уровня правовых знаний, а также правила выстраивать свои отношения в правовом формате, потребности в предварительной консультации с юристами при принятии важных решений и принятии на себя различных обязательств, согласие на неформальное разрешение важных вопросов, связанных с реализацией гражданами своих прав. Также характерной для многих граждан является склонность откладывать решение имеющихся вопросов в долгий ящик, если они не могут разрешить их оперативно, отчего ситуация в большинстве случаев только усугубляется. Именно в силу таких причин на практике возникали ситуации, когда граждане соглашались на выполнение работ без оформления трудовых отношений с последующими проблемами в истребовании

оплаты труда, если по какой-либо причине работодатель не желает исполнять свои обязательства. Иностранцы граждане и лица без гражданства в установленном порядке не регистрируются или своевременно не продлевают сроки нахождения на территории Российской Федерации. Как следствие, граждане попадают в ситуации, в которых им крайне затруднительно оказать реальную помощь.

В силу распространенности в настоящее время различных финансовых услуг, в первую очередь излишней доступности кредитных продуктов банков и микрофинансовых организаций, все большее значение приобретает необходимость в повышении финансовой грамотности населения. При этом в первую очередь необходимо обучать реальной оценке гражданами своих способностей по обслуживанию кредитов, оцениванию возникающих рисков, избегая возможности обращения взыскания на квартиру и потери значительной части доходов.

Таким образом, решать проблему в области обеспечения прав граждан необходимо как путем усовершенствования действующего законодательства и практики работы государства, усиления ответственности должностных лиц, так и путем максимального распространения правовых знаний среди населения. При этом речь идет не об углубленном знании и понимании закона. По опыту работы знаю, что многие граждане даже не знают, куда можно обратиться со своей проблемой и как просто описать произошедшее, где можно посоветоваться о том, как лучше всего поступить с точки зрения действующего законодательства. Наличие таких знаний и навыков уже позволит гражданину активно отстаивать свои интересы, что, несомненно, положительно скажется на уровне его правовой защищенности.

Неоценимую помощь в правовом просвещении граждан, а также в улучшении работы государства оказывают общественные организации. Уполномоченный всегда высоко оценивал деятельность волгоградских правозащитников. Выстроенные с ними партнерские отношения позволяют совместно решать многие вопросы и оказывать людям необходимую помощь в защите их интересов, осуществлять анализ проблем в реализации прав граждан и формулировать предложения по совершенствованию законодательства и существующих административных процедур. Сотрудничество государства со всеми общественными организациями, открытое общественное обсуждение всех инициатив являются необходимыми условиями улучшения уровня жизни населения и его правовой защищенности.

Изложенные в настоящем докладе проблемы реализации прав граждан должны стать предметом внимания органов власти всех уровней, а также поводом для принятия решений, направленных на разрешение обозначенных в нем проблем. Это позволит в значительной степени улучшить ситуацию с обеспечением прав граждан в регионе.



СОДЕРЖАНИЕ

1.	Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2019 году	2
2.	Деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.....	8
2.1.	Проблемы реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	8
2.2.	Соблюдение жилищных прав граждан.....	16
2.3.	Защита социальных прав граждан и права на пенсионное обеспечение.....	32
2.4.	Обеспечение трудовых прав граждан.....	38
2.5.	Соблюдение прав граждан в деятельности правоохранительных органов, в том числе защита лиц в местах принудительного содержания.....	42
2.6.	Обеспечение прав граждан в ходе исполнительного производства.....	47
2.7.	Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.....	52
3.	Правовое просвещение в деятельности Уполномоченного по правам человека.....	54
4.	Общие оценки, выводы и рекомендации Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области.....	57



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

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

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

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

