

Д О К Л А Д

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2020 ГОД

г. Волгоград

Содержание

1. Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2020 году	4
2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина	11
2.1. Проблемы реализации прав граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции	11
2.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	22
2.3. Соблюдение жилищных прав граждан	30
2.4. Обеспечение трудовых прав граждан	40
2.5. Право на пенсионное обеспечение	43
2.6. Защита социальных прав граждан	47
2.7. Обеспечение прав граждан в ходе исполнительного производства	52
2.8. Соблюдение прав граждан в деятельности правоохранительных органов, в том числе защита лиц в местах принудительного содержания	57
2.9. Обеспечение прав граждан на безопасность от животных без владельцев	66
2.10. Об изменении часовой зоны Волгоградской области	74
3. Общие оценки и выводы Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области	77



Представляю доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области за 2020 год, подготовленный в соответствии со ст. 15 Закона Волгоградской области от 31.03.2000 года № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области».

Настоящий доклад представляет собой правовой анализ обращений граждан, результаты их рассмотрения, информацию о практике реализации прав граждан в различных жизненных сферах, полученную от государственных и негосударственных органов и общественных структур, выявления проблемных тем с целью постановки их на обсуждение с различными ветвями власти.

Уверен, что совместная заинтересованность в разрешении проблемных вопросов в интересах прав граждан будет способствовать гражданской стабильности в обществе, доверию государственным институтам власти.

1. Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2020 году

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в течение практически всего 2020 года проходила в условиях ограничительных мер, введенных в целях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции. В результате этих мер оказались невозможными отдельные формы работы Уполномоченного, которые до 2020 года активно использовались и способствовали повышению авторитета института Уполномоченного как еще одной формы защиты гражданами своих прав. В частности, оказались невозможными с апреля личные приемы Уполномоченного как непосредственно по месту основной деятельности, так и выездные приемы в районах области, которые были крайне востребованы гражданами. Также были вынуждены прекратить прием граждан сотрудники аппарата Уполномоченного. К сожалению, основным средством коммуникации с гражданами стали почтовые сообщения, телефон и интернет, между тем для многих граждан именно живое общение является наиболее желательным.

Это в свою очередь повлекло снижение числа обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области. Всего в 2020 году от граждан поступило 1 167 новых письменных обращений (в 2019 году – 1 392). При этом, учитывая письменные обращения прошлых лет, работа по которым продолжалась, всего в производстве Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2020 году находилось 1 560 письменных заявлений.

До введения ограничительных мер Уполномоченным были проведены личные приемы жителей Волгоградского региона в Светлоярском районе и по месту основной деятельности, в ходе которых был принят 21 житель области. Также в первые месяцы 2020 года сотрудниками аппарата Уполномоченного было принято во время личных приемов 89 граждан.

В 2020 году работа по системному посещению мест принудительного содержания граждан и ознакомлению с условиями их содержания также была в значительной степени ограничена. Такие мероприятия проводились только в случаях крайней необходимости. В частности, были посещены исправительные колонии №12 и №19, следственный изолятор №1 и центр временного содержания иностранных граждан.

Как всегда работа Уполномоченного построена на принципе сотрудничества с государственными органами и органами местного самоуправления, уполномоченными на обеспечение реализации прав граждан. Все проблемные вопросы, которые ставятся гражданами, обсуждаются, выясняются причины и

правовые основания решений, с которыми заявители не согласны, ведется совместный поиск возможных путей их разрешения с учетом требований действующего законодательства. Итогом данной работы в 2020 году стало восстановление прав 228 заявителей (аналогичный показатель прошлого года¹ – 275 заявителей), что составило 19,5% от общего количества обращений. При этом полностью были восстановлены права 215 граждан, а в 13 случаях права граждан были восстановлены частично. Помимо этого:

- 1) в 417 случаях оказана консультация по существу поставленных вопросов;
- 2) в 535 случаях принимались меры в целях оказания содействия в реализации гражданами своих прав;
- 3) в 7 случаях принимались меры по совершенствованию административных процедур;
- 4) в 7 случаях гражданам оказывалась поддержка по защите их интересов в ходе судебного разбирательства.

О наиболее значимых результатах работы Уполномоченный сообщал в своих пресс-релизах, которых в 2020 году было 14.

Уже традиционным является то обстоятельство, что значительное количество обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области приходит от жителей двух самых крупных по численности населения муниципальных образований: Волгограда (51,4,2%) и Волжского (6,6%)². По 1-3% обращений пришло от жителей Калачевского, Городищенского, Среднеахтубинский, Жирновского, Светлоярского районов, а также из городского округа Камышина. Доля обращений из других муниципальных образований составила менее 1% от каждого. Не поступало жалоб от граждан, проживающих Даниловском, Еланском, Киквидзенском, Кумылженском и Октябрьском районах. При этом стоит отметить, что часть обращений поступало от граждан по электронной почте без указания места жительства.

Наименование муниципального образования	Общее количество письменных заявлений	
	2020 год	2019 год
город Волгоград	600 (51,4%)	643 (46,3%)
город Волжский	77 (6,6%)	121 (8,7%)

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.

	Калачевский район	31 (2,7%)	22 (1,6%)
	Городищенский район	30 (2,6%)	29 (2,1%)
до 20	Среднеахтубинский район	16	36
	Жирновский район	13	8
	Светлоярский район	13	10
	город Камышин	12	28
	город Урюпинск	11	8
до 10	Дубовский район	9	15
	Иловлинский район	9	8
	город Михайловка	9	22
	Урюпинский район	9	10
	Алексеевский район	7	3
	Суровикинский район	7	18
	Новониколаевский район	6	6
	Серафимовичский район	5	4
	город Фролово	5	6
	Котельниковский район	4	7
	Ленинский район	4	9
	Николаевский район	4	5
	Быковский район	3	7
	Котовский район	3	11
	Руднянский район	3	10
	Камышинский район	2	4
	Клетский район	2	1
	Ольховский район	2	5
	Старополтавский район	2	3
	Фроловский район	2	1
	Чернышковский район	2	1
	Нехаевский район	1	4
	Новоаннинский район	1	8
	Палласовский район	1	3
	Октябрьский район	0	5
	Еланский район	0	4
	Даниловский район	0	4
	Киквидзенский район	0	3
	Кумылженский район	0	1
	из других субъектов Российской Федерации	37	22

из мест ограничения свободы	199	250
в электронной форме	26	27
Итого:	1167	1392

В 2020 году значительная часть обращений граждан касалась организации медицинской помощи населению. Количество таких обращений составило 210, а доля – 17,99% от общего количества письменных обращений (АППГ – 240, то есть 17,28%). Из указанного количества 108 заявителей обратилось к Уполномоченному в связи с нарушением права на льготное лекарственное обеспечение (АППГ – 150), а 102 по иным вопросам, связанным с деятельностью системы здравоохранения (АППГ – 90).

Снизилось количество и доля обращений по вопросам реализации жилищных прав. Всего в 2020 году количество письменных обращений данной тематики было равно 126, что составило 10,8% от общего количества письменных обращений (АППГ – 206 письменных обращений, то есть 14,83%). 25 из данных обращений касалось проблем, возникающих у граждан при реализации права на получение жилых помещений из государственного и муниципального жилищных фондов (АППГ – 45). Еще 7 обращений поступило от граждан, которые желали реализовать право на получение от государства помощи на улучшение жилищных условий в рамках существующих государственных программ (АППГ – 13). 6 граждан обратилось к Уполномоченному по вопросам признания многоквартирного дома аварийным и расселения жителей (АППГ – 18). 14 заявителей сообщило о ненадлежащей эксплуатации многоквартирного жилого дома (АППГ – 36), а 26 – о ненадлежащих коммунальных услугах или невозможности их получения (АППГ – 35). 24 гражданина оспаривало полученные платежные документы, считая, что плата за услуги организаций жилищно-коммунального комплекса определена с нарушением действующего законодательства (АППГ – 29).

Также 127 заявлений поступило по вопросам соблюдения прав граждан, находящихся в условиях ограничения свободы, что составило 10,88% от общего количества письменных обращений (АППГ – 143, то есть 10,3%). При этом 52 обращения посвящено вопросам обеспечения надлежащих условий содержания граждан, возникающих с представителями администрации соответствующих учреждений конфликтов (АППГ – 78). По вопросам качества и организации получения медицинской помощи гражданами, находящимися в условиях ограничения свободы, поступило 38 обращений (АППГ – 31). 5 заявителей были несогласны с решениями об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или продлением срока содержания под стражей (АППГ – 12).

84 гражданина заявило о несоблюдении прав человека в ходе уголовного судопроизводства, что составило 7,2% от общего количества письменных

обращений (АППГ – 120 заявлений, 8,64%). В 64 случаях заявления поступали от обвиняемых и иных лиц, выступающих в их интересах, а 20 обращений поступило от потерпевших (АППГ – соответственно 87 и 33).

О нарушении своих прав в ходе исполнения судебных актов заявило 55 жителей Волгоградской области, что составило 4,71% от всех письменных обращений (АППГ – 70; 5,04%).

Реализация социальных прав граждан стала предметом 95 обращений, то есть 8,14% письменных заявлений (АППГ – 125; 9%). Из указанных обращений 18 посвящено вопросам признания граждан принадлежащими к определенным законом льготным категориям (АППГ – 26). По вопросу надлежащего исполнения Волгоградским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации своих обязательств перед льготными категориями граждан обратилось 9 граждан (АППГ – 18).

56 граждан обратилось к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области по вопросам пенсионного обеспечения, что составило 4,8% письменных обращений (АППГ – 61; 4,39%).

Проблемы обеспечения благоприятных условий проживания были темой 54 обращений, то есть 4,63% письменных обращений (АППГ – 54; 3,89%).

Реализация миграционного законодательства, проблемы принятия российского гражданства, депортации и административного выдворения за пределы России были предметом обсуждения в 27 обращениях, что составило 2,31% от общего количества письменных обращений (АППГ – 63; 4,54%).

21 обращение граждан содержало информацию о нарушении трудовых прав, что составило 1,8% (АППГ – 44; 3,17%).

7 заявлений поступило по вопросам реализации права на образование, что составило 0,6% от общего количества письменных обращений (АППГ – 6; 0,43%).

В 2020 году был принят и вступил в силу Федеральный закон от 18 марта 2020 года №48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», который на федеральном уровне полноценно урегулировал деятельность региональных уполномоченных по правам человека, что свидетельствует о признании значимости института уполномоченного в обеспечении прав граждан и выстраивании их диалога с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Возникла необходимость привести Закон Волгоградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» в соответствии с новым федеральным законом. Поэтому Уполномоченным и Комитетом Волгоградской областной Думы по государственному строительству, местному самоуправлению и развитию территорий совместно был подготовлен проект Закона Волгоградской области «О внесении изменений в Закон Волгоградской области от

31.03.2020 №388-ОД «Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области», который был принят Волгоградской областной Думой в июле 2020 года.

В 2020 году Уполномоченный принимал активное участие в обсуждении следующих законодательных инициатив:

– проект Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях»;

– проекты Федеральных законов №956530-7 и №956528-7, направленных на обеспечение неприкосновенности минимального размера периодических доходов должника-гражданина и лиц, находящихся у него на иждивении.

Уполномоченный по правам человека также принимал участие в работе координационных органов при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, периодичность которых также была сокращена по причине противоэпидемиологических мероприятий. В частности, 24 ноября 2020 года был проведен координационный совет по теме «Защита прав человека в период пандемии и поэтапного снятия ограничительных мер: опыт и проблемы», в ходе которого проанализирована информация об обеспечении прав граждан в период действия мероприятий, направленных на противодействие распространения новой коронавирусной инфекции.

В октябре 2020 года Волгоградским областным Советом профсоюзов была проведена межрегиональная научно-практическая конференция «Роль профсоюзов в защите социально-экономических прав трудящихся Волгоградской области в современных условиях», в работе которого Уполномоченный принял активное участие.

9 декабря 2020 года Уполномоченный принял участие в расширенном совещании при начальнике Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Волгоградской области с участием прокурора Волгоградской области, руководителя Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Волгоградской области, Уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области и Уполномоченного по правам предпринимателей в Волгоградской области.

В конце 2019 года и в течение всего 2020 года в адрес Уполномоченного поступали обращения граждан по вопросу обеспечения безопасности от нападений бродячих животных. Также увеличилось количество публикаций на эту тему в средствах массовой информации. Данный вопрос был изучен Уполномоченным и подготовлен специальный доклад об обеспечении прав граждан на безопасность от животных без владельцев, который был направлен Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Председателю Волгоградской областной Думы,

заместителю Губернатора Волгоградской области по направлению деятельности, прокурору Волгоградской области и главам городских округов.

Установленные карантинные ограничения, к сожалению, крайне негативно отразились на таком направлении деятельности Уполномоченного, как правовое просвещение, исключив возможность проведения многих мероприятий, ставших уже традиционными, основанных на личном присутствии граждан.

В таких условиях основной акцент был сделан на взаимодействие со средствами массовой информации, использование медийного пространства. Так, в 2020 году успешно развивался информационно-просветительский проект журналистов ГТРК «Волгоград-ТРВ» «Общественная экспертиза». На дискуссионной площадке представители регионального правозащитного сообщества, различных структур власти, эксперты в области юриспруденции и правоприменения совместно с журналистами и волгоградцами обсуждали актуальные вопросы защиты прав и интересов граждан

Свой результат принес журналистский конкурс «Наши права и свободы» по итогам 2020 года. Конкурс, имеет многолетнюю традицию. Его организаторами выступают Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области и Волгоградская областная организация Союза журналистов России. Основными целями творческого состязания являются привлечение внимания средств массовой информации и общественности к проблемам обеспечения защиты прав и свобод человека, содействие восстановлению нарушенных прав, правовое просвещение граждан в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. К участию в конкурсе приглашались как отдельные журналисты, так и редакционные коллективы федеральных, региональных, районных, городских, ежедневных и других периодических изданий, информационных агентств, телевидения и радиовещания и всех форм средств массовой информации.

По заключению жюри, возглавляемого волгоградским Уполномоченным, лучшими признаны материалы журналистов различных волгоградских средств массовой информации. В частности, в номинации «Лучший редакционный коллектив в области защиты прав и свобод человека» лучшим второй раз подряд признан творческий коллектив газеты «АиФ» – Нижнее Поволжье. Дипломы I степени присуждены **Ирине Маркарян** – продюсеру ГТРК «Волгоград-ТРВ» и **Наталье Денисовой** – выпускающему редактору ИА «Высота 102».

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

2.1. Проблемы реализации прав граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции

В 2020 году Россия, вместе с остальными странами, столкнулась с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, вызывавшей заболевание, с которым врачи ранее не сталкивались. Как и другие страны, Россия была вынуждена предпринять меры, имеющие своей целью оказание необходимой медицинской помощи уже страдающим новым заболеванием гражданам, а также выполнить мероприятия и ввести необходимые ограничения, направленные на сдерживание дальнейшего распространения заболевания.

В Волгоградской области соответствующие ограничительные мероприятия были введены постановлением Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 года №179 «О введении режима повышенной готовности функционирования органов управления, сил и средств территориальной подсистемы Волгоградской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Данный документ довольно часто редактировался с учетом складывающейся эпидемиологической обстановки.

Уполномоченный в силу своих непосредственных обязанностей давал необходимые правовые консультации и разъяснения жителям региона в части правомерности представления органам государственной власти Волгоградской области вводить режим повышенной готовности, устанавливать правила поведения, подлежащие исполнению и гражданами, и организациями, направленные на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции.

Вместе с тем, граждане оспаривали положения, в соответствии с которыми они обязаны были носить в общественных местах и на объектах общественного транспорта средства индивидуальной защиты органов дыхания (гигиенические маски, респираторы, повязки или иные изделия, их заменяющие), а также запрет для организаций на оказание гражданам услуг и на отпуск им товаров в случае отказа последних использовать указанные средства защиты. Давая гражданам разъяснения по сути указанных положений, Уполномоченный одновременно обратил внимание на следующее обстоятельство. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что в случае установления Правительством Российской Федерации обязательных для исполнения гражданами и организациями правил

поведения на случай введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, устанавливаемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации правила поведения не могут им противоречить.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02 апреля 2020 года №417 были утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Согласно подпункту «в» пункта 3 данных Правил, при введении режима повышенной готовности граждане обязаны при получении инструкций (указаний) от уполномоченных должностных лиц, в том числе через средства массовой информации или операторов связи, использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество (в случае его предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями), предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

Администрацией Волгоградской области был принят комплекс профилактических и надзорных мер по организации правил поведения жителей региона в соответствии с требованиями Правительства Российской Федерации.

За счет бюджета средствами индивидуальной защиты обеспечивались граждане, которые официально признаны относящимися к социально уязвимым категориям населения (пожилые, инвалиды и т.д.). Однако, в первое время действия данных правил, стоимость одной разовой медицинской маски доходила до 25-30 и более рублей, поднявшись в несколько раз по сравнению с теми ценами, которые были до начала распространения новой коронавирусной инфекции, что было не под силу большинству населения, особенно если учесть тот факт, что одноразовую медицинскую маску необходимо менять каждые два часа.

Неожиданной была негативная реакция отдельных родителей учащихся общеобразовательных учебных заведений, когда был введен контроль температуры тела входящих в здания данных учреждений школьников. Как оказалось, причиной конфликтной ситуации стало то обстоятельство, что в целях ускорения процесса контроля для измерения температуры тела стали использоваться камеры с функцией тепловизора, которые также дополнительно были оснащены функцией распознавания лиц, хотя, как показала проверка, данная функция у них не была активирована. Отдельные родители не желали, чтобы их дети попадали в объектив этих камер, опасаясь за конфиденциальность их биометрических данных. Как всегда, причиной конфликта изначально стало то, что вводимые новшества не были предварительно обсуждены с родителями учеников. В итоге возникшая проблема была решена тем, что детям родителей, возражавших против проведения температурного контроля с помощью камер, предоставили возможность перед проходом в школу пройти термометрию посредством обычных градусников. При

этом остается все же обоснованным и вопрос о том, почему в камерах, которые закупались с целью проведения термометрии граждан, оказалась также и функция распознавания лиц.

В период распространения новой коронавирусной инфекции и принимаемых против этого ограничительных мер, граждане столкнулись с неожиданными трудностями в получении медицинской помощи.

Так к Уполномоченному неоднократно обращались граждане с просьбой содействовать прохождению планового стационарного лечения, по причине изменения профиля медицинского учреждения или отсутствия специалиста данного профиля. В качестве примера можно привести ГБУЗ «Волгоградский областной клинический госпиталь ветеранов войн», ГУЗ «Клиническая больница №12» и ГУЗ «Детская клиническая больница №8», которые были в полном объеме перепрофилированы, а врачи приобщены для лечения коронавирусной инфекции. В частности, по данному поводу в мой адрес обратился гражданин С. (вх.422 от 21.05.2020г.).

В дальнейшем стали поступать обращения граждан о том, что они не могут решить вопрос плановой госпитализации в назначенные врачами сроки. Так гражданин В. (вх.377 от 12.05.2020г.) в январе 2020 года находился на лечении в стационаре на предмет реэндопротезирования ноги. Из-за отсутствия на тот момент необходимого эндопротеза для проведения операции его выписали с назначением повторной госпитализации во второй половине апреля 2020 года. Обратившись в середине апреля 2020 года в больницу, больной получил ответ, что она перепрофилирована под размещение больных с коронавирусной инфекцией и операция отменяется, несмотря на развитие у заявителя негативных симптомов и необходимости в квалифицированной медицинской помощи. После обращения Уполномоченного в Комитет здравоохранения Волгоградской области заявитель был осмотрен хирургом поликлиники, в которой он наблюдался. По итогам осмотра В. получил направление на госпитализацию в другой стационар.

Имелись и иные обращения граждан о том, что у них отсутствуют возможности получить плановую стационарную медицинскую помощь либо им предлагалась госпитализация в непрофильные для них отделения. Например, гражданку М. (вх.527 от 23.06.2020г.), страдающую хронической обструктивной болезнью легких, бронхиальной астмой, госпитализировали в обычное терапевтическое отделение, в котором она практически не получила необходимой помощи. Также трудности с плановой госпитализацией в июле 2020 года возникли и у гражданина Щ. (вх.627 от 20.07.2020г.), страдающего хроническими сердечно-сосудистыми заболеваниями и имеющего установленный кардиостимулятор. Аналогично было у гражданки С. (вх.888 от 12.10.2020г.), перенесшей в мае 2020 года инсульт, у гражданина З. (вх.922 от 19.10.2020г.), страдающего

рассеянным склерозом и нуждающийся в помощи невролога, у ребенка-инвалида гражданки А. (вх.935 от 22.10.2020г.). Гражданин С. (вх.320 от 23.04.2020г.) сообщал, что до начала ограничительных мероприятий он получал требуемую стоматологическую помощь и проходил подготовку к установке протезов. Работы по подготовке уже были закончены и расточенные под протезы зубы уже начинали болеть, однако стоматологическая поликлиника отказывалась его принимать и устанавливать протезы из-за введенных ограничений. В каждом подобном случае Уполномоченный в индивидуальном порядке решал с сотрудниками Комитета здравоохранения Волгоградской области вопрос оказания требуемой помощи, однако не всегда это было возможным, особенно в осенне-зимний период 2020 года. По информации Комитета здравоохранения Волгоградской области, «плановая госпитализация граждан в 2020 году по сравнению с 2019 годом снизилась на 14% в связи с введением ограничительных мероприятий на территории Волгоградской области»¹.

Таким образом, смею сделать вывод, что увеличение мощностей по оказанию медицинской помощи гражданам, страдающим COVID-19, производилось, в том числе, и за счет сокращения возможности ее получения в плановом порядке для граждан, которые страдают иными хроническими заболеваниями. В связи с этим начинающийся возврат стационаров к своей профильной плановой деятельности представляется важным шагом в плане улучшения медицинского обслуживания населения.

Не избежала проблем в оказании плановой медицинской помощи и уголовно-исполнительная система. Так осужденный М. (вх.387 от 14.05.2020г.) нуждался в удалении металлоконструкций, установленных ему для сращивания переломанных костей. Однако данная помощь должна была оказываться в лечебном исправительном учреждении города Воронеж, где не могли принять данного осужденного по причине ограничительных мероприятий, введенных в целях предотвращения распространения нового заболевания. Так как по заключению врачей данная ситуация не требовала срочного медицинского вмешательства, ее разрешение было отложено.

Начиная с мая 2020 года, в мой адрес стали поступать обращения граждан о возникающих трудностях при проведении различных обследований по причине загруженности исследованиями граждан на наличие коронавирусной инфекции (напр., вх.400 от 18.05.2020г., вх.1056 от 26.11.2020г.).

Серьезной проблемой в регионе в июне – октябре 2020 года стала своевременность обработки биоматериалов, отобранных у граждан при тестировании на новую коронавирусную инфекцию. В отдельных случаях срок

¹ Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 25 января 2020 года №14-12-154РФД.

ожидания доходил до двух недель. При этом отрицательные результаты тестирования на новую коронавирусную инфекцию были обязательным условием для плановой госпитализации. В результате граждане, которые сдали все необходимые анализы с таким расчетом, чтобы получить их примерно в одно время и с учетом сроков их действия поступить в стационар, вынуждены были ожидать результаты ПЦР-тестирования, пропуская и время госпитализации, и сроки действия других исследований. Многие из пациентов оказывались перед выбором: либо в дальнейшем вновь проходить все обследования, что связано с необходимостью дополнительного посещения поликлиники и угрозой заражения инфекционными заболеваниями, либо пройти платное тестирование на новую коронавирусную инфекцию в частной медицинской организации с результатом в течение двух суток. Естественной необходимостью становился выбор второго варианта, хотя он и сопровождался значительными для граждан расходами на услуги частной системы здравоохранения.

Еще одним последствием длительных сроков обработки тестов на новую коронавирусную инфекцию стали задержки пребывания граждан, излечившихся от COVID-19, в инфекционных стационарах, так как они могли быть выписаны только после двух отрицательных результатов тестирования¹.

Еще в июле 2020 года Уполномоченный, обратившись в Комитет здравоохранения Волгоградской области по обращению гражданки Г. (вх.529 от 23.06.2020г.), получил информацию, согласно которой «объем поступающего ежедневно в лаборатории медицинской сети биоматериала превышает суммарную мощность лабораторий медицинской сети. Удлинение сроков выдачи результатов исследований в ГУЗ «КДП №2» происходит из-за поступления большого количества биоматериала, которое значительно превышает суточную мощность лаборатории, и которое лаборатория не успевает отработать в течение регламентированного срока (с учетом режима работы – круглосуточно, безвыходных)»².

Но своего пика данная ситуация достигла в октябре 2020 года, когда в одной из лабораторий скопилось такое количество биоматериалов граждан, что для их хранения были использованы все возможные места и принять новые уже не представлялось возможным, а обработка текущих требовала значительного времени. Тогда в отдельных медицинских учреждениях появились объявления о том, что забор биоматериалов для обработки приостановлен на неопределенное время. В результате многие граждане были вынуждены обращаться в частные диагностические медицинские организации для прохождения ПЦР-исследования на новую коронавирусную инфекцию. Данная ситуация была разрешена только в ноябре 2020 года.

¹ <https://v102.ru/news/90711.html> и <https://v102.ru/news/90735.html>

² Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 24 июля 2020 года №13-37/4838.

По информации Комитета здравоохранения Волгоградской области на территории региона уже функционирует 12 лабораторий общей мощностью 8 046 исследований в сутки. В 2020 году были существенно увеличены мощности лабораторий, подведомственных Облздраву, а также организовано проведение ПЦР-исследований на базе частных медицинских организаций. Дополнительно прорабатывается возможность организации ПЦР-исследований в других лабораториях государственных учреждений здравоохранения.

В начале мая поступило несколько обращений граждан (вх.344 от 07.05.2020г., вх.345 от 07.05.2020г., вх.367 от 12.05.2020г. и вх.394 от 14.05.2020г.), несогласных с тем, что в отношении них принимались меры по госпитализации в инфекционные больницы по мотиву того, что они якобы являются инфицированными. Уполномоченный обратил особое внимание на данные обращения по следующим причинам. Во всех указанных случаях граждане сообщали о не вполне корректном поведении со стороны сотрудников медицинских служб, которые прибывали к ним с целью госпитализации. Кроме того, во всех перечисленных случаях гражданам сообщали о положительных результатах тестирования исключительно в устном порядке. Требования граждан о предъявлении соответствующих документов не удовлетворялись.

Стоит отметить, что данные конфликтные ситуации удалось бы избежать, если бы со стороны медицинских служб проявлялось больше терпения и, самое главное, их доводы о необходимости госпитализации подтверждались документально. Каждый гражданин имеет право на информацию о его здоровье и вправе убедиться в обоснованности требований о его изоляции, а тем более о помещении его в инфекционную больницу вместе с гражданами, у которых новая коронавирусная инфекция подтверждена.

С определенными трудностями в лечении от инфекционных заболеваний столкнулись и граждане, которые не были помещены в инфекционные стационары. В первую очередь это касается осеннее – зимнего периода 2020 года. Можно выделить две основные проблемы. Первая, это значительные очереди на прием к врачу в отделениях, специально определенных для инфекционных больных. Гражданам с температурой, с подтвержденной пневмонией, с подтвержденной коронавирусной инфекцией приходилось ожидать приема врача несколько часов в довольно стесненных условиях, что часто становилось причиной возникающих конфликтов и пациентов с медицинским персоналом и между пациентами. В то же время стоит отметить, что данная практика не была повсеместной. В случае надлежащей организации приема граждан длительные ожидания отсутствовали, а повторным больным обеспечивался своевременный прием в назначенное им время. Вторая проблема, с которой сталкивались граждане, это отсутствие в продаже лекарственных препаратов, которые назначались больным для лечения.

В адрес Уполномоченного также поступали обращения граждан по вопросам ограничительных мер в социальных учреждениях. Введенный с целью защиты пожилых граждан и инвалидов в интернатах специальный режим, направленный на снижение количества контактов с окружающим миром, предусматривал завоз продуктов питания только один раз в две недели. В результате находящиеся в них граждане стали нерегулярно получать или вообще лишились таких необходимых продуктов питания, как отдельные молочные продукты, фрукты и овощи, срок хранения которых меньше двух недель. Помимо этого был введен и запрет на получение передач от родных. О данных обстоятельствах Уполномоченному стало известно из обращений жителей Волгоградского областного герантологического центра в июле 2020 года (вх.584 от 06.07.2020г., вх.599 от 09.07.2020г. и вх.605 от 10.07.2020г.) Вряд ли ухудшение питания способствовало сохранению здоровья граждан, находящихся в интернатах. В ответ на обращение по данному поводу Уполномоченный получил информацию о том, что в целях улучшения питания был решен вопрос об организации поставок продуктов один раз в неделю, что определенным образом снизило градус проблемы.

Также неоднозначно можно отнестись и к идее ограничения движения транспорта во время длительных нерабочих дней в апреле и мае 2020 года, когда в значительной мере было сокращено количество общественного транспорта, обслуживаемых маршрутов и время их движения. В частности, в г. Волгограде были оставлены только несколько маршрутов, которые функционировали несколько часов утром и несколько часов вечером. Такие решения, направленные на сокращение передвижения граждан и поддержку их изоляции, привели к тому, что граждане испытывали трудности с доступом и к лечебным учреждениям. Так одна из заявителей – пациентка Волгоградского областного онкологического диспансера и инвалид 1 группы, сообщала, что она была вынуждена, приехав в диспансер на прием к врачу утром, сидеть несколько часов и ждать начала движения общественного транспорта, так как не имеет личного транспорта и не может пользоваться такси по материальным причинам. Кроме того, общественный транспорт в те часы, когда он функционировал, был переполнен.

Ограничено было не только перемещение внутри Волгоградской области, но и через границу Российской Федерации, что было результатом принятия соответствующих решений как Россией, так другими иностранными государствами. Такие решения стали причиной того, что иностранные граждане и лица без гражданства, которые подлежали депортации, административному выдворению или реадмиссии, были вынуждены в течение длительного времени оставаться в Центре временного содержания иностранных граждан вследствие отсутствия возможности их вывоза в страну, из которой они прибыли. Данное обстоятельство стало причиной нескольких обращений иностранных граждан, не согласных с

затягиванием срока содержания в Центре, и требующих их освобождения. В целях разрешения конфликтной ситуации сотрудники Уполномоченного выезжали в Центр для личной встречи с иностранными гражданами.

Одним из следствием установленных ограничительных мер стало фактическое сокращение оснований для проведения проверок по обращениям граждан. Столкнулся с этим в своей деятельности и Уполномоченный, когда направляя обращение в уполномоченные государственные органы с предложением о проведении необходимых проверок, в ответ получал уведомление о том, в связи с введенными ограничениями проверки не проводились, а в целях обеспечения прав граждан в адрес организации, чьи действия обжаловались, направлено предостережение. Так не была проведена проверка Управлением Роспотребнадзора по Волгоградской области по обращению гражданина П. (вх.172 от 21.02.2020г.) об отсутствии контейнеров на положенном расстоянии от места жительства и о недостатках при оказании региональным оператором услуг по вывозу твердых коммунальных отходов. Также Жилищной инспекцией Волгограда не проводилась проверка по обращению гражданки Д. (вх.182 от 25.02.2020г.), в котором сообщалось о ненадлежащем техническом состоянии здания общежития, некачественных коммунальных услугах и отсутствии соответствующих перерасчетов в платежных документах. Аналогичное решение было принято Жилищной инспекцией Волгограда и по обращению гражданки А. (вх.924 от 19.10.2020г.) о том, что в подвале многоквартирного дома в течение длительного времени находится стоячая вода. Также не проводилась проверка Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области по обращению жителей жилого дома Городищенского района (вх.918 от 19.10.2020г.) о слишком больших платежах, выставляемых им для оплаты электрической энергии, потребляемых для общедомовых нужд. При этом стоит отметить, что необходимость в проведении проверки имелась, но с учетом принятых мероприятий по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции изменились условия, при которых стало возможным их проведение. По информации Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области с марта 2020 года внеплановые проверки проводились в случаях наличия информации о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан или угрозы причинения данного вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в случае согласования данных проверок органами прокуратуры. С целью защиты прав граждан в условиях ограничения контрольно-надзорной деятельности Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области чаще использовалась такая форма реагирования, как направление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. Необходимо отметить, что такая форма реагирования также приносила свои положительные результаты. Так в

2020 году в рамках исполнения объявленных предостережений о перерасчете платы за некачественно оказанные услуги или превышение допустимых перерывов в оказании услуги перерасчет платы составил 22,37 млн. рублей. В то же время стоит отметить, что граждане не всегда положительно оценивали сам факт отказа в проведении проверки по мотивам установленных ограничений, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции.

Проблема распространения новой коронавирусной инфекции и введенные в связи с этим ограничения негативным образом отразились на многих отраслях экономики, как следствие и на обеспечении трудовых прав граждан. При этом стоит отметить, что главной целью было не только обеспечение соблюдения трудового законодательства, а прежде всего обеспечение сохранения самих рабочих мест, трудовых отношений, а также обеспечение интересов граждан, которые потеряли работу в результате введенных ограничений.

По информации Комитета по труду и занятости населения Волгоградской области в 2020 году в значительной степени повысилось количество безработных граждан. Если количество безработных определять в соответствии с методологией Международной организации труда, то в течение 2019 года она снижалась с 73,9 тыс. человек (ноябрь 2018 года – январь 2019 года) до 64,1 тыс. человек (сентябрь – ноябрь 2019 года). При этом минимальное значение 59,5 тыс. человек было достигнуто в июле – сентябре 2019 года. Однако, начиная с весны 2020 года, данный показатель стал в значительной степени превышать аналогичные показатели за 2019 год, достигнув своего максимального значения 114,2 тыс. человек в июле – сентябре 2020 года, практически вдвое превысив значение предыдущего года за те же месяцы.

Если же принимать во внимание ежемесячную динамику численности зарегистрированных безработных граждан в Волгоградской области и уровня регистрируемой безработицы, то они начинают свой рост начиная с апреля 2020 года и до конца года не вернулись к прежним значениям. Так в марте 2020 года было зарегистрировано 9 199 безработных (0,74%). Однако уже в августе 2020 года безработными было зарегистрировано уже 48 193 человека (3,89%). В дальнейшем данные показатели снизились до 27 853 безработных (2,25%) в декабре 2020 года.

В рамках реализации постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на социальную защиту граждан, признанных безработными в условиях ухудшения экономической ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, в Волгоградской области были обеспечены выплаты:

- пособий по безработице в максимальном размере 12 130 рублей в апреле – августе 2020 года более 22 тыс. безработным, потерявшим работу с 01 марта 2020 года;

- увеличение минимального размера пособия по безработице в мае – августе 2020 года до 4 500 рублей более 26 тыс. безработным гражданам;

- увеличение пособия по безработице на 3 000 рублей на каждого несовершеннолетнего ребенка на период до сентября 2020 года более 28 тыс. безработным гражданам;

- назначение почти 400 гражданам, прекратившим деятельность в качестве индивидуального предпринимателя после 01 марта 2020 года, пособия по безработице в размер 12 130 на срок не более трех месяцев, но не позднее 01 октября 2020 года;

- продление выплаты пособия по безработице свыше 21 тыс. безработных гражданам, утратившим после 01 марта 2020 года право на его получение, на срок до 3 месяцев, но не позднее 01 октября 2020 года.

В целях оказания безработным гражданам помощи в сложившейся ситуации, по информации Комитета по труду и занятости населения Волгоградской области, была активизирована деятельность по трудоустройству граждан. В итоге в 2020 году было трудоустроено 29,3 тыс. человек, в том числе 21,5 тыс. человек на постоянные рабочие места. Были увеличены объемы финансирования материальной поддержки участников общественных работ и временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, что позволило трудоустроить на временные и общественные работы 7 790 человек. 861 безработному гражданину оказана государственная услуга по содействию самозанятости.

27 июля 2020 года между Федеральной службой по труду и занятости и Администрацией Волгоградской области было заключено соглашение о предоставлении межбюджетного трансферта на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. Объем выделяемых на дополнительные мероприятия бюджетных средств составил 48,45 млн. рублей, в том числе 47,96 млн. рублей – средства федерального бюджета, которые были направлены на предоставление субсидий на возмещение работодателям расходов на частичную оплату труда при организации общественных работ для граждан, ищущих работу и обратившихся в органы службы занятости, безработным гражданам, а также при организации временной занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения. К 31 декабря 2020 года в рамках дополнительных мероприятий был трудоустроен 1 971 человек.

Отдельно стоит сказать и об обеспечении трудовых прав медицинских работников, отметив два аспекта. Во-первых, первоначально появлялись сообщения об отсутствии в медицинских организациях в достаточном количестве средств индивидуальной защиты для персонала медицинских учреждений. Однако в дальнейшем данная проблема была все же разрешена. Во-вторых, допускались

нарушения прав медицинских работников на соответствующие выплаты. По информации Волгоградского областного совета профессиональных союзов в ГБУЗ «Фроловская центральная районная больница» имела место частичная невыплата стимулирующих надбавок за особые условия труда и дополнительную нагрузку 65 медицинским работникам. В Светлоярской центральной районной больнице имело место нарушение сроков и занижение размеров стимулирующих надбавок. В Старополтавской центральной районной больнице – невыплата стимулирующих надбавок 9 работникам, в том числе водителям, медицинским сестрам, фельдшеру¹.

Подводя итог сказанному, хочется отметить, что в настоящее время одной из актуальных задач является анализ практики применения всех ограничительных мер и оценки их эффективности с точки зрения обеспечения прав граждан. При этом необходимо заметить, что ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции уже сейчас четко показала необходимость увеличения финансирования системы здравоохранения и привлечения в эту сферу большего количества квалифицированных кадров.

¹ Письмо Волгоградского областного совета профессиональных союзов от 25 января 2020 года №38/04.

2.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

В 2020 году по вопросам обеспечения права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступило 210 письменных обращений, что составило 17,99% от их общего количества (АППГ – 240, то есть 17,28%). Вследствие этого 2020 год стал очередным годом, когда доля обращений граждан по вопросам обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь стала самой значительной, несмотря на некоторое снижение абсолютного числа таких обращений.

102 обращения граждан было посвящено вопросам обеспечения доступности к квалифицированной медицинской помощи, в первую очередь к той, которую человек вправе получить в рамках действующей системы обязательного медицинского страхования. Стоит особо отметить, что разрешение подобных обращений становится возможным исключительно в рамках сотрудничества Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области со специалистами Комитета по здравоохранению Волгоградской области и руководством государственных лечебных учреждений, благодаря содействию которых возникающие у граждан проблемы разрешаются оперативно и в рамках действующего законодательства, что крайне важно в настоящее время, так как в отдельных случаях заявители говорили о критичном собственном самочувствии или самочувствии своих родственников.

Как обычно, поступали обращения граждан в связи с длительным ожиданием необходимых обследований. По информации граждан, им назначаются отдаленные даты обследований, несмотря даже на плохое самочувствие. Так иногда гражданам приходилось полтора месяца ожидать рентген-обследования (вх.57 от 21.01.2020г.), более трех месяцев – УЗИ-обследования (вх.157 от 18.02.2020г.). Был факт, когда гражданка, которой в июне 2019 года назначили магнитно-резонансную томографию позвоночника, до января 2020 года так и не смогла пройти данное обследование. Как было установлено в дальнейшем, квоты лечебного учреждения, в котором наблюдается заявитель, на 2019 год, были полностью использованы еще в апреле 2019 года, что препятствовало получению пациентами данного обследования (вх.35 от 17.01.2020г.). Таким образом, реализация прав граждан на медицинскую помощь была затруднена в том числе по причинам недостаточности финансирования необходимых расходов.

Поступают также обращения, из которых следует, что остается проблема недоступности для граждан помощи отдельных врачей узкой специализации. Так дочь гражданки С. (вх.726 от 27.08.2020г.) нуждалась в консультации невролога в связи с сотрясением головного мозга. Однако своевременно получить ее в государственном лечебном учреждении по месту жительства в г. Камышине не

могла по причине отсутствия врачей такой специальности. В связи с этим им пришлось обращаться за консультацией невролога в частное лечебное учреждение.

Сообщают граждане и об отказах в госпитализации, даже в случае доставления больных в больницы службой скорой медицинской помощи. Гражданин К. (вх.183 от 25.02.2020г.) сообщал, что до момента обращения у него в течение 10 дней была повышенная температура. В ГУЗ «Поликлиника №30» ему провели ряд исследований, однако установить диагноз не смогли. 14 февраля 2020 года, вследствие ухудшения своего состояния, К. вызвал службу скорой помощи, которая доставила его в ГБУЗ «Волгоградская областная клиническая инфекционная больница №1» с подозрением на малярию. Однако он не был госпитализирован по мотиву того, что в больнице не работает лаборатория и отсутствует возможность провести необходимые исследования. К. был вынужден вернуться домой. После обращения Уполномоченного за содействием в лечении гражданина К. в Комитет здравоохранения Волгоградской области, заявитель был госпитализирован в ГБУЗ «Волгоградская областная клиническая инфекционная больница №1».

В другом случае отказ в госпитализации имел место со стороны сотрудников службы скорой помощи, несмотря на наличие соответствующего направления врача, которое пациентом было также получено при содействии Уполномоченного. Мотивом для отказа стало то обстоятельство, что непосредственно в направлении не было указано наименование конкретного медицинского учреждения, в которое необходимо было отвезти пациента (вх.1075 от 03.12.2020г.). Данная проблема была разрешена совместно со специалистами Комитета здравоохранения Волгоградской области и руководства ГБУЗ «ВОКБ №1».

Крайнее удивление вызвал случай, который произошел со страдающим онкологическим заболеванием гражданином Б. (вх.142 от 14.02.2020г. и вх.210 от 05.03.2020г.). Несмотря на тяжесть заболевания, он не мог получить надлежащую медицинскую помощь по причине отсутствия паспорта гражданина Российской Федерации или иного документа, удостоверяющего его личность. Как было установлено, действующее законодательство предоставляет ему, как не имеющему указанного документа, право на медицинскую помощь только в неотложной и экстренных формах, при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента, и помощь при социально значимых заболеваниях, чего у заявителя на момент обращения не выявлялось. Более того, он не смог также получить необходимое лечение и в платном порядке. Обратившись в НМИЦ онкологии им. Н.Н. Блохина и желая на коммерческой основе пройти обследование и лечение, гражданин Б. не смог этого сделать опять же по причине отсутствия документа, удостоверяющего личность. Подобное положение, когда гражданин, в силу жизненных обстоятельств не

имеющий документа, удостоверяющего личность, не может получить необходимую медицинскую помощь даже в платном порядке только по формальным причинам, вряд ли можно назвать соответствующей принципу верховенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленному в Конституции Российской Федерации.

Другая значительная доля обращений граждан касается вопросов их лекарственного обеспечения. Количество таких обращений в 2020 году составило 108 (АППГ – 150). Несмотря на определенное снижение количества данных обращений по сравнению с 2019 годом, тема не теряет своей актуальности. По информации Территориального органа Росздравнадзора по Волгоградской области, из рассмотренных его специалистами в 2020 году обращений 824 были обращения по вопросам неудовлетворительного лекарственного обеспечения (аналогичный показатель за 2019 год – 699). Их доля от общего количества рассмотренных данным органом обращений составила 76,9%¹.

Как и ранее, основной причиной является недостаточное финансирование расходов на приобретение льготных лекарственных средств. Несмотря на то, что потребность федеральных льготников в лекарствах и изделиях медицинского назначения в 2020 году составляла 1 638 млн. рублей, из федерального бюджета было выделено для финансирования расходов на их приобретение всего 518,6 млн. рублей, что составило 31,66% от потребности (АППГ – 32,27%). Ситуация с финансированием региональных льготников обстоит гораздо оптимистичнее. При потребности в 2020 году в 1 729,8 млн. рублей из бюджета области было выделено 1 500 млн. рублей, что составило 86,71% от потребности (63,17%).

Остается проблемой признания конкурсных процедур несостоявшимися. В 2020 году это имело место в отношении 55 электронных аукционов на общую сумму 35,19 млн. рублей по федеральной льготе и 68 электронных аукционов на сумму 41,38 млн. рублей по региональной льготе. Необходимо отметить, что при этом все выделенные на льготное лекарственное обеспечение средства были израсходованы в полном объеме, что стало результатом оперативного проведения повторных закупочных мероприятий. Однако это привело к тому, что нуждающиеся в лекарствах льготники отдельными препаратами обеспечивались не регулярно. В качестве причин такого положения называются следующие обстоятельства:

- 1) отсутствие на рынке необходимых лекарственных средств;
- 2) отсутствие заявок на участие в конкурсе со стороны поставщиков или предоставление ими заявки на участие, противоречащей требованиям документации о закупке;
- 3) низкая цена по итогам расчета начальной (максимальной) цены контракта по утвержденным Министерством здравоохранения Российской Федерации

¹ Письмо Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Волгоградской области от 21 января 2021 года №02-169.

правилам. Данная проблема является основной, так как данные правила предусматривают установление в качестве начальной (максимальной) цены ее минимальное значение, установленное путем применения различных методик. Правила Министерства здравоохранения Российской Федерации направлены на максимальную экономию бюджетных средств и не учитывают возможные колебания цен на рынке и иные обстоятельства, которые влияют на рыночное ценообразование. При этом процесс расчета начальной цены очень трудоемок, что затягивает сроки размещения закупок и создает условия для несвоевременного обеспечения льготников лекарствами¹.

Стоит указать на то, что в течение года наблюдалось ухудшение ситуации с обеспечением граждан льготными лекарственными препаратами и медицинскими изделиями (например, тест-полосками к глюкометру) по выданным им рецептам. К концу 2020 года уже перестали быть единичными фактами, когда граждане, сдав рецепт в аптеку, вынуждены ожидать более месяца требуемого препарата². Всё чаще в ответах на запросы Уполномоченного по соответствующим обращениям указывалось на то, что необходимые лекарственные средства для льготного обеспечения отсутствуют, что ведется работа по закупке данных препаратов и по мере их поступления заявители будут обеспечены необходимым. При этом точные сроки обеспечения граждан не назывались, так как специалисты, отвечающие за льготное лекарственное обеспечение, не могли предугадать ни результаты конкурсных процедур (будут ли торги признаны состоявшимися), ни то, насколько добросовестным будет поставщик. Вследствие этого льготные категории граждан нередко вынуждены были за собственный счет приобретать то, чем они должны быть обеспечены в льготном порядке, в значительной степени ограничивая при этом свой семейный бюджет или семейный бюджет своих родственников.

Продолжают граждане сталкиваться и с фактами незаконного отказа в выписке им рецептов на льготные лекарственные препараты. Как показывает практика, в качестве мотива, по которым подобные отказы допускаются, может называться отсутствие соответствующего препарата в числе имеющихся в наличии льготных лекарств на момент обращения за рецептом. Данная позиция является незаконной, о чем Уполномоченный неоднократно заявлял. При этом допускались отказы в выписке рецептов на льготные препараты по тем же мотивам и тогда, когда в действительности они имелись в наличии (вх.600 от 09.07.2020г. и вх.623 от

¹ Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 25 января 2021 года №14-12-154РФД.

² Напр., вх.26 от 15.01.2020г., вх.112 от 04.02.2020г., вх.235 от 13.03.2020г., вх.338 от 30.04.2020г., вх.516 от 18.06.2020г., вх.604 от 10.07.2020г., вх.606 от 10.07.2020г., вх.816 от 21.09.2020г., вх.836 от 01.10.2020г., вх.957 от 29.10.2020г., вх.981 от 05.11.2020г., вх.984 от 05.11.2020г., вх.1008 от 12.11.2020г., вх.1010 от 12.11.2020г., вх.1011 от 12.11.2020г., вх.1019 от 16.11.2020г., вх.1036 от 23.11.2020г., вх.1077 от 03.12.2020г.

17.07.2020г.), что объяснялось ненадлежащей работой сотрудников медицинских учреждений, ответственных за льготное лекарственное обеспечение.

Еще одной сохраняющейся проблемой в области льготного лекарственного обеспечения остается действующее в законодательстве разделение граждан на тех, кто обеспечивается за счет средств федерального бюджета, и на тех, кто обеспечивается льготными препаратами за счет средств областного бюджета. В частности, такое разделение влияет на то, какими лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения они могут обеспечиваться.

Например, гражданин, страдающий сахарным диабетом, может вести привычный образ жизни и в значительной степени предупредить последствия данного заболевания при условии адекватной терапии и соблюдении определенных ограничений. В отдельных случаях для обеспечения адекватной терапии больной нуждается в постоянном мониторинге крови и своевременной инъекции инсулиновых препаратов, что удобно осуществлять с помощью инсулиновой помпы. Однако использование данного прибора связано со значительными тратами на расходные материалы (инфузорные наборы и резервуары). В среднем стоимость данных материалов на 1 месяц обходится в 10 000 рублей, что для большинства граждан при текущем уровне доходов населения является непосильными расходами. При этом инвалиды, имеющие право на получение льготных лекарств и изделий медицинского назначения за счет средств федерального бюджета, имеют право на льготное получение и расходных материалов к инсулиновой помпе. Граждане, которые в силу состояния своего здоровья также нуждаются в инсулиновой помпе, но у которых последствия сахарного диабета еще не столь выражены и его невозможно признать инвалидом, должны обеспечиваться лекарствами и изделиями медицинского назначения за счет средств областного бюджета. При этом областное законодательство не предусматривает обеспечение лиц, больных диабетом и использующих инсулиновые помпы, расходными материалами (вх.1093 от 10.12.2020г.). Как Уполномоченный считаю такую ситуацию нарушением равенства граждан. Государство должно оказывать гражданам содействие в сохранении своего здоровья и предотвращении развития негативных последствий какого-либо заболевания. Ожидать момента, когда гражданину станет настолько плохо, что он будет признан инвалидом, чтобы начать ему оказывать необходимую помощь в поддержке здоровья, вместо того, чтобы помочь ему сразу не допуская ухудшения состояния здоровья, считаю неправильным. В связи с изложенным Уполномоченный обратился в Волгоградскую областную Думу с предложением внести изменения в действующее законодательство Волгоградской области, которые позволили бы получать в льготном порядке расходные материалы к инсулиновой помпе и тем гражданам, которые не относятся к числу «федеральных» льготников.

Предложение Уполномоченного было направлено для изучения в Комитет здравоохранения Волгоградской области¹.

Однако проблема разделения граждан на «федеральных» и «региональных» льготников проявляется и в виде неравного финансового обеспечения их льготного лекарственного обеспечения. Так нередко Уполномоченному приходится сталкиваться с ситуациями, когда «федеральные» льготники, при отсутствии на складе лекарств, приобретенных за счет средств федерального бюджета, необходимых им препаратов, обеспечиваются за счет тех лекарств, которые приобретены за счет бюджета Волгоградской области. При этом законодательство не допускает обратное. Невозможно обеспечить «региональных» льготников теми льготными препаратами, которые приобретены за счет средств федерального бюджета, если эти лекарства отсутствуют в числе имеющихся, приобретенных за счет бюджета Волгоградской области. Зачастую такая ситуация складывается в отношении граждан, страдающих диабетом, когда одни признаны инвалидами, а другие нет. Причиной такой ситуации является действующее до настоящего времени постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года №890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшения обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения».

Другое обстоятельство, на которое также влияет разделение льготных категорий граждан на «федеральных» и «региональных», это возможность получать необходимые льготные лекарственные препараты не только по месту постоянного проживания. Так инвалиды и иные приравненные к ним лица, имеющие право на получение льготных препаратов за счет средств федерального бюджета, могут реализовать данное право, например, в г. Москва при условии включения их в региональный (московский) сегмент Федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи. Иные граждане могут рассчитывать на такую помощь в г. Москва только при предоставлении в медицинскую организацию документов, подтверждающих факт его проживания в данном субъекте Российской Федерации как по постоянному месту жительства (вх.99 от 31.01.2020г.)².

В настоящее время миграция граждан из одного субъекта Российской Федерации в другой с целью поиска работы – явление достаточно частое. Однако при этом сохраняется трудность с получением отметки в паспорте о регистрации по месту жительства в регионе по месту трудовой деятельности, что влечет и проблемы реализации гражданами их прав. С другой стороны, если бы отсутствовало разделение льготных категорий граждан на тех, кто получает льготные лекарства за

¹ Письмо Комитета по охране здоровья Волгоградской областной Думы №14-24/4758 от 29 декабря 2020 года.

² Письмо Департамента здравоохранения города Москвы от 02 марта 2020 года №41-15-8984/20.

счет федерального бюджета, и на тех, кто получает их за счет бюджета субъекта Российской Федерации, то указанная ситуация не сложилась бы.

Еще одним неприятным сюрпризом в 2020 году стало исчезновение из аптек ряда лекарственных препаратов. В их числе оказались такие препараты, как кетостерил, инъекционная форма витамина В12, а также некоторые антикоагулянты. Гражданин К. (вх.272 от 26.03.2020г.) не смог приобрести требуемый для терапии препарат «пилокартин», так как прекратились поставки из Китайской Народной Республики сырья, из которого он производится на территории России. Гражданка О. (вх.1025 от 19.11.2020г.) также не имела возможность приобрести за собственный счет препарат «кетостерил».

Стоит отметить, что проблема с поступлением в аптеки необходимых для лечения граждан лекарственных средств характерна не только для Волгоградской области, но и для других регионов. Данная проблема неоднократно обсуждалась и на федеральном уровне. Так в июле 2019 года в средствах массовой информации была опубликована информация о прекращении поставок используемого для лечения онкологических заболеваний препарата «винкристин» двумя из трех его производителей. Также сообщалось о возможности возникновения проблем с поставками препарата¹. Принимая во внимание эту информацию, Уполномоченный направил запрос в Комитет здравоохранения Волгоградской области. Согласно полученному ответу, «винкристин» был закуплен до конца 2020 года в полном объеме с учетом потребностей пациентов².

По оценкам специалистов, проблема перебоев с поставками в аптеки лекарственных препаратов, в том числе входящих в список жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, которая имела место в 2020 году, была вызвана следующими причинами:

1) несовершенство регулирования рынка. Так, если имелось два поставщика лекарства в России, то иностранный поставщик не допускался к поставкам лекарств для государственных нужд. Поэтому еще до пандемии был недостаток противоопухолевых препаратов. Данное положение было отменено в августе, но дефицит уже сформировался, так как производственных мощностей внутри страны не хватало для покрытия существующей потребности;

2) введение не до конца отлаженной системы обязательной маркировки лекарств, целью которой было препятствовать поставкам на рынок фальсифицированных лекарственных препаратов. Вследствие имевшихся в системе недоработок были случаи, когда в аптеках не могли зарегистрировать в системе и продать уже поступивший препарат. Для решения данной проблемы маркировку лекарств перевели в уведомительный режим;

¹ <https://www.rbc.ru/society/09/07/2020/5f06b3c69a79475930d32c64>

² Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 30 июля 2020 года исх.№14-13-1051РФД.

3) ограничение отпускной цены на лекарства из списка жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, которые не меняются годами, несмотря на рост стоимости сырья. Если складывается ситуация, когда себестоимость производства лекарства не будет компенсироваться установленной ценой продажи, производитель прекращает его производство. Как следствие снижается объем выпуска лекарств. Кроме того рынок сырья для лекарств является глобальным, на котором имеются два основных производителя – Индия и Китай. Все остальные страны главным образом конкурируют на этом рынке за сырье, цена которого не регулируется. Например, стоимость сырья на отдельные антикоагулянты (например, эноксапарин натрия) выросла в цене за последние месяцы с 14 000 долларов за килограмм до 25 000 долларов. При этом имело место также и падение курса рубля. И хотя понятно желание Правительства Российской Федерации сдерживать рост стоимости важнейших лекарств и обеспечить их доступность населению, последствием может стать полное отсутствие лекарств на рынке. Может быть необходимо обеспечить интересы граждан иными методами, сдерживая не цены на лекарства, а поддерживая покупательский спрос граждан или застраховав их нуждаемость в лекарственном обеспечении;

4) рост спроса на отдельные препараты, спровоцированный пандемией новой коронавирусной инфекцией, и сложившейся практики, когда первоначально препараты поступают в стационары и по контрактам для обеспечения государственных нужд¹.

Таким образом, как показывает анализ обращений граждан по вопросам реализации прав на охрану здоровья и медицинское обслуживание, не связанных с вопросами, определенными распространением новой коронавирусной инфекцией и вызванными ею ограничительными мерами, проблемы остаются актуальными. В целях их разрешения Уполномоченным неоднократно направлялись соответствующие информационные письма в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Москальковой Т.Н. и Министерства здравоохранения Российской Федерации, в которых сообщалось о необходимости изменения нормативно-правовых актов и увеличения финансирования льготного лекарственного обеспечения из федерального бюджета.

¹ По материалам передачи «Что это значит?» информационного агентства «РБК» от 09 декабря 2020 года.

2.3. Соблюдение жилищных прав граждан

Проблемы, возникающие у граждан при реализации права на жилое помещение, по-прежнему продолжали быть причиной обращения к Уполномоченному в 2020 году. И хотя их число в отчетный период значительно снизилось до 126 (2019 год – 206), актуальность многих проблем, о которых говорилось ранее, остается.

По-прежнему не решен вопрос обеспечения граждан жилыми помещениями по договору социального найма. Фактически в настоящее время существует очередность малоимущих граждан, признанных нуждающимися в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма органами местного самоуправления в соответствии с действующим Жилищным кодексом Российской Федерации, а также ранее действующая очередность, которая сформировалась до 01 марта 2005 года, которая сохраняется в соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации». К сожалению, стоит отметить, что в обоих случаях сроки предоставления гражданам жилых помещений превышают те, которые можно было бы считать нормальными. Многолетнее ожидание очередниками положенного им жилья уже становится неприятной нормой, фактически нивелирующей право гражданина на получение жилья из государственного или муниципального жилищного фондов бесплатно или за доступную плату. При этом активизации строительства муниципального жилья не наблюдается и граждане, имеющие право именно на получение доступного жилья, вынуждены рассматривать варианты самостоятельного обеспечения себя жилым помещением с использованием различных кредитных продуктов и высоким риском невыполнения кредитных условий.

Так жительница г. Волжского гражданка С. (вх.152 от 17.02.2020г.) становилась в очередь на улучшение жилищных условий 30 лет назад и не видит ближайших перспектив решения ее жилищной проблемы. Гражданка К. – жительница г. Волгограда (вх.889 от 12.10.2020г.) в своем обращении заявила, что она состоит на учете на жилье уже с 1996 года как нуждающаяся в улучшении жилищных условий. До настоящего времени гражданка К. жилое помещение не получила.

Лишь категории граждан, которые имеют определенные льготы в очередности на получение жилых помещений, право на получение по различным основаниям денежных средств из бюджета Российской Федерации на приобретение жилья и специально предусмотренные законодательством способы решения их жилищных проблем могут рассчитывать на помощь в жилищном обустройстве в приемлемые сроки. Одна из таких категорий – граждане из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Жилищное законодательство

предусматривает отдельный специализированный жилищный фонд для таких целей, специальное финансирование на его формирование, формирование отдельной очереди. И каждый год гражданам из числа детей-сирот предоставляют жилые помещения. Однако количество таких квартир, явно недостаточно. По информации Комитета строительства Волгоградской области, в течение 2020 года количество граждан из числа детей – сирот, нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда, увеличилось с 5 010 до 5 224. И это несмотря на то, что в этом же году всего указанным гражданам было предоставлено 351 жилое помещение¹.

О наличии проблем в обеспечении специализированными жилыми помещениями граждан из числа детей-сирот свидетельствуют обращения следующих представителей данной группы граждан. Гражданин А. (вх.90 от 29.01.2020г.) стоит в очереди на получение специализированного жилого помещения для детей-сирот и лиц из их числа с 2015 года. Имеется также решение Центрального районного суда г. Волгограда от 27 марта 2018 года, которым Комитет строительства Волгоградской области обязан предоставить заявителю жилое помещение «в порядке очередности». Однако гражданин А. на момент обращения жилое помещение так не получил, как не получила его и гражданка М. (вх.563 от 29.06.2020г.), находящаяся в очереди на специализированное жилое помещение с 2013 года.

Отмечу сразу еще один вопрос, который очень актуален в связи со столь длительным обеспечением жильем граждан из числа детей-сирот. Законодательство предусматривает право детей-сирот на получение жилого помещения маневренного жилищного фонда до обеспечения их специализированным жилым помещением. Сформирован соответствующий маневренный жилищный фонд для временного обеспечения граждан из числа детей-сирот. Однако расположен он преимущественно в Волгограде и гражданам из числа детей-сирот, которые живут за пределами областного центра, затруднительно пользоваться им. Поэтому необходимо расширять географию городов, в которых имеются жилые помещения маневренного фонда для детей-сирот.

Другая категория граждан, которая также имеет право на поддержку государства в решении своих жилищных вопросов, это сотрудники Министерства внутренних дел Российской Федерации. В докладе за 2019 год Уполномоченным уже поднималась проблема обеспечения жильем бывших сотрудников органов внутренних дел, которые имели право на получение единовременной социальной выплаты на приобретение жилья, но данную выплату до увольнения не получили и остались проживать в служебном жилом помещении. Хотя прекращение служебных

¹ Письмо Комитета строительства Волгоградской области от 22 января 2021 года №36-10-45/427.

отношений зачастую имело место по независящим от них причинам, по искам органов внутренних дел суды принимали решения о выселении данных сотрудников и членов их семей из служебного жилья, хотя другого жилого помещения их семьи могли не иметь.

Продолжая работать по данной теме, в 2020 году Уполномоченным направлен запрос с целью установления того, каким образом обеспечивается реализация права сотрудников органов внутренних дел на получение из федерального бюджета единовременной социальной выплаты для приобретения и строительства жилого помещения. Как было установлено в период с 2012 года по 2020 год единовременная социальная выплата была получена сотрудниками (пенсионерами) МВД России в количестве 106 человек, которые встали на соответствующий учет еще в 2012 году. При этом особо стоит отметить, что значительное количество очередников (58 человек) получило единовременную социальную выплату только в первом 2012 году. А в 2019 году лимиты бюджетных ассигнований на осуществление указанных выплат вообще не выделялись¹. Данная ситуация свидетельствует о невысоком уровне ответственности государства при исполнении своих обязательств перед сотрудниками органов внутренних дел.

Длительными остаются сроки исполнения судебных решений об обязанности предоставить жилое помещение. Так из обращения гражданина М. (вх.83 от 28.01.2020г.) стало известно, что решением Урюпинского городского суда от 16 января 2015 года Администрация г. Урюпинска была обязана предоставить ему квартиру на условиях договора социального найма. Однако в течение 5 лет данное решение оставалось неисполненным, несмотря на принятие судебными приставами – исполнителями мер к должностным лицам Администрации г. Урюпинска. Лишь 17 марта 2020 года гражданину М. предоставили однокомнатную квартиру на условиях договора социального найма.

Гражданину П. (вх.795 от 17.09.2020г. и вх.1042 от 23.11.2020г.), согласно решению Волжского городского суда от 22 августа 2019 года, администрация г. Волжского была обязана предоставить жилое помещение вне очереди по договору социального найма в течение трех месяцев после вступления решения суда в силу. Решение вступило в силу 07 ноября 2019 года. Однако в установленный судом срок администрация г. Волжского свою обязанность не выполнила. Это было сделано только в декабре 2020 года.

Продолжает оставаться проблемным исполнение положений статьи 16 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которым жилые помещения предоставляются инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, с учетом

¹ Письмо ГУ МВД России по Волгоградской области от 20 мая 2020 года №1/2316.

состояния здоровья и других заслуживающих обстоятельств. Не всегда при предоставлении инвалидам жилых помещений учитываются их нужды. Так, например, инвалид С. (вх.215 от 05.03.2020г.), чье прежнее жилое помещение при содействии Уполномоченного было признано непригодным для проживания по причине его непригодности к особенностям состояния здоровья гражданина С., получил новое жилое помещение. Однако и новый дом не соответствовал в полном объеме его нуждам. Инвалид С. может передвигаться на улице только на прогулочной кресле-коляске. Однако имеющийся пандус в виде двух металлических полозьев не был приспособлен для кресла-коляски инвалида, а также отсутствовали соответствующие поручни. Потребовались неоднократные обращения Уполномоченного в различные инстанции, чтобы к сентябрю 2020 года проблема гражданина С. была решена и его дом был обустроен необходимыми приспособлениями.

С похожей проблемой столкнулся и инвалид-колясочник К. (вх.574 от 03.07.2020г. и вх.921 от 19.10.2020г.), который не может выйти на улицу по причине того, что отсутствует необходимые пандусы для подъема на коляске на крыльцо дома и дальше для подъема на площадку первого этажа для доступа к лифту. Администрация г. Волжского в целях решения данной проблемы лишь направила в управляющую организацию информацию о необходимости осуществить обустройство крыльца и первого этажа дома под нужды инвалида. Управляющая организация в свою очередь указала на то, что для решения вопроса о внесении изменений в общее имущество многоквартирного дома необходимо разрешение жильцов дома, а также финансирование жильцами дома соответствующих работ. Данные требования были заведомо невыполнимы. В связи с этим Уполномоченный обратился в органы прокуратуры. По итогам проведенной проверки прокуратурой г. Волжского 10 августа 2020 года в адрес муниципальной комиссии по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах было направлено представление с требованием о проведении соответствующего обследования. По итогам его рассмотрения обследование дома заявителя было включено в план-график. Однако из-за ограничительных мероприятий обследование было перенесено на 22 января 2021 года¹. Уполномоченный продолжает работу по организации доступной среды для инвалида К. в полном объеме.

В 2020 года была продолжена работа по совершенствованию законодательства, регулирующего обеспечение жилищными помещениями вынужденных переселенцев. Еще в 2019 году Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации мною докладывалось, что законодательство не содержит

¹ Письмо прокуратуры Волжского от 11 января 2021 года №3652ж-2020.

четкого ответа на вопрос о том, должен ли вынужденный переселенец, желающий встать на учет нуждающихся в жилом помещении, но не с целью его получения, а с целью получения за счет средств федерального бюджета социальной выплаты на приобретение жилья, подтверждать свою принадлежность к категории малоимущих и предоставлять соответствующие документы. Отсутствие четкого ответа в законодательстве приводило к различной правоприменительной практике в разных регионах, что противоречило принципу равноправия граждан. Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации данное обращение было рассмотрено в рамках рабочего взаимодействия с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в ходе которого указанные выше выводы подтвердились. Министром России направлено обращение в Правительство Российской Федерации с просьбой согласовать подготовку соответствующих изменений в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года №4530-1 «О вынужденных переселенцах»¹.

В 2020 году граждан продолжала интересовать и тема переселения из аварийного жилья. Были обращения как от граждан, которые не соглашались с тем, что их многоквартирные дома не признают аварийными и подлежащими сносу, так и от тех, которые считают необоснованными принятые решения о признании многоквартирного дома аварийным. В подобных случаях Уполномоченный взаимодействует с Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области и прокуратуру Волгоградской области для организации соответствующих проверок.

Однако больше всего возражения граждан вызывает ситуация со сроками их расселения из домов, которые уже признаны аварийными. Дело в том, что обозначаемые гражданам сроки зачастую являются крайне длительными, что вызывает естественные возражения среди граждан. Так при рассмотрении обращения гражданки В. (вх.1122 от 17.12.2020г.) установлено, что в течение 6 лет жители ее многоквартирного дома добивались признания его аварийным и подлежащим сносу. Когда же такое решение было принято, сроком расселения их дома был определен 2030 год, что вряд ли можно назвать разумным, когда речь идет именно об аварийности дома. Гражданка А. (вх.1045 от 23.11.2020г.) также проживает в аварийном доме, сроком расселения которого определен 2023 год. Однако граждане опасаются проживать в нем, так как непосредственно перед обращением в мой адрес в одной из квартир разрушилась одна из несущих стен. Уполномоченный обратился в Администрацию Волгограда с предложением учесть данное обстоятельство и рассмотреть вопрос об изменении срока расселения на более ранний срок. Однако Администрация Волгограда не обнаружила угрозу

¹ Письмо Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 12 октября 2020 года №ТМ44951-26.

обрушения дома, срок его расселения оставила прежний, а управляющей организации было рекомендовано поддерживать техническое состояние дома до полного расселения граждан.

Как показывает пример двух ситуаций, о которых Уполномоченному стало известно из обращений граждан, установленный срок расселения граждан никогда нельзя считать окончательным. Результатом отдельных решений органов местного самоуправления может быть перенос этих сроков на более позднее время. Так в случае, описанном гражданкой Н. (вх.30 от 15.01.2020г.), многоквартирный дом признали аварийным в 2013 году и включили для расселения в муниципальную программу «Жилище», действие которой было рассчитано на 2016-2020 годы¹, со сроком расселения в 2020 году. Однако с 01 января 2019 года данная муниципальная программа была отменена, а все запланированные для расселения дома были перенесены в Региональную адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2019 – 2025 годах», в котором годом расселения дома заявительницы определен уже 2022 год.

Много переживаний досталось жителям многоквартирного жилого дома №55 по ул. Кузнецова г. Волгограда (вх.15 от 13.01.2020г.). В 2014 году их многоквартирный дом на основании заключения межведомственной комиссии Краснооктябрьского района г. Волгограда был признан непригодным для проживания и подлежащим сносу. Однако в 2015 году поступила информация Министерства культуры Волгоградской области о том, что жилой дом поставлен на государственную охрану как памятник истории и культуры регионального значения в целях предотвращения его разрушения, уничтожения, изменения облика и интерьера. В связи с этим в декабре 2015 года межведомственной комиссией принимается новое заключение о признании дома аварийным и подлежащим реконструкции. В связи с этим в 2017 году администрация Волгограда отменяет решение 2014 года о признании дома аварийным и подлежащим сносу и уже решением от 2017 года признает его аварийным и подлежащим реконструкции. При этом в 2018 году Комитет государственной охраны объектов культурного наследия Волгоградской области уведомил о том, что дом все же не является объектом культурного наследия, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Но самым главным здесь оказалось то, что последнее решение о признании дома аварийным было принято после 01 января 2017 года. В результате дом не был включен в Региональную адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2019 – 2025 годах», хотя первоначальное

¹ Постановление администрации Волгограда от 18.12.2015г №1765

решение о признании дома аварийным принималось еще в 2014 году. Переселение стало планироваться в рамках подпрограммы «Переселение граждан, проживающих в Волгограде, из аварийного жилья» муниципальной программы «Жилище»¹. Однако имелись сомнения в том, что переселение состоится в течение реальных сроков, так как в 2019 году средства на проведение необходимых мероприятий бюджетом города не предусматривались.

В целях восстановления прав граждан Уполномоченный неоднократно обращался в Администрацию Волгограда и прокуратуру г. Волгограда. В итоге решения межведомственной комиссии и Администрации Волгограда от 2015 года и 2017 года отменены и были признаны действующими первоначальные решения от 2014 года. В связи с этим дом в настоящее время включен в Региональную адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2019 – 2025 годах».

Также к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области периодически приходят обращения граждан по вопросам качества работы организаций, ответственных за содержание общего имущества многоквартирных домах и обеспечение его надлежащей эксплуатации. Поступают также обращения по вопросам коммунального обслуживания граждан, когда предоставляемые жителям коммунальные услуги не надлежащего качества. Имеют место и обращения по вопросам расчета платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Во всех указанных случаях Уполномоченный взаимодействует с Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области, администрациями городских округов, наделенные отдельными полномочиями в области жилищного надзора, а также с органами прокуратуры для организации соответствующих проверочных мероприятий. Вместе с тем в отдельных случаях, например, когда речь идет о налаживании теплоснабжения в квартире пожилых людей, Уполномоченным принимаются оперативные меры по разрешению проблем граждан в рамках непосредственного взаимодействия с управляющими организациями.

Из всех поднимаемых в данных обращениях вопросов хотелось бы отметить несогласие граждан с тем, что в результате действующего в настоящее время законодательства они вынуждены оплачивать те коммунальные услуги, которыми они не пользуются и воспользоваться не могли. Речь идет об отдельных положениях Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06 мая 2011 года №354. В частности, действующий порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг за период временного отсутствия потребителей в занимаемом

¹ Утверждена постановлением администрации Волгограда от 29 декабря 2018 года №1877.

жилом помещении, не оборудованном прибором учета, предусматривает несколько условий для такого перерасчета. Самое главное из них – отсутствие технической возможности установки прибора учета коммунальных ресурсов, о перерасчете платы за которые идет речь. Если отсутствие такой возможности в установленном порядке подтверждено, то проблем с перерасчетом нет. Если же такого подтверждения нет, то перерасчет возможен только при условии, что отсутствовали все проживающие в жилом помещении лица, и это отсутствие было результатом действия непреодолимой силы. Таким образом, если из семьи, состоящей из четырех человек, временно отсутствовали трое, независимо от причин их отсутствия, то право на перерасчет не возникает. Так же право на перерасчет не возникает, если будет отсутствовать и вся семья, но по причине нахождения в отпуске, посещения родственников и вследствие иных причин, которые невозможно квалифицировать как действие непреодолимой силы. Даже если сам факт отсутствия будет документально подтвержден. Иногда данное решение оправдывают целью стимулировать граждан устанавливать приборы учета, но это представляется излишним на фоне того, что в случае отсутствия приборов учета при наличии возможности их установки применяются повышающие коэффициенты к нормативам потребления. Тем более, что одно дело, когда потребитель пользуется коммунальными услугами и по причине неисполнения обязанности установить приборы учета в отношении него используются особенности в определении платы за эти коммунальные услуги, фактически увеличивающие ее размер, и совершенно иное, когда потребителя заставляют оплачивать то, чем он реально не пользовался.

Кроме того, имеются и иные положения Правил предоставления коммунальных услуг, также обязывающих граждан оплачивать коммунальные услуги, которыми они в действительности не пользовались. Так согласно пунктам 56(2) и 148(36) при отсутствии постоянно и временно проживающих в жилом помещении граждан объем коммунальных услуг, в том числе коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, рассчитывается с учетом количества собственников такого помещения. С учетом данных норм граждане-собственники жилых помещений, в них реально не проживающие, а проживающие в других жилых помещениях и зарегистрированные по месту жительства, должны дважды оплачивать на себя коммунальные услуги: один раз по месту жительства, где они ими реально пользуются, и еще один раз по месту нахождения жилого помещения, в котором они не проживают, но собственником которого являются. И если в отношении платы за неиспользуемое холодное и горячее водоснабжение вопрос можно решить установкой приборов учета, то в отношении такой коммунальной услуги, как обращение с твердыми коммунальными отходами, дело обстоит иначе. Гражданин будет обязан ее оплачивать дважды, как будто бы он накапливает мусор в двух жилых помещениях одновременно, даже если между ними

десятки и сотни километров, как это имеет место у гражданки Ш. (вх.1049 от 26.11.2020г.). Заявительница реально живет в г. Калуга в собственном жилом помещении и там оплачивает за обращение с твердыми коммунальными отходами. Однако по наследству она также приобрела квартиру в г. Котово, в которой в настоящее время ни она, ни кто-либо другой не проживает. Несмотря на отсутствие в квартире жителей, которые производили бы твердые коммунальные отходы, на гражданку Ш. начисляется плата за обращение с этими отходами.

Аналогичный подход предусматривать плату за то, чего не имеет место в действительности, проявился и при внесении в мае 2020 года изменений в Правила холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года №644. Указанные правила предусматривают уплату абонентами, осуществляющими сброс сточных вод, оказывающих негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, компенсации соответствующих расходов организациям водопроводно-канализационного хозяйства. При этом основанием для данной компенсации является установленный факт сброса в централизованную систему водоотведения запрещенных к сбросу веществ, материалов или отходов, а также превышение показателей концентрации загрязняющих веществ в сточных водах. Однако в отдельных случаях установить данный факт затруднительно, либо объем сточных вод слишком мал, чтобы организовывать отдельный контроль за ними. В этом случае ранее предприятиям, прямо перечисленным в Правилах холодного водоснабжения и водоотведения, связанных с производством, при котором возможно использование загрязняющих веществ, вменялось в обязанность уплачивать указанную компенсацию независимо от того, установлен указанный факт или нет. Но данное регулирование было предопределено именно тем, что характер производства предполагал возможность негативного воздействия на централизованную систему водоотведения. Однако в результате изменения в мае 2020 года Правил холодного водоснабжения и водоотведения к абонентам, которые могут оказывать негативное воздействие на централизованную систему водоотведения, были отнесены все организации, чей среднесуточный объем стоков меньше 30 куб. метров, независимо от вида их деятельности. К примеру, в числе тех, кто оказывает негативное воздействие на централизованную систему водоотведения путем сброса запрещенных веществ, материалов или отходов или же превышая показатели концентрации загрязняющих веществ в сточных водах, оказалось ГКУ Волгоградской области «Дирекция по обеспечению деятельности общественной палаты и института уполномоченных», хотя никакой производственной деятельности данная дирекция не осуществляет. Ее сотрудники лишь обеспечивают выполнение своих функций Общественной палатой Волгоградской области, Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области, Уполномоченным

по правам ребенка в Волгоградской области и Уполномоченным по правам предпринимателей Волгоградской области. До 01 июля 2020 года ГКУ Волгоградской области «Дирекция по обеспечению деятельности общественной палаты и института уполномоченных» не было обязано уплачивать плату за негативное воздействие на централизованную систему водоотведения.

Такие положения, которые обязывают оплачивать коммунальные услуги в случаях, когда они ими реально не пользуются, или же выплачивать компенсацию за негативное воздействие на систему централизованного водоотведения, которое в действительности не оказывается, представляются не справедливыми и подлежащими отмене или корректировке.

2.4. Обеспечение трудовых прав граждан

В 2020 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области обратился 21 житель Волгоградской области с обращениями по вопросам реализации трудовых прав (АППГ – 44). Из них по вопросам увольнения с работы было 7 обращений, занятости – 4 заявления, оплаты труда – 3, трудового договора – 3, охраны труда – 2, и по одному обращению по вопросам социального партнерства и прохождения службы в органах Федеральной службы исполнения наказаний России. Таким образом, в отчетном году, в отличие от предыдущих, основное количество обращений пришлось не на тему оплаты труда граждан, а на тему законности увольнения.

Зачастую граждане обращаются к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области с заявлениями по вопросам реализации трудовых прав до обращения в компетентные государственные органы, уполномоченные проводить соответствующие проверки. В связи с этим Уполномоченный взаимодействует с Государственной инспекцией труда в Волгоградской области и с органами прокуратуры. По результатам проведенных проверок принимается дальнейшее решение по существу поставленных граждан вопросов.

Однако если говорить о системных проблемах, которые уже давно имеются в области регулирования трудовых отношений, то отмечу, что остались без изменения нормы, регулирующие оплату труда граждан, которые на протяжении нескольких лет вызывают обоснованную критику многих специалистов. Это положения статей 129 и 133 Трудового кодекса Российской Федерации, определяющие понятие заработной платы и какую часть из нее гарантирует минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый федеральным законом. Начиная с 2007 года данные положения предусматривают, что установленная федеральным законодательством гарантия получения гражданином заработной платы в размере не менее установленной величины распространяется не только на оклад работника, а на заработную плату в целом, включая положенные стимулирующие и компенсационные выплаты. При этом именно оклад определяется законодателем как размер оплаты труда, зависящий от его сложности. Работа в особых условиях, отклоняющихся от нормальных (например, особые климатические условия), а также поощрение работника за особые успехи в выполнении порученной работы осуществляется в рамках именно компенсационных и стимулирующих выплат. В силу этого более логичным было бы установить, что именно та часть заработной платы, которая выплачивается за выполнение работы определенной сложности, должна быть не меньше минимального значения оплаты труда, а оплата за выполнение работы в особых условиях или оплата за особые успехи должны выплачиваться сверх указанного гарантированного размера, так как учитывают

особые обстоятельства, наличие или отсутствие которых зависит от конкретных обстоятельств.

К сожалению, законодатель не прислушивается к указанным аргументам и соответствующие изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации не вносит.

Еще один вопрос, который обсуждается довольно длительное время, это установление реальных гарантий выплаты гражданам заработной платы работодателем на случай его неплатежеспособности. Согласно данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области по состоянию на 01 января 2021 года в регионе задолженность по заработной плате составила 42,2 млн. рублей перед 744 работниками. Из указанной задолженности 99,3% приходится на организации, находящиеся в различных стадиях банкротства. По сравнению с 01 января 2020 года согласно статистическим данным задолженность по заработной плате была сокращена на 46,3 млн. рублей.

В то же время в 2020 году 28,9 млн. рублей задолженности по заработной плате перед 291 работников была юридически признана погашенной, но без реальной выплаты денежных средств работникам. Вся сумма указанной задолженности приходилась на ООО «ВЗБТ», которая 07 декабря 2020 года была ликвидирована в связи с завершением конкурсного производства в деле о банкротстве. Данный пример показывает, что действующее правовое регулирование процедуры банкротства, предусматривающее в качестве гарантии погашения задолженности несостоятельного работодателя перед работниками лишь приоритет в очередности погашения этой задолженности, является недостаточным для защиты прав работников. Причиной тому является тот факт, что в этом случае выплата задолженности по заработной плате ставится в зависимость от того, хватит ли у банкрота имущества на это. При этом стоит отметить, что расходы на само проведение конкурсного производства подлежат возмещению до погашения задолженности по заработной плате.

Представляется, что более надежным и наиболее подходящей гарантией интересов работников в рамках дела о банкротстве станет создание государственного компенсационного фонда гарантий прав работников, за счет которого будет выплачиваться заработная плата работникам при несостоятельности работодателя. Кроме того, желательно изменить саму процедуру банкротства таким образом, чтобы сократить расходы на данную процедуру, сохранив большую ее часть для осуществления выплат конкурсным кредиторам, к коим относятся и работники организации, если речь идет о задолженности за период до принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом.

Опыт применения положений Трудового кодекса Российской Федерации об особенностях регулирования труда дистанционных работников показал

необходимость внесения изменений в соответствующую главу данного нормативного акта. Соответствующие изменения уже рассматривались в июле 2020 года в Волгоградской областной Думе. Уполномоченный принял активное участие в обсуждении этих изменений, поддерживая их, но одновременно указывая на ряд обстоятельств, которые могут стать причиной конфликтов между работодателем и дистанционным работником.

В то же время стоит отметить, что самыми актуальными для 2020 года стали темы сохранения рабочих мест и защиты граждан от безработицы, что было вызвано сокращением экономической активности в связи с ограничениями, введенными в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции.

2.5. Право на пенсионное обеспечение

Тема пенсионного обеспечения граждан по-прежнему остается актуальной и количество обращений граждан по данному вопросу практически не изменилось. Всего в 2020 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области поступило 56 письменных обращений (АППГ – 61 письменное обращение).

Одной из основных причин обращений граждан за помощью к Уполномоченному по пенсионным вопросам продолжает оставаться трудность в получении от работодателя, его правопреемника или из архивных служб материалов, подтверждающих сам факт трудовых отношений и их условия, а также размер заработной платы за определенный период времени. Все эти обстоятельства тем или иным образом влияют на величину страхового стажа, стажа работы, учитываемого при определении права на льготную пенсию, а также на размер пенсии. При этом в одних случаях необходимость в справках вызвана тем, что записи в трудовой книжке составлены с нарушением требований, действовавших на момент их совершения, в других тем, что законодательство предусматривает определенные условия для реализации отдельных пенсионных прав, которые не подтверждаются трудовой книжкой (например, выполнение работ определенного вида в течение всего рабочего времени).

Оказывая гражданам практическую помощь, Уполномоченный направляет запросы во все организации, в которых могут находиться соответствующие архивные материалы. Однако, к сожалению, не во всех случаях возможно добиться положительного результата, так как не все работодатели ответственно подходили к своей обязанности сохранять архивные документы, отражающие трудовую деятельность граждан, и передавать их в архивные организации в случае своей ликвидации.

В случае, если работодатель находился на территории государств, которые ранее были членами союзного государства, то Уполномоченный взаимодействовал с уполномоченными по правам человека данных государств. Однако не всегда это приносит положительный результат. Супруги А. (вх.38 от 17.01.2020г.) значительную часть своей трудовой деятельности осуществляли в Республике Узбекистан. Однако у них отсутствовали справки о заработной плате за данный период, в результате чего они не могли претендовать на достойную пенсию. Уполномоченный обратился к Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан с просьбой оказать содействие в получении необходимых материалов. К сожалению, в течение года получить необходимые документы не представлялось возможным. Также отсутствовал положительный результат по обращению гражданина А. (вх.670 от 04.08.2020г.). По сообщению Уполномоченного по правам человека в Республике Азербайджан, документы о работе заявителя на указанных

им работах не сохранились, так как указанное предприятие было ликвидировано без назначения правопреемника и архивные документы не сдавались в Национальное архивное управление Азербайджанской Республики. Как следствие заявитель не смог реализовать право на досрочную пенсию.

Не лучшим образом обстоит ситуация и со случаями осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Так при рассмотрении обращения гражданина Т. (вх.763 от 07.09.2020г.) было установлено, что 02 декабря 2016 года прекратил свою деятельность и был исключен из единого государственного реестра юридических лиц СПК «Ахтубинский». При этом последний руководитель данного кооператива не передал в архив района никаких документов, отражающих трудовую деятельность работников организации. В целях защиты интересов граждан прокурор Среднеахтубинского районного суда обратился в суд с иском к бывшему руководителю СПК «Ахтубинский» с требованием обязать его передать указанные документы по личному составу в архив района. Данное требование решением Тракторозаводского районного суда г. Волгограда от 03 октября 2017 года было удовлетворено. На основании данного судебного решения 09 июня 2018 года было возбуждено исполнительное производство, однако имелись проблемы с исполнением данного решения. Уполномоченным также принимались меры для того, чтобы решение суда было исполнено, однако до настоящего времени положительный результат не достигнут. Заявитель между тем вынужден получать минимальную пенсию.

К сожалению, действующее пенсионное обеспечение построено таким образом, что негативные последствия отсутствия у гражданина по независящим от него обстоятельствам возможности получить требуемые справки, несет именно сам пенсионер в виде низкого пенсионного обеспечения. Конечно, каждый гражданин должен подтвердить свои пенсионные права, которые должны быть индивидуально определены с учетом всей его трудовой деятельности, ее особенностей. Однако при этом должен быть действующий порядок, гарантирующий сохранение соответствующей информации. Но такой порядок был введен в виде индивидуального персонифицированного учета только с 1998 года, в рамках которой работодатели передают в Пенсионный фонд Российской Федерации данные о трудовой деятельности граждан, которые имеют значение при определении их пенсионных прав, уже при осуществлении этой трудовой деятельности. Однако когда речь идет о периоде до даты регистрации гражданина в указанной системе, все зависит от того, насколько были ответственны руководители соответствующих предприятий в 1990-х годах в сохранении соответствующих архивных документов.

Помимо этого при рассмотрении отдельных обращений граждан выявлялись отдельные интересные особенности пенсионного законодательства России. В числе таких обращений заявление гражданки Ш. (вх.1097 от 10.12.2020г.). Из заявления

следовало, что она и ее супруг являются пенсионерами. При этом супруг Ш. продолжал осуществлять трудовую деятельность, в результате чего его доход в значительной степени превышал доход заявительницы, который состоял только из пенсии. По этой причине супруг Ш. был признан ее кормильцем и ему была назначена надбавка на иждивенца. Когда же супруг Ш. решил трудовую деятельность прекратить, его доход уменьшился, хотя и не сравнялся с доходом заявительницы. В результате этого супруг Ш. прекратил признаваться кормильцем заявительницы и утратил право на соответствующую надбавку к пенсии. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация, когда супруг Ш. утратил право на получение дополнительного материального обеспечения в виде надбавки на иждивенца не в результате улучшения его материального положения, а наоборот – в результате его ухудшения, что вряд ли можно признать разумным и логичным.

Другая ситуация стала известна при рассмотрении обращения гражданки Л. (вх.990 от 05.11.2020г.). Ее отец был получателем страховой пенсии. Однако в конце своей жизни он по состоянию здоровья не мог самостоятельно получать ее и, более того, были сомнения в его дееспособности. В судебном порядке гражданка Л. уже поставила вопрос о признании его недееспособным, однако он так и не был рассмотрен до конца по причине смерти отца гражданки Л. Между тем из-за состояния здоровья он не получал пенсию в течение шести месяцев. В соответствии с действующим пенсионным законодательством по этому основанию выплата пенсии отцу гражданки Л. изначально была с 01 июня 2019 года приостановлена, а через 4 месяца она была прекращена в связи с его смертью. Гражданка Л., действующая в качестве наследника, обратилась в Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по Кумылженскому району с просьбой выплатить всю пенсию, которую отец не получал начиная декабря 2018 года по момент смерти. Однако ее требование было удовлетворено только частично. Ей было отказано в выплате пенсии за период, начиная с момента приостановления выплаты пенсии ее отцу, то есть с июня 2019 года включительно. По мнению ГУ – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Волгоградской области, с июня 2019 года по момент смерти пенсия заявителю не начислялась, а, значит, она не должна наследоваться. В обоснование данного вывода приводятся выдержки из Федерального закона «О страховых пенсиях» от 28 декабря 2013 года №400-ФЗ, Гражданского кодекса Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации. Даже не оспаривая данную позицию, в то же время хотелось бы отметить тот факт, что, несмотря на приостановление выплаты пенсии отцу гражданки Л., ее выплата все же официально не прекращалась. Кроме того отец Л. не утратил право на получение пенсии в период после 01 июня 2019 года, которое уже было признано органами Пенсионного фонда Российской Федерации, однако не

мог им воспользоваться в силу объективных причин. Тем более, если бы процедура признания отца недееспособным была доведена до конца, по заявлению его опекуна выплаты были бы возобновлены, как следствие отец гражданки Л. получил бы пенсию и за каждый месяц, начиная с июня 2019 года. С учетом изложенного, отказ в иске гражданки Л. в получении в качестве наследства пенсии, на которую ее отец имел право с июня 2019 года и в последующие месяцы, выглядит по меньшей мере странно.

Таким образом, проблемы пенсионного обеспечения продолжают оставаться актуальными и граждане обращаются к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области с надеждой на получение содействия в их реализации. Между тем данная помощь не всегда может быть оказана, что предопределяется как действующим законодательством, так и отсутствием у граждан возможности доказать обстоятельства, имеющие юридическое значение.

2.6. Защита социальных прав граждан

95 жителей Волгоградской области обратились к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области по вопросам социального обеспечения населения, что составило 8,14% от общего количества письменных обращений. По сравнению с 2019 годом число обращений указанной тематики снизилось на 30 обращений.

Из указанного количества обращений 18 было посвящено вопросам признания граждан относящимися к льготным категориям, в том числе 11 человек обращались по вопросам признания инвалидами. Стоит отметить, что до настоящего времени у граждан отсутствует возможность пройти независимую медико-социальную экспертизу. Действующее законодательство предусматривает право граждан на прохождение данной экспертизы, но только в случаях и в порядке, установленных положением о независимой медицинской экспертизе, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. Однако соответствующий документ до настоящего времени не принят, что препятствует гражданам воспользоваться данной возможностью. Сегодня предусмотрена только независимая военно-врачебная экспертиза. Недоступность независимой медико-социальной экспертизы негативным образом отражается на доверии граждан к решениям государственных бюро медико-социальной экспертизы, так как не позволяет поручить проверку их решения организациям, не входящих в систему федеральных учреждений медико-социальной экспертизы. По этой же причине граждане зачастую не доверяют и судебным решениям по их жалобам на решения бюро медико-социальной экспертизы, так как для принятия решения по существу дела необходимо заключение экспертизы, проведение которой суды поручают также одному из государственных бюро медико-социальной экспертизы.

Еще один момент, который также существенен с точки зрения защиты социальных прав граждан и обеспечения их права на достойную жизнь. Признание инвалидом и определение группы инвалидности осуществляется в первую очередь на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма. То есть принимается во внимание объективное состояние здоровья самого гражданина. Между тем это не может быть единственным критерием для дачи ответа на вопрос о том, имеется ли у гражданина потребность в мерах социальной защиты, так как ответ на данный вопрос во многом зависит и от тех условий, в которых он проживает. В первую очередь, сможет ли он найти работу, которая соответствует его состоянию здоровья, будет ли работодатель согласен принять его на эту работу и соблюдать те ограничения, которые имеются у данного работника. Имеющиеся на практике проблемы с трудоустройством, которые могут быть у инвалида, зачастую не принимаются во внимание при определении группы инвалидности, непосредственно влияющей на уровень

социальной защиты. Так гражданин Н. (вх.199 от 02.03.2020г.) сообщал, что он был признан инвалидом вследствие наличия у него психического заболевания, и ему была определена третья группа инвалидности. Однако, проживая в сельской местности, он не смог найти подходящей работы. В то же время данное обстоятельство никоим образом не повлияло на решение об определении ему группы инвалидности. Он так и остается инвалидом третьей группы, получая меры социальной поддержки, которые не позволяют ему достойно существовать.

В то же время стоит отметить, что согласно данным ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» процент отказов в признании инвалидами не столь высок. Из обратившихся в 2020 году для решения вопроса о признании инвалидом 37 066 взрослых граждан 35 571 человек (то есть 95,97%) были признаны таковыми. Из 3 384 обратившихся за установлением категории «ребенок-инвалид» в отношении 3 166 (93,56%) такое решение было принято. При этом в ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» было обжаловано только 348 решений бюро медико-социальной экспертизы, из которых изменено было 53 решения. В ФГБУ «Федеральное бюро МСЭ» было обжаловано 68 решений областного бюро, при этом решение было изменено в 8 случаях¹.

Продолжая тему социального обеспечения инвалидов, вновь обращаюсь к теме обеспечения их техническими средствами реабилитации, так как соответствующие обращения продолжали поступать в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области и в отчетный период. Так гражданин А. (вх.109 от 03.02.2020г.) имел трудности с получением льготных протезов, начиная с ноября 2019 года, вплоть до момента обращения. На длительность получения средств реабилитации также жаловался и гражданин В. (вх.456 от 28.05.2020г.).

Вместе с тем наиболее часто граждане жалуются на проблемы с льготным обеспечением их положенными средствами гигиены. Как следует из обращений граждан, имеют место перерывы в поставках данных средств. Так у обратившегося в мой адрес инвалида первой группы Н. (вх.768 от 10.09.2020г.) срок использования последней партии доставленных средств гигиены истек 03 августа 2020 года и на момент обращения он ничего более не получал. Данная информация была подтверждена Волгоградским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации, сообщившим о том, что закупочные мероприятия еще не закончены и обеспечение инвалида Н. положенными средствами реабилитации планировалось только на 01 октября 2020 года. В аналогичной ситуации оказался и инвалид Т. (вх.111 от 04.02.2020г.). При этом в

¹ Письмо ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» от 20 января 2021 года №56/182.

обоих случаях гражданам было отказано выдать средства гигиены по нормам за тот период, в течение которого они не были обеспечены. Им предложили самостоятельно приобретать себе средства гигиены во время просрочки поставки им этих средств и в дальнейшем подавать документы на выплату компенсации. При этом стоит учесть, что Фонд социального страхования Российской Федерации компенсирует не полную стоимость средств гигиены, а лишь их часть, которая не превышает расходы самого фонда на аналогичные товары. Но розничная цена в аптеке всегда будет выше тех цен, по которым закупаются аналогичные средства реабилитации в централизованном порядке для инвалидов. Именно поэтому данный механизм не выгоден для инвалидов и для них гораздо лучше получить средства гигиены за прошедший период. Однако ограниченность их прав в данной ситуации фактически делает в отдельные периоды такой альтернативный способ обеспечения техническими средствами реабилитации, как получение компенсации их стоимости, единственно возможным, что нарушает их социальные права.

Также отмечу, что в 2020 году вновь ненадлежащим образом финансировались расходы на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации. Так на 2020 год согласованная потребность ГУ – ВРО Фонда социального страхования Российской Федерации на эти цели составила примерно 516 млн. рублей. При этом размер бюджетных ассигнований по данному направлению составил 446,3 млн. рублей, что составило 86,5% от потребности, и по итогам 2020 года остались неисполненными заявления инвалидов на обеспечение средствами реабилитации, поданные в ноябре – декабре 2020 года.

Продолжается негативная практика хронического недостатка финансирования расходов на санаторно-курортное лечение льготных категорий граждан. В 2020 году на данное направление ГУ – ВРО Фонда социального страхования Российской Федерации было выделено 50,473 млн. рублей, в результате чего по состоянию на 31 декабря 2020 года обеспеченность санаторно-курортными путевками льготных категорий граждан составила лишь 27%¹.

Вопросы вызывает и тот факт, что в российском законодательстве существуют разные требования к подтверждению одних и тех же обстоятельств, в зависимости от того, какие именно права необходимо определить. В частности, речь идет о подтверждении факта работы гражданина не менее шести месяцев в тылу во время Великой Отечественной войны. Если данный стаж необходим в целях определения пенсионных прав граждан, то в этом случае он может быть подтвержден и свидетельскими показаниями. Однако если необходимо решить вопрос признания гражданина тружеником тыла, то в этом случае факт работы в несовершеннолетнем

¹ Письмо ГУ – Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 20 января 2021 года №13-32/3408-15501.

возрасте должен подтверждаться исключительно документально. Именно отсутствие документального подтверждения данного обстоятельства стало основанием для отказа гражданке Р. (вх.951 от 26.10.2020г.) в соответствующей единовременной выплате, предусмотренной указом Президента Российской Федерации от 07 февраля 2020 года №100. Между тем в Пенсионном фонде Российской Федерации данный ее стаж учтен на основании свидетельских показаний. Представляется, что такая разница в доказывании одних и тех же обстоятельств, вряд ли может быть обоснована разумными доводами.

Обоснованное несогласие у граждан вызывает то обстоятельство, что в подавляющем большинстве случаев необходимым условием получения гражданами мер социальной поддержки является подача заявления о назначении этих мер поддержки. Проблема в том, что далеко не все граждане обладают полной информацией о своих правах, что является необходимым условием для того, чтобы своевременно подать соответствующее заявление. Иначе гражданин рискует оказаться в ситуации, в которой оказалась гражданка Ш. (вх.499 от 11.06.2020г.), сын которой, будучи военнослужащим, погиб при исполнении воинских обязанностей в 1997 году. Начиная с 2012 года, в связи с изменением законодательства, у нее возникло право на получение соответствующей ежемесячной денежной компенсации. Но сама заявительница узнала об этом только в декабре 2019 года при переезде на новое место жительства. Орган социальной защиты населения по прежнему месту проживания о наличии у нее такого права не уведомлял, поэтому она никаких заявлений в течение семи лет не подавала. Гражданка просила решить вопрос о выплате данной компенсации за период с 2012 по 2019 годы, в чем ей отказывали. По данной причине необходим механизм уведомления граждан об имеющихся у них правах для того, чтобы они могли своевременно ими воспользоваться.

Гражданами, имеющими право на государственную социальную помощь в виде набора социальных услуг, в 2020 году ставился вопрос об ограниченности форм реализации права на бесплатный проезд на транспорте к месту лечения и обратно. Так инвалид 1 группы К. (вх.624 от 17.07.2020г.) сообщал, что в мае 2020 года ему была в срочном порядке назначена операция в г. Санкт-Петербург. Не имея времени на оформление льготных проездных билетов, он за счет собственных средств оплатил проезд для себя и сопровождающего лица, надеясь на то, что по возвращении ему выплатят компенсацию расходов. Однако гражданину К. в этом было отказано, так как законодательство предусматривает лишь право на бесплатный проезд к месту лечения и обратно, но не на компенсацию потраченных средств. При этом возникает естественный вопрос о том, а почему бы не компенсировать расходы инвалида 1 группы на проезд к месту лечения в пределах

тех сумм, которые были бы потрачены государством на обеспечение данного проезда.

А вот другому инвалиду – гражданину Т. (вх.903 от 15.10.2020г.) было вообще отказано в оплате проезда к месту лечения по причине того, что оно должно было проходить не в медицинской организации, подведомственной федеральным органам исполнительной власти, а в медицинском учреждении субъекта Российской Федерации – города Москва. При этом стоит отметить, что Федеральный закон от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» гарантирует в рамках набора социальных услуг бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, не уточняя именно, где будет проводиться курс лечения. Данные ограничения выводятся из подзаконных актов и фактически ограничивают предусмотренное законом право, что нельзя признать правомочным.

Таким образом, несмотря на снижение количества обращений граждан по вопросам социальной защиты, остаются проблемы, на которые Уполномоченный ранее неоднократно акцентировал внимание в том числе законодателей, а также выявляются новые вопросы, связанные с реализацией гражданами права на социальное обеспечение.

2.7. Обеспечение прав граждан в ходе исполнительного производства

Реализация судебных решений является логичной и неотъемлемой частью судебного рассмотрения правовых споров, так как без принудительной процедуры исполнения судебных решений теряет смысл всего судебного разбирательства. Крайне редко ответчики, которые были обязаны что-либо сделать судебным решением, выполняют данное решение добровольно. В 2020 году о проблемах, возникших у граждан при осуществлении исполнительного производства, заявило 55 жителей Волгоградской области (АППГ – 70).

Прежде всего необходимо отметить одно обстоятельство, которое несомненно имеет существенное значение при оценке ситуации с обеспечением принудительного исполнения судебных решений. По информации Управления Федеральной службы судебных приставов Волгоградской области на одного судебного пристава – исполнителя в 2020 году приходилось 3 712 исполнительных производств, то есть в среднем по 309 исполнительных производств в месяц (в 2019 году аналогичные показатели составляли соответственно 3 295 и 274 исполнительных производств), что является, несомненно, довольно большим показателем и в значительной степени может объяснить основную проблему исполнительного производства – длительность исполнения судебных решений.

Между тем, именно длительность исполнительных производств является тем обстоятельством, из-за которого граждане обращаются к Уполномоченному с обращением. Так гражданка Л. (вх.436 от 25.05.2020г.) сообщила, что еще в 2008 году судебным решением в ее пользу с ответчика было взыскано 95 000 рублей. 06 марта 2009 года по ее заявлению возбуждено исполнительное производство, однако по истечении многих лет она никаких денежных сумм во исполнение судебного решения не получила. При этом ей пришлось столкнуться и с тем, что исполнительные листы судебными приставами – исполнителями терялись. Заявительнице, являющейся инвалидом, пришлось дважды самостоятельно в судебном порядке получать их дубликаты.

Также стоит отметить, что отдельные исполнительные производства затягиваются по причине сложности их исполнения. Так довольно часто к Уполномоченному обращаются граждане, которые являются взыскателями алиментов. Проблемы начинаются, когда должник не имеет постоянного и официального источника дохода. Можно наблюдать ситуации, когда должник по алиментам немедленно увольняется с работы, если его работодатель получает от судебного – пристава исполнителя требование об удержании части заработной платы в счет алиментов. Частым является отсутствие должника по месту своей регистрации как по месту постоянного проживания, а также отсутствие зарегистрированного на его имя имущества. Все это в значительной степени

осложняет исполнение решений об алиментах. А в отдельных случаях имеет место и нерасторопность судебных приставов – исполнителей, не принимающих своевременных меры для взыскания алиментов.

С 2017 по 2019 год Дзержинским районным отделом Управления ФССП по Волгоградской области возбуждались исполнительные производства о взыскании алиментов в пользу гражданки К. (вх.105 от 03.02.2020г.), однако положительного результата не было. В декабре 2019 года должника нашли в г. Москва, а также установили его место работы. Однако, как было выявлено прокуратурой Дзержинского района г. Волгограда, длительное время документы для обращения взыскания на его доходы в г. Москва не направлялись¹.

Исполнительное производство о взыскании алиментов в пользу гражданки С. (вх.734 от 31.08.2020г.) было возбуждено 29 апреля 2019 года. Длительное время местонахождение должника и место его работы обнаружить не представлялось возможным, несмотря на объявленный розыск. В итоге было установлено, что должник живет в Тракторозаводском районе г. Волгограда, однако никаких источников дохода у него не выявлено. Его привлекали к административной ответственности за невыплату алиментов, однако мер по погашению задолженности он так и не принял. По состоянию на 20 октября 2020 года задолженность по алиментам составила 689 208 рублей.

Исполнительное производство о взыскании алиментов в пользу матери трех несовершеннолетних детей гражданки Х. (вх.10 от 10.01.2020г.) было возбуждено Котовским районным отделением Управления ФСС по Волгоградской области 19 сентября 2019 года. Между тем, согласно полученным сведениям, должник не имеет постоянного места работы, а также постоянных доходов, на которые можно было бы обратить взыскание, в том числе и пособие по безработице. Имущество, на которое можно было бы обратить взыскание в счет задолженности по алиментам, также обнаружено не было. Должник привлекался к административной ответственности, в отношении него установлены предусмотренные законодательством ограничения, однако единственное, чего удалось добиться за пять месяцев исполнительного производства, это внесение на депозитный счет судебных приставов 10 000 рублей.

Исполнительные производства о взыскании алиментов тянутся годами. Причиной тому является не только тот факт, что сами алименты уплачиваются до совершеннолетия детей, а и то, что зачастую трудно установить доходы и имущество должников, на которые можно обратить взыскание.

¹ Письмо прокуратуры Дзержинского района Волгограда от 17 марта 2020 №1957ж-2017.

Затягивается также исполнение решений о сносе самовольно возведенных строений по причине отсутствия в бюджете средств, необходимых для исполнения данных решений без участия должника.

Довольно часто граждане – должники в своих обращениях сообщают о проблеме отсутствия предварительного уведомления судебными приставами – исполнителями о самом факте возбуждения исполнительного производства. Действующее законодательство четко предписывает обязанность судебного пристава – исполнителя направлять всем сторонам исполнительного производства уведомления о возбуждении исполнительного производства, в том числе должнику. Более того, должник имеет возможность в течение 5 суток после получения уведомления о возбуждении исполнительного производства исполнить требования исполнительного документа добровольно. В этом случае должник не будет платить исполнительный сбор. Однако для этого он должен хотя бы знать о самом факте возбуждения исполнительного производства.

Часто в адрес Уполномоченного поступали обращения граждан, являющихся должниками в исполнительном производстве, согласно которым в результате обращения взыскания на их и без того скромные доходы, они и их семьи оставались без средств к существованию. Так в результате обращения взыскания на половину пенсии пенсионер в итоге мог получить на месяц денежную сумму, которая была намного ниже прожиточного минимума. Тем более, что действующее законодательство гарантирует пенсионеру общий доход на уровне не менее прожиточного минимума.

Инвалид 2 группы гражданин У. (вх.300 от 20.04.2020г.), был должником по пяти исполнительным производствам. Единственным источником его дохода была пенсия в размере 8 700 рублей, из которой удерживалась максимально возможная доля – 50%. В связи с этим ему приходилось выживать на оставшиеся денежные средства.

Пенсионерка Ч. (вх.311 от 20.04.2020г.) была должником в исполнительном производстве. Размер ее пенсии составлял 9 100 рублей. Однако по решению судебного пристава – исполнителя из ее пенсии надлежало удерживать до 50% в счет погашения задолженности. В итоге Ч. оставалось для проживания на месяц всего 4 550 рублей. После обращения Уполномоченного и подачи Ч. соответствующего заявления о снижении удерживаемой доли пенсии, судебным приставом – исполнителем размер удержания из пенсии был уменьшен до 10%.

Данная проблема существует давно, так как действующее законодательство об исполнительном производстве, определяя максимальную долю доходов граждан, на которые может быть обращено взыскание, не содержит четкого указания на то, какого именно размера должна быть часть дохода, которая остается у гражданина. Имеется только норма, закрепляющая в качестве принципа исполнительного

производства положение о «неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования гражданина-должника и членов его семьи»¹. В связи с этим в Государственную Думу Российской Федерации были внесены проекты законов, предусматривающие способы определения размера дохода, который гражданин должник не должен лишаться при исполнении судебных решений. В основу было положено то, что данная часть не должна быть ниже прожиточного минимума, необходимого для проживания должника и членов его семьи.

Поддерживая в целом идею законопроектов об обеспечении должникам минимально достойного уровня жизни, Уполномоченный между тем отмечал необходимость их доработки с целью обеспечения равенства учета интересов должников и кредиторов. При этом необходимо отметить, что взыскивать деньги с гражданина может и другой гражданин. В случае принятия изменений в законодательство без корректировки может сложиться ситуация, когда гражданин не сможет взыскать ущерб, причиненный другим гражданином в результате затопления квартиры, совершения административного правонарушения и т.д.

Так, гарантируя получение должником дохода в размере не менее прожиточного минимума, законопроекты оставляют без внимания официальный доход супруга должника, зарегистрированное на супруга имущество, которых может быть предостаточно для обеспечения минимальных потребностей должника в случае их совместного проживания и совместного ведения хозяйства. Также были высказаны и иные замечания.

Продолжились в 2020 году заявления граждан по еще одной застаревшей проблеме – обращение взыскания на весь имеющийся у гражданина доход. Напомню, данная ситуация имеет место, когда гражданин получает соответствующую выплату в безналичной форме на счет в банке. Если это пенсия или заработная плата, то зачастую часть данной выплаты уже удерживал работодатель или орган Пенсионного фонда России по постановлению судебного пристава – исполнителя. Однако при поступлении в банк оставшихся денежных средств, их сумма также полностью удерживалась уже банком в связи с наложением ареста на счет судебным приставом – исполнителем. Допускались факты списания с арестованных счетов денежных средств, полученных гражданами в качестве социальных и иных выплат, обращение взыскания на которые вообще не допускается. Должнику приходилось получать справки с мест выплат и доказывать приставам назначение переводимым им на счет сумм. Это не всегда помогало вернуть удержанные средства, если они уже были переведены взыскателю, но препятствовало дальнейшим нарушениям установленных законом ограничений на

¹ Пункт 4 статьи 4 Федерального закона от 02 октября 2007 года №229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

обращение взыскания на отдельные виды доходов граждан, правда, зачастую, только на определенное время. Нередки были случаи, когда по истечении определенного времени взыскания на указанные виды доходов возобновлялось. Тогда должнику приходилось вновь доказывать невозможность обращения взыскания на данные суммы.

В целях решения данной проблемы в 2020 году был введен специальный механизм. На банки и кредитные организации, которые ведут счета граждан, на которые перечисляются их доходы, обращение взыскания на которые по закону ограничено, возложена обязанность рассчитывать сумму средств на счете должника, на которую можно наложить арест или обратить взыскание, с учетом действующих ограничений. При этом введена также обязательная идентификация всех платежей, поступающих на счет гражданина, с помощью специальных кодов, которые должны позволят кредитным организациям определять те доходы должника и их часть, на которые взыскание обращаться не должно.

Будем надеяться, что введенная система позволит избежать случаев оставления граждан без гарантированных им доходов и одна из застарелых проблем исполнительного производства будет окончательно решена с учетом интересов не только кредиторов, но и должника.

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

Федеральным законом от 18 марта 2020 года №48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», которого с большим нетерпением ожидали на протяжении пяти последних лет, были существенно расширены полномочия института региональных Уполномоченных по правам человека, что с одной стороны, является государственным признанием его эффективности и значимости в деле защиты прав человека, а с другой стороны, является весьма значительным кредитом доверия региональному должностному лицу в его деятельности по осуществлению контроля за работой территориальных органов Федеральных силовых структур, наделенных правом применения мер государственного принуждения гражданам.

Не могу обойти молчанием и еще одну новеллу Российского законодательства. Мною на протяжении с 2012 года велась переписка с заинтересованными лицами по вопросу об учете желания осужденных и их родных и близких при определении места отбывания наказания. К настоящему времени Федеральным Собранием внесены необходимы изменения в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, позволяющие учитывать волеизъявление осужденных при определении места отбывания ими наказания. И я испытываю достаточную степень удовлетворения от проделанной мною многолетней работы. В законную силу соответствующие поправки вступили 29 сентября 2020 года.

В частности, частью 2 статьи 81 УИК РФ теперь предусмотрено, что «...По письменному заявлению осужденного, направленного для отбывания наказания в соответствии с частью первой, второй или третьей статьи 73 настоящего Кодекса, либо с его согласия по письменному заявлению одного из его близких родственников по решению федерального органа уголовно-исполнительной системы при наличии возможности размещения осужденного один раз в период отбывания наказания осужденный может быть переведен для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида, расположенное на территории субъекта Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников, либо при невозможности размещения осужденного в исправительном учреждении, расположенном на территории указанного субъекта Российской Федерации, в исправительное учреждение, расположенное на территории другого субъекта Российской Федерации, наиболее близко расположенного к месту жительства данного близкого родственника, в котором имеются условия для размещения осужденного».

В 2020 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области количество обращений по вопросам деятельности силовых структур не превысило уровень 2019 года (около 280 обращений). Одновременно доля таких обращений в почте Уполномоченного по сравнению с предыдущими годами работы, фактически, не изменилась и составила около 25% от всех письменных обращений.

В связи с введением ряда ограничительных мер, направленных на профилактику распространения коронавируса COVID-19, мною было принято решение о корректировке плана совместных посещений мест принудительного содержания граждан, функционирующих на территории Волгоградской области. Такие посещения осуществлялись в исключительных случаях. В целях проверки поступающих обращений мною использовались возможности ОНК и прокуратуры и по результатам посещения ими мест принудительного содержания граждан можно констатировать, что ряд проблем имеет место. Особенно это касается органов внутренних дел, находящихся в зданиях, проекты которых не позволяют соблюдать установленные требования по уровню санитарных норм площади, освещения и размещения спальных мест. Долгосрочная цель в такой ситуации – организация нового строительства. Краткосрочная – максимально уважительное отношение к гражданам, предоставление им максимально возможных условий для отдыха в ночное время, реализация их права на питание и, что в период пандемии наиболее актуально, право дышать свежим воздухом.

Принятые в 2020 году ведомственные нормативные акты предусматривают не только наличие в территориальном органе внутренних дел как минимум трех помещений для задержанных, но и обязательное оборудование этих помещений приточно-вытяжной вентиляцией. В нашем регионе в некоторых территориальных органах внутренних дел таких помещений нет вообще. И это вызывает очень большую мою озабоченность.

Согласно социологическим исследованиям¹, проведенным в Волгоградской области, уверенность в защищенности своих личных и имущественных интересов выразили около 50,6% (в 2019 – 45,2%) опрошенных жителей региона, увеличился и уровень доверия к органам внутренних дел до 46,6% (2019 – 45,2%) и по этим показателям регион занимает соответственно 43 и 37 место в России. Эти показатели, в принципе, соответствуют складывающейся обстановке – на фоне общего снижения количества зарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях на 5,9%, продолжился рост количества зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений (+4,7%). Несмотря на то, что уровень преступности по тяжким и особо тяжким составам на 100 тыс. человек составляет 380,5 и этот показатель находится на уровне средне Российского показателя (383,7), но он

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

значительно выше среднего показателя по ЮФО (315,7). Полагаю, это повод для изучения соответствующих причин, а возможно и для обмена профессиональным опытом с нашими соседями по ЮФО.

Что касается дополнительного обучения и заимствования опыта соседей, то к тому есть все необходимые предпосылки. Я неоднократно обращал внимание органов внутренних дел на волокиту и необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел. Увы, но вынужден констатировать - эти проблемы никуда не ушли. Согласно статистическим данным около 20% постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела отменяются с последующим возбуждением уголовных дел, а если мы возьмем количество отмененных постановлений о приостановлении уголовных дел, то их доля составляет более 37% и при этом по информации ГУ МВД РФ по Волгоградской области «..фактов незаконного вынесения постановлений о приостановлении выявлено не было».

На этом же фоне можно привести примеры «законного» прекращения уголовных дел и уголовного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности (вх.502 от 11.06.2020г.).

В моей почте имеется материал по факту мошенничества на рынке оказания финансовых услуг. Первичное обращение в органы внутренних дел было сделано в январе 2019 года, а уголовное дело, после неоднократных отказов, было возбуждено только через год и после соответствующего обращения Уполномоченного (вх.1080 от 03.12.2020г.). Увы, такие примеры не единичны.

Ненадлежащее выяснение всех обстоятельств противоправных действий, причин и условий их совершения зачастую влечет дальнейшее усугубление ситуации и в конечном итоге приводит к нарушению прав граждан в том числе права на жизнь, личную неприкосновенность, права на жилище. В орган внутренних дел обратился гражданин Ч. (вх.901 12.10.2020г.), он сообщил, что в результате конфликта с лицом, которое недавно приобрело долю в квартире, к нему на кухне жилого помещения, в котором он проживает, было применено газовое оружие самообороны и он получил серьезную травму, в том числе и химический ожог глаз. В возбуждении уголовного дела было отказано, прокуратура не выявила при этом каких-либо нарушений законности. Примечательно, но ряд существенных и важных обстоятельств, в том числе и правомерность проникновения в жилое помещение лиц, не приобретших в установленном законом порядке права пользования (проживания) жилым помещением, никоим образом не устанавливался и не исследовался.

Обращения по поводу недобросовестного поведения приобретателей имущественных прав на жилые помещения, находящиеся в общей долевой собственности, не редкость. Зачастую, в них могут угадываться признаки злоупотребления правом. При заключении отдельных сделок с имущественными

долями в жилых помещениях, просматривается не только отсутствие у приобретателей реальных намерений на проживание, но и заведомая невозможность проживания в одном помещении нескольких семей, тем более не состоящих в родстве. Приобретатели таких долей, обычно, вполне состоятельные люди, в собственности которых имеется не один объект недвижимости и не одно жилое помещение, но приобретение имущественных долей в общей собственности с последующим созданием невыносимых жилищных условий для реально проживающих в помещении сособственников, в том числе и противоправными методами,- это инструмент для понуждения добросовестных владельцев к отчуждению части долевой собственности на крайне невыгодных условиях, что, как следствие, ведет к ухудшению их жилищных условий.

Проблема эта не является региональной. Практика, подобного рода «предпринимательской деятельности» так называемых «черных риелторов», широко распространилась в России и на неё систематически обращают внимание средства массовой информации, включая и телевизионную программу «Человек и закон». Эта информационная работа сформировала в обществе определенное мнение о незащитности простого человека перед лицом алчности и закона. Но в последние года государственные органы предпринимают реальные попытки отстоять имущественные и жилищные права тех граждан, для которых сохранение права собственности на имущественную долю в квартире или доме является единственной возможностью сохранить и право на жилище, гарантированное Конституцией Российской Федерации.

В Российской Федерации и в Волгоградской области в частности, формируется судебная практика разрешения дел о порядке пользования совместной долевой собственностью на жилые помещения, при которой не только не допускается вселение в жилые помещения тех приобретателей, доля которых в общей собственности незначительна, но и тех сособственников, которые уже имеют комфортабельное жилье и реально не нуждаются в приобретении дополнительных жилищных прав, влекущих превращение отдельных квартир в коммунальные. Эта практика мною приветствуется и её необходимо развивать в нашем регионе.

Органы внутренних дел должны принимать меры к исключению самоуправства и совершения новыми сособственниками любых насильственных действий, не основанных на цивилизованном разрешении имущественных и жилищных споров и этот способ исключительно судебный. К тому же это еще и метод профилактики конфликтов на бытовой почве, последствия которых могут влечь совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

Трудно переоценить роль прокуратуры в осуществлении надзора за законностью принимаемых решений. К сожалению, по жалобе гражданина Ч. потребовалось повторное обращение к Прокурору Волгоградской области, с

детальным изложением моей позиции. В частности, мною было предложено исследовать правомерность проникновения в жилище новых собственников против воли проживающих в квартире граждан, а также без соответствующего решения суда о вселении и порядке пользования квартирой. одновременно, мною было предложено дать оценку действиям сотрудников органов внутренних дел, которые под предлогом охраны общественного порядка обеспечили фактическое внесудебное вселение нового собственника.

Также потребовалось моё повторное обращение к Прокурору Волгоградской области по факту содержания гражданина Л. (вх.688 от 10.08.2020г.) в Изоляторе временного содержания УМВД РФ по г. Волгограду свыше 10 суток в течение месяца. Согласно данных органов внутренних дел гражданин Л. содержался в ИВС УМВД РФ по г.Волгограду в течение месяца 9 дней подряд и еще 5 раз доставлялся туда без ночевки. Именно на это обстоятельство и на различие терминов «содержание» и «доставление» сослались в прокуратуре города Волгограда и не увидели в действиях органа внутренних дел никакого нарушения федерального законодательства. Полагаю, что подобный подход не основан на требованиях закона и уж тем более не способствует охране и защите прав граждан. Такая позиция позволяет «доставлять» обвиняемых в ИВС каждый день в течение всего срока их содержания под стражей, а это, в свою очередь, предполагает их более раннее пробуждение, более поздний отход ко сну, а также дополнительные досмотры и весьма продолжительное перемещение в условиях специального автомобиля. Именно от такого обращения хотел оградить граждан Российский законодатель и именно поэтому ввел соответствующие временны ограничения. Это и подобные ему нарушения федерального законодательства и впредь не останутся без моего внимания и они должны быть исключены из практики работы силовых структур.

В связи с введением межгосударственных ограничений на передвижение граждан в условиях пандемии непростая ситуация сложилась в работе Центра временного содержания иностранных граждан УМВД РФ по г.Волгограду (далее ЦВСИГ). Возникли проблемы с передачей выдворяемых граждан в страны их гражданской принадлежности (некоторые страны существенно ограничили въезд граждан на свои территории). Напомню, что в ЦВСИГ все граждане переведены на камерное содержание, а максимальный срок их содержания может составлять 2 года. Это очень жесткие условия содержания, которые требуют законодательного урегулирования, в том числе определения порядка реализации права на труд. В настоящее время трудовая деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства в России существенно ограничена. На этом фоне административное взыскание в виде административного выдворения по своей тяжести превосходит некоторые уголовные наказания. В ходе моего посещения ЦВСИГ выдворяемым была оказана необходимая правовая и информационная помощь.

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

В течение 2020 года в адрес УПЧ в Волгоградской области от лиц, содержащихся в местах содержания под стражей, подведомственных ФСИН РФ и расположенных на территории Волгоградской области, поступило около 200 жалоб и иных обращений так или иначе относящихся к деятельности УФСИН. Непосредственно условий содержания в исправительных учреждениях касается лишь половина этого количества жалоб, в остальных поднимаются вопросы, не относящиеся к компетенции ФСИН РФ, и эта тенденция сохраняется на уровне последних лет.

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

- о недостатках в оказании медицинской помощи, в первую очередь, специализированной;
- о неудовлетворительном санитарном состоянии бытовых и подсобных помещений;
- об оформлении документов, удостоверяющих личность;
- оказания услуг информационно-правового характера, в том числе просьбы предоставить Формуляр и пояснительную записку для желающих обратиться в Европейский Суд по правам человека.

В связи с упомянутыми мною изменениями Федерального законодательства с новой силой зазвучал вопрос о переводе осужденных для отбывания наказания из исправительных учреждений одного региона в другие регионы. В настоящий момент мною ведется мониторинг правоприменительной практики реализации указанного нововведения и проводится работа по отработке механизмов его исполнения.

Необходимо отметить довольно слаженную работу ГСУ СК РФ по Волгоградской области, ГУМВД РФ по Волгоградской области, и УФСИН РФ по Волгоградской области по преодолению трудностей и ведомственной несогласованности порядка реализации карантинных и противоэпидемических мероприятий при приеме и передаче граждан, взятых под стражу, для их содержания в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания, особенно в случаях выявления у них признаков коронавирусной инфекции. Значительная роль в этой работе играли органы прокуратуры, которые выступали фактическим координатором этой деятельности.

Руководство исправительных учреждений также продемонстрировали четкость и организованность действий в период действия пандемии по

коронавирусу, что позволило не допустить вспышек опасных инфекционных заболеваний в исправительных учреждениях, как в местах массового скопления граждан. Практика показала, что ограничения прав осужденных, которые были применены в связи с карантинными мероприятиями, в том числе ограничения предоставления длительных и краткосрочных свиданий, изменение порядка общения осужденных и подозреваемых с защитниками, были вполне обоснованы, но в то же время были применены и меры по компенсации этих ограничений и использованы новые формы организации общения осужденных с родными и близкими. Полагаю, что уже апробированные формы общения с использованием видео-звонков стоит закрепить и развивать – это современный и весьма привлекательный способ общения.

Пандемия повлекла введение новых вынужденных форм общения граждан, находящихся под стражей, с адвокатами и следователями. В частности, в области были оборудованы помещения для работы «через стекло» только в трёх следственных изоляторах, куда и доставлялись арестованные. Это существенно затруднило работу следователей и адвокатов. По результатам рассмотрения жалоб адвокатов на ненадлежащие условия проведения свиданий с подзащитными и по некоторым другим вопросам мною была сформирована позиция, свидетельствующая о приемлемости условий конфиденциальности при осуществлении адвокатской деятельности в исправительных учреждениях в период пандемии. Одновременно, мною разработаны и направлены предложения руководству УФСИН РФ по Волгоградской области по организации плановых свиданий адвокатов с подзащитными. В частности, мною предложено использовать для планирования таких свиданий портал «Госуслуги» и сайт <https://34.fsin.gov.ru>.

Один из наиболее острых вопросов, вызывающих социальную напряженность в местах лишения свободы, это вопрос об оказании медицинской помощи осужденным и арестованным. В 2014 году Федеральной службой исполнения наказания РФ был анонсирован ввод в эксплуатацию нового корпуса ФКУ СИЗО-5. У приглашенных гостей было неподдельное восхищение по поводу уровня и количества специального оборудования в медицинском блоке, лицензирование которого планировалось осуществить в ближайшее время. Медицинский блок не функционирует до настоящего времени, дорогостоящее оборудование перераспределено между другими подразделениями ФКУ МСЧ-34, а арестованные не имеют возможности получить медицинскую помощь на должном уровне. Перспектива лицензирования видится еще более неопределенной на фоне отсутствия утвержденного Устава самого ГКУ МСЧ-34. По предоставленной мне информации проект Устава находится во ФСИН РФ более 8 месяцев. Необходимость активизации усилий руководства ФКУ МСЧ-34 по ускорению ввода в эксплуатацию имеющихся площадей и оборудования очевидна.

Фактически никак не решается вопрос об оказании сложной технологической медицинской помощи обвиняемым. Проблема состоит в том, что ряд обвиняемых нуждаются в специализированном оперативном вмешательстве, которое подразделениями ФКУ МСЧ-34 на территории Волгоградской области не практикуется и перспектива проведения необходимых медицинских манипуляций обусловлена вступлением приговора в законную силу и последующим их этапированием в медицинские учреждения системы ФСИН РФ, расположенные в других регионах. Полагаю, что нужны иные пути её решения и их необходимо найти.

В работе Уполномоченного значительное место занимают вопросы защиты социальных прав сотрудников правоохранительных органов. Одна из основных проблем – это обеспечение прав сотрудников на жилище. Установленные законодательно гарантии реализации данного права реализуются неудовлетворительно. Так в 2018 году бюджетные ассигнования на единовременную социальную выплату были реализованы только в отношении одной семьи погибшего сотрудника органов внутренних дел. В 2019-2020 году такие выплаты МВД РФ не осуществляло вообще. Утвержденные бюджетные ассигнования на 2021-2022 годы предположительно позволят обеспечить нуждающихся сотрудников МВД России, принятых на учет по 12 ноября 2012 года.

В мой адрес поступило обращение гражданина С. (вх.266 от 25.03.2020г.), который ранее проходил службу в органах принудительного исполнения Российской Федерации в должности судебного пристава, а на момент обращения состоял на должности инспектора в подразделении ФСИН России. Он поставил вопрос о его праве на получение надбавки за выслугу лет и порядке её назначения.

Мною был самостоятельно проведен мониторинг правовых актов, регулирующих порядок назначения искомой выплаты, а также правового регулирования сопутствующего вопроса о порядке исчисления выслуги лет для назначения пенсии по выслуге лет лицам, проходившим службу в органах принудительного исполнения Российской Федерации. По результатам мониторинга мною в апреле 2020 года было направлено обращение в Правительство РФ с конкретными предложениями по усилению социальной защищенности сотрудников ФСИН РФ. Эти предложения были одобрены и Постановлением Правительства РФ от 20 июня 2020 года №896 утверждены изменения в ряд подзаконных актов, которые позволили снять возникающие вопросы по соответствующим выплатам и пенсионному обеспечению. Таким образом, социальные права значительного числа сотрудников УФСИН РФ были защищены и восстановлены.

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.

2.9. Обеспечение прав граждан на безопасность от животных без владельцев

Еще одной проблемой для Волгоградской области стал вопрос обеспечения безопасности волгоградцев от безнадзорных животных, в первую очередь от собак. Начиная с конца 2019 года неоднократно поступала информация о случаях агрессивного поведения бродячих собак в отношении граждан в Волгоградской области, в том числе в г. Волгограде. Так информационное агентство «Высота 102» в августе 2020 года сообщало о нападении стаи бродячих собак на 94-летнего ветерана Великой Отечественной Войны на центральной набережной¹. А на сайте V1.ru за первые 8 месяцев 2020 года теме значительной концентрации собак в волгоградских городах и их нападениях на горожан было посвящено более 20 статей (!). Также была опубликована информация о том, что в 2019 году в подразделения полиции по всей области от граждан поступило 416 сообщений о нападении либо агрессивном поведении собак, 155 из которых от жителей г. Волгограда².

Публикации в средствах массовой информации были не единственным источником информации о неблагоприятном положении в этой сфере. Такие же обращения поступали от жителей региона и в адрес Уполномоченного (например, вх.23 от 14.01.2020г.; вх.268 от 25.03.2020г.; вх.487 от 08.06.2020г.; вх.534 от 23.06.2020г.). В своих жалобах они сообщали о случаях нападения бродячих собак на самих заявителей, их родственников, в том числе несовершеннолетних детей, на прохожих, о наличии стай бродячих животных на территориях школ или в непосредственной близости от них, в местах отдыха граждан (парки, скверы, детские площадки и т.д.) и отсутствии должной и своевременной реакции специализированных муниципальных служб на обращения по данному вопросу.

Особо хотелось бы отметить обращение гражданина У. (вх.722 от 27.08.2020г.), который сообщал, что на территории МОУ «Средняя школа №95» имеется стая бродячих собак, создающая угрозу жизни и здоровью подростков, так как имелись факты нападения собак на детей. Из приложенных документов следовало, что еще 03 марта 2020 года родителями направлялось коллективное обращение в администрацию Краснооктябрьского района г. Волгограда, Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда и МКП «Горпитомник» с требованием принять меры по отлову агрессивных животных, однако никаких мер принято не было. Только 09 июля 2020 года специалисты МУ «Городской центр отлова животных и зеленых насаждений» приняли меры по обращению граждан. Однако в полной мере бродячие животные не были изолированы, и, как следствие, 19 августа 2020 года произошло повторное

¹ <https://v102.ru/news/90431.html>

² <https://v1.ru/text/gorod/66479605/>

нападение бродячих собак на сына гражданина У., который после получения учебников для нового учебного года направлялся домой.

После обращения Уполномоченного в сентябре 2020 года были проведены дополнительные мероприятия по отлову бродячих животных на территории МОУ «Средняя школа №95»¹.

Также стоит вспомнить, что в конце ноября 2020 года в Волгоградской области умерла девятилетняя школьница, у которой при жизни наблюдались признаки бешенства. Как предполагают, заражение произошло от получившего в ее семье приют бродячего щенка, который во время игры укусил погибшую².

С целью объективной оценки ситуации Уполномоченным была запрошена информация о численности бродячих собак и динамике данного показателя за последние годы на территории Волгоградской области в целом и отдельно в городских округах региона, о принимаемых мерах по обеспечению безопасности граждан. По итогам анализа Уполномоченным был подготовлен Специальный доклад об обеспечении права граждан на безопасность от животных без владельцев³.

По информации Комитета ветеринарии Волгоградской области общее количество собак без владельцев в регионе в период с 2015 по 2019 годы было стабильным в пределах от 22 000 до 23 400 особей. При этом в 2020 году отмечено снижение их количества до 19 951 особи⁴.

Поступившая из городских округов информация свидетельствовала о том, что в городе Волжском и Камышине в предыдущие годы имел прирост количества бродячих собак. Некоторое снижение их количества показал город Фролово. Отсутствие четкой динамики отмечено в городе Урюпинске. При этом администрации данных муниципальных образований все же имели данные о количестве собак без владельцев.

Необычный ответ пришел от администрации Волгограда. Информации о количестве собак без владельцев она не представила, ссылаясь на то, что соответствующие полномочия по проведению мониторинга наличия животных без владельцев на территории города на нее не возложены, что эти полномочия имеются у Комитета ветеринарии Волгоградской области⁵.

В связи с этим у Уполномоченного сразу возникли вопросы о том, каким образом администрация Волгограда организывает работу по реализации закрепленных за ней полномочий по обращению с бродячими животными,

¹ Письмо Департамента городского хозяйства администрации Волгограда от 11 сентября 2020 года №ДГХ/02-15569.

² <https://www.volgograd.kp.ru/daily/21712093/4331147/>

³ <https://hr34.volganet.ru/izdaniya/spetsialnye-doklady/>

⁴ Письмо Комитета ветеринарии Волгоградской области от 13 августа 2020 года №01-09/3713.

⁵ Письмо администрации Волгограда от 12 августа 2020 года №05-п/2579.

обитающими на территории города¹, а также как будет проводиться работа по контролю их численности. В частности, как можно определить объем средств, необходимых для отлова, вакцинации, стерилизации и временного содержания собак без владельцев, если даже нет информации об их количестве и динамике данного показателя. При этом стоит отметить, что и обращения граждан по вопросам агрессивного поведения безнадзорных собак, и большая часть публикаций в средствах массовой информации на эту тему касались именно города Волгограда. Также обращает на себя внимание и то, что подобное отношение было только у администрации Волгограда.

Таким образом статистических данных, позволяющих сделать четкий вывод о том, что повсеместно имеет место резкий рост количества собак без владельцев, получено не было. Тем не менее поступающие в мой адрес обращения граждан и информация из средств массовой информации свидетельствовали о наличии проблем с обеспечением безопасности граждан от агрессии бродячих животных. При этом назвать их имеющуюся в настоящее время численность незначительной невозможно.

Ранее работа в отношении безнадзорных животных осуществлялась в рамках мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных. До 2018 года основным способом решения проблемы наличия в населенных пунктах собак без владельцев был их отлов и умерщвление. При этом данные действия предпринимались только в отношении животных, которые проявляли немотивированную повышенную агрессивность в отношении человека или других животных, страдали бешенством или вследствие каких-либо заболеваний или полученных травм были нежизнеспособны. Поэтому существенного снижения количества таких собак за прошедшие годы не было. При таком подходе отсутствовала и необходимость в приютах для животных, имеющих соответствующие ресурсы для реализации методов регулирования численности животных без владельцев.

Федеральный закон от 27 декабря 2018 года №498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² установил четкий запрет на умерщвление животных без владельцев. Начиная с 01 января 2020 года, оно допускается только в случаях, когда имеется необходимость прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособных животных. В настоящее время законодательством, в целях регулирования численности безнадзорных собак, предусмотрена практика отлова

¹ Пункт 15 части 1 статьи 16.1 Федерального закона 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Далее по тексту – Федеральный закон об ответственном отношении с животными.

собак без владельцев, их вакцинации от бешенства и иных болезней, опасных для человека, стерилизации и возврата на прежнее место проживания в случае, если они не проявляют немотивированной агрессии. Если же собака проявляет немотивированную агрессию, то в этом случае она подлежит содержанию в неволе до естественной смерти.

Целью данных мероприятий является исключение возможности передачи от животных человеку опасных инфекционных заболеваний, а также предупреждение самовоспроизводства собак без владельцев. Данная практика должна привести к сокращению их численности, но только при условии того, что в сжатые сроки (6-12 месяцев) процедура отлова и стерилизации будет проведена не менее чем в отношении 80% собак без владельцев. Однако в настоящее время этому препятствуют:

- недостаточность финансирования соответствующих мероприятий из местных (до полного отсутствия) и областного бюджетов;

- недостаток в приютах для животных и организациях, способных обеспечить обращение с животными без владельцев в соответствии с новыми требованиями действующего законодательства. При этом стоит отметить, что по информации отдельных городских округов, на их территории вовсе отсутствуют организации, которые осуществляют деятельность по обращению с животными без владельцев.

Поступившая информация о принимаемых мерах по контролю численности животных без владельцев, по их отлову и стерилизации, свидетельствует о том, что они явно недостаточны для того, чтобы в течение нескольких месяцев осуществить стерилизацию подавляющей части животных без владельцев и прервать цикл их воспроизводства. Так, по информации администрации городского округа – город Камышин, на сентябрь 2020 года в городе насчитывалось 1 527 животных без владельцев. При этом в сентябре того же года было отловлено лишь 29 особей. На планируемые к выделению в 2021 году средства будет возможно отловить не более 29 особей¹.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что проводимая в настоящее время работа по регулированию численности животных без владельцев в населенных пунктах Волгоградской области практически не эффективна. Необходимо существенное увеличение финансирования соответствующих расходов, принятие мер по созданию организаций, осуществляющих мероприятия по обращению с животными без владельцев, чтобы в рамках действующего законодательства в ближайшее время осуществить мероприятия по отлову, стерилизации и вакцинации животных без владельцев, а также помещению в приюты до естественной смерти тех животных без владельцев, которые проявляют немотивированную агрессию.

¹ Письмо Администрации городского округа – город Камышин №08/01-09/3516 от 27 октября 2020 года.

В связи с этим хотелось бы отметить, что в таких условиях введение в действие Федерального закона об ответственном обращении с животными в части обращения с животными без владельцев было преждевременным ввиду отсутствия условий, необходимых для обеспечения его реализации. Более того, создается возможность неконтрольного роста численности таких животных.

Кроме того, проведение предусмотренных законодательством мероприятий с собаками без владельцев не делает их полностью безопасными. Имеются случаи, когда и домашние собаки выходят из-под контроля своих хозяев и причиняют им вред. При этом ситуацию усугубляет значительное количество данных животных на улицах и образование ими стай. Тот факт, что после проведения ветеринарных процедур данное животное не страдает инфекционными заболеваниями и не способно приносить потомство, не делает ее безопасной для человека, так как оно не лишено своей природной силы и инструментов нападения, о чем свидетельствуют обращения граждан. Представляется, что даже в случае массового отлова всех собак без владельцев и лишения их возможности размножаться, проблема исходящей от них опасности будет решена только по истечении длительного времени, когда значительно снизится их численность.

В связи с этим, считаю, что необходимо на федеральном уровне еще раз изучить данную проблему не только из принципа гуманного отношения к животным без владельцев, но и с учетом реальной численности собак без владельцев в городах, права граждан на безопасность в населенных пунктах, наличия в бюджетах регионов и муниципальных образований финансовых средств для проведения предусмотренных действующим законодательством мероприятий по регулированию численности животных без владельцев в кратчайшие сроки. На основании анализа всех этих обстоятельств считаю рассмотреть вопрос о приостановлении действия отдельных положений Федерального закона об ответственном обращении с животными до момента сокращения популяции собак без владельцев до приемлемого уровня.

Справедливости ради стоит отметить и то, что причина нынешней ситуации не только в непринятии органами власти и местного самоуправления должных мер по регулированию численности животных без владельцев, но и в действиях граждан, так как причинами появления в населенных пунктах бесхозных собак и увеличения их численности являются:

- наличие доступного корма (незакрытые мусорные баки; некоторые граждане самостоятельно подкармливают уличных животных);

- допущение неконтрольного выгула нестерилизованных домашних животных (самовыгул) и неконтролируемое их размножение (частный сектор в городах и сельской местности, садоводческие и огороднические товарищества

(особенно по окончании сезона), промышленные объекты, стройки, парковки, гаражи и т.д.);

- неприятие хозяевами домашних животного мер по недопущению у них нежелательного потомства и отказ от родившихся животных;

- отказ от домашнего животного в силу различных причин (ухудшение материального положения хозяина, нежелание содержать старое и больное животное, переезд на новое место жительства, непригодное для животного, приобретение животного исключительно на время) без предварительного устройства его в приют.

Стоит отметить, что действующее законодательство в принципе содержит нормы, которые направлены на устранение этих причин. Так Федеральный закон от 27 декабря 2018 года №498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Правила содержания домашних животных на территории Волгоградской области, утвержденные постановлением Администрации Волгоградской области от 23 января 2015 года №37-п, предусматривают для хозяев домашних животных следующие обязанности:

1) проведение в отношении своих питомцев мероприятий по учету домашних животных (в том числе собак) в учреждениях ветеринарии Волгоградской области, обеспечение сохранности устройств и приспособлений для их идентификации на протяжении всей жизни;

2) принятие мер по предотвращению нежелательного потомства у животных;

3) не допущение отказа от содержания животных по каким-либо мотивам до того момента, как ему не будет найден новый владелец или он не будет определен в приют для животных;

4) исключение возможности свободного, неконтролируемого передвижения животного во дворах многоквартирных домов, на детских и спортивных площадках, а также не допускать выгул животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных.

Однако, к сожалению, исполнение собственниками домашних животных данных и других обязанностей, предусмотренных Федеральным законом об ответственном обращении с животными, сегодня не обеспечивается возможностью применения к нарушителям мер административного воздействия, так как действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает соответствующего наказания. Возможно лишь привлечение к административной ответственности за неисполнение обязанности по учету домашних животных на основании положений статьи 6.4 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности. В связи с этим должностные лица Комитета ветеринарии Волгоградской области,

выявляющие нарушения законодательства об ответственном обращении с животными, в настоящее время проводят с нарушителями лишь разъяснительные беседы, что вряд ли позволит добиться неукоснительного исполнения закона.

Введение административной ответственности за данные правонарушения будет способствовать профилактике роста числа собак без владельцев.

Специальный доклад Уполномоченного, посвященный проблемам обеспечения безопасности граждан от собак без владельцев, в котором были озвучены указанные выше предложения по увеличению финансирования соответствующих расходов, созданию специализированных учреждений, возможном временном приостановлении норм о порядке обращения с животными без владельцев и введении административной ответственности за нарушение норм, устанавливающих для собственников домашних животных обязанности в отношении их питомцев, был направлен Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Председателю Волгоградской областной Думы, заместителю Губернатора Волгоградской области, курирующему данное направление, прокурору Волгоградской области и главам городских округов области.

Согласно полученной информации, в августе 2020 года было принято решение об увеличении расходов областного бюджета на софинансирование обязательств муниципальных образований по поддержке некоммерческих организаций, реализующих мероприятия, направленные на регулирование численности животных без владельцев, с 2 млн. рублей до 4,5 млн. рублей. Также в 2021 году планируется увеличить эти расходы до 10,0 млн. рублей. Положительный опыт работы некоммерческих организаций по контролю численности бездомных собак планируется расширить на другие муниципальные образования.

Кроме того разработан проект государственной программы Волгоградской области «Строительство межрайонных приютов для содержания животных без владельцев на территории Волгоградской области». Данным проектом предусматриваются мероприятия по реконструкции приюта для животных в г. Волгограде, а также строительство межмуниципальных приютов для животных без владельцев. На данные цели планируется в целом направить 42,7 млн. рублей¹.

В то же время стоит отметить, что указанные средства являются недостаточными, так как только в г. Волгограде для проведения в кратчайшие сроки только отлова и стерилизации 80% собак без владельцев (7 470 особей), что позволит прервать цикл их воспроизводства, требуется 58 млн. рублей². В настоящее время в таких объемах бюджетные средства на регулирование численности животных без владельцев не выделяются.

¹ Письмо Администрации Волгоградской области от 28 сентября 2020 года №02а-7/13496.

² Письмо Администрации Волгограда от 21 октября 2020 года №05-и/3374.

В связи с изложенным имеется опасность того, что решение данной проблемы примет затяжной характер, что будет означать сохранение опасности для граждан от агрессии со стороны собак без владельцев. В этой ситуации гуманность по отношению к животным, проявленная при принятии Федерального закона об ответственном отношении с животными, может обернуться проблемами для самих людей. Тогда необходимость обеспечения безопасности людей поставит задачу приостановления действия данного федерального закона с целью более быстрого решения вопроса сокращения численности животных без владельцев прежними негуманными методами. Чтобы избежать этого, проблему должного финансирования предусмотренных федеральным законодательством мероприятий необходимо решать уже сейчас.

2.10. Об изменении часовой зоны Волгоградской области

Одним из неоднозначных вопросов, которому в 2020 году было уделено значительное внимание, стал вопрос изменения принадлежности Волгоградской области определенной часовой зоне, от чего зависит исчисление местного времени. В частности в аппарат Уполномоченного поступило значительное количество обращений граждан, которые считали необходимым оставить Волгоградскую область в той часовой зоне, в которой она находилась последние два года. В пользу этого варианта приводились различные аргументы, в том числе положения законодательства, гарантирующие реализацию решений, принимаемых на референдуме.

Напомним, что в начале 2018 года перед жителями Волгоградской области был поставлен вопрос, который звучал следующим образом: «Считаете ли Вы необходимым внесение Волгоградской областной Думой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "Об исчислении времени", предусматривающего переход Волгоградской области из 2-ой часовой зоны (МСК, московское время, UTC+3) в 3-ю часовую зону (МСК+1, московское время плюс 1 час, UTC+4)?». Получить ответ на данный вопрос от граждан предлагалось путем проведения областного референдума, организованного Избирательной комиссией Волгоградской области.

Указанный референдум был проведен 18 марта 2018 года. Согласно опубликованным Избирательной комиссией Волгоградской области результатам, 58,82% граждан, которые приняли участие в голосовании, посчитали необходимым внесение проекта федерального закона, которым предусматривалось включение Волгоградской области в третью часовую зону.

В соответствии с результатами референдума Волгоградской областной Думой в конце апреля 2018 года был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий изменение в Волгоградской области часовой зоны со второй на третью. Данный проект был рассмотрен и принят. Таким образом, часовая зона Волгоградской области была изменена на третью, то есть московское время плюс один час.

В связи с этим хотелось бы отметить, что в ходе проведенного 18 марта 2020 года референдума непосредственно решение об изменении часовой зоны Волгоградской области населением не принималось. Принятие такого решения на референдуме Волгоградской области было бы незаконным, так как законодательство не допускает вынесение на референдум субъекта Российской Федерации вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации. При этом Конституция Российской Федерации относит вопросы исчисления времени только к компетенции Российской Федерации

Федерации, но не ее субъектов¹. Изменить часовую зону субъекта Российской Федерации возможно только путем внесения изменений в Федеральный закон от 03 июня 2011 года №107-ФЗ «Об исчислении времени», однако такое решение вправе принять только Государственная Дума Российской Федерации.

Если исходить из текста вопроса, поставленного перед жителями области, то на референдуме было принято решение о том, что Волгоградской областной Думе необходимо внести в Государственную Думу Российской Федерации законопроект, в результате принятия которого Волгоградская область будет переведена в третью часовую зону. Юридическая сила данного решения определена пунктом 9 статьи 73 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и оно было полностью реализовано в течение 2018 года.

Так как по итогам референдума решение непосредственно об изменении часовой зоны Волгоградской области не принималось, то определенные в законе гарантии действия решений референдума в виде ограничений возможностей по его отмене или изменению² в данном случае не применяются. В связи с этим каких-либо правовых препятствий в проведении нового опроса населения на предмет нового изменения часовой зоны не было.

Проведенные по инициативе Волгоградской областной Думы в 2020 году мероприятия, имевшие своей целью выявление мнения населения по вопросу об исчислении времени на территории Волгоградской области, референдумом не являлись. Проведением данного опроса занималась не Избирательная комиссия Волгоградской области, а органы местного самоуправления. При этом граждане давали ответ на следующий вопрос: «Какую часовую зону Вы считаете предпочтительнее на территории Волгоградской области?». 65,74% опрошенных граждан выбрали вторую часовую зону. В связи с этим Волгоградская областная Дума внесла в Государственную Думу Российской Федерации соответствующий проект федерального закона, после принятия которого Волгоградская область вновь стала относиться ко второй часовой зоне и местное время стало исчисляться также, как и в городе Москве.

Стоит отметить, что в 2018 году и в 2020 году фактически гражданами давался ответ на один и тот же вопрос: имеется ли необходимость внесения в установленном законом порядке проекта федерального закона, изменяющего действующий в Волгоградской области порядок измерения местного времени. Только ответ на данный вопрос был получен в разных формах. Окончательное решение о выборе

¹ Пункт «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 12 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

² Пункт 6 статьи 73 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

часовой зоны для Волгоградской области принималось Государственной Думой Российской Федерации. При этом результаты как мероприятий 2018 года, так и результаты мероприятий 2020 года были полностью реализованы. Правовых препятствий для проведения этих мероприятий как в 2018 году, так и в 2020 году не было.

Дополнительно отмечу, что по данному вопросу Уполномоченный обращался в прокуратуру Волгоградской области. По итогам рассмотрения данного обращения нарушения действующего законодательства и основания для прокурорского вмешательства установлены не были¹.

¹ Письмо прокуратуры Волгоградской области от 14 октября 2020 года №7/1-1485-2017.

3. Общие оценки и выводы Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области

Прошедший 2020 год был в значительной степени годом необычным. В этот год Российская Федерация, наряду с остальными странами мира, столкнулась с угрозой распространения нового, ранее неизученного заболевания. Являясь социальным государством, Российская Федерация должна была принять необходимые меры по защите граждан от негативных последствий распространения данного заболевания, которое оказывало влияние на все сферы общественной жизни.

Указанные мероприятия были приняты как на федеральном, так и на региональном уровнях. Выявлялись заболевшие граждане, а также те, кто с ними контактировал, и обеспечивалась их изоляция. Больным гражданам стала оказываться медицинская помощь, первоначально направляя их всех и контактировавших с ними в инфекционные стационары, а в дальнейшем в зависимости от состояния здоровья. Вопрос нехватки мест для госпитализации больных граждан решался не только за счет строительства новых стационаров, но и путем перепрофилирования действующих медицинских учреждений и переобучения их персонала.

Был принят комплекс ограничительных мероприятий, направленный на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции. Целью указанных ограничений стало сокращение контактов между гражданами и создание условий, в значительной степени снижающих передачу нового заболевания от человека к человеку. В их числе стали решения об обязательном использовании гражданами в общественных местах и на объектах общественного транспорта средств индивидуальной защиты органов дыхания и перчаток, соблюдении минимальной социальной дистанции 1,5 метра, введении ограничений на предоставление отдельных услуг и работу определенных организаций, сокращение количества и времени работы общественного транспорта.

Несмотря на то, что данные мероприятия вызвали неоднозначную оценку со стороны граждан, на сегодняшний день можно сказать, что Волгоградская область смогла справиться с ростом числа заболеваний новой коронавирусной инфекцией.

Вместе с тем, принятые меры негативным образом сказались на деятельности отдельных учреждений и организаций, часть из которых были вынуждены работать в условиях серьезных ограничений, а часть – прекратить свою деятельность. Это в свою очередь отразилось на их работниках, а в целом по Волгоградской области был отмечен рост числа безработных. Для поддержки работающих организаций и гражданам, ставшими безработными, Правительство Российской Федерации

оказывало финансовая помощь. В частности, гражданам выплачивались повышенные размеры пособий по безработице. Продолжались приниматься меры по развитию рынка труда, в результате чего с августа 2020 года количество безработных граждан стало сокращаться.

В итоге можно сделать вывод о том, что принятые комплексные меры, связанные с предотвращением распространения новой коронавирусной инфекции, а также, несомненно, мужество и стойкость медицинских работников позволили оказать квалифицированную помощь инфицированным гражданам, замедлить темпы распространения заболевания, не допустить перегрузку системы здравоохранения, а также, в определенной степени, смягчить негативные последствия ограничительных мер.

В настоящее время необходимо проанализировать практику реализации всех принятых решений, чтобы систематизировать полученный уникальный опыт и выработать план действий на случай возникновения новых вспышек ранее не изученных заболеваний.

К сожалению, в 2020 году граждане обращались к Уполномоченному также и по вопросам, которые не связаны с ограничительными мероприятиями. Так сохраняется недостаточное финансирование расходов на обеспечение отдельных категорий граждан льготными лекарствами. Если Волгоградская область выделила на эти цели более 86% от нуждаемости в лекарственных препаратах граждан, обеспечение которых является обязанностью региона, то Российская Федерация на обеспечение лекарствами граждан, которых она должна обеспечивать лекарствами, выделяет не более 32%. При этом в результате некоторой противоречивости действующего законодательства имеет место неравенство в правовом положении указанных граждан, в результате которого те, кто должен получать льготу за счет федерального бюджета, на практике получают возможность обеспечения льготными лекарствами из обоих бюджетов, которой нет у граждан, которые должны обеспечиваться за счет бюджета области. Эти и иные вопросы льготного лекарственного обеспечения необходимо решать путем внесения изменений в действующее федеральное законодательство.

Полноценной реализации жилищных прав граждан в значительной степени также препятствуют проблемы ненадлежащего финансирования соответствующих расходов, вследствие чего граждане, нуждающиеся в жилом помещении и имеющие право на его получение по договору социального найма, годами стоят в соответствующих очередях практически без какого-либо движения. Обстановка с обеспечением жильем граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стабилизировалось, так как благодаря ежегодному выделению областью средств на обеспечение их жильем и реальное предоставление жилых помещений, данные граждане могут реализовать свои права. Однако, несмотря на

эти усилия, количество очередников продолжает увеличиваться. Недостаточно средств на обеспечение жильем отдельных категорий граждан выделяется и на федеральном уровне, о чем свидетельствует хотя бы положение бывших сотрудников органов внутренних дел, часть из которых уже по решениям судов подлежит выселению без предоставления другого жилья, несмотря на их нереализованные права.

Ненадлежащее финансирование отмечается и в сфере социального обеспечения, когда речь идет об обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации, и уж тем более о санаторно-курортном лечении, о чем Уполномоченный уже неоднократно информировал компетентные федеральные органы исполнительной власти.

Проблемы, по которым обращаются к Уполномоченному, могут быть вызваны и действующим правовым регулированием. Так возмущение со стороны граждан вызывают нормы, обязывающие их оплачивать за вывоз мусора по месту нахождения своего жилья, в котором они в действительности не проживают и не зарегистрированы, где они не производят отходы, только по причине того, что они являются его собственником. Также вряд ли можно согласиться с положением, когда граждане ухаживают за пожилым членом своей семьи, который не получал пенсию по причине ухудшения состояния здоровья, и после его смерти не могут получить полагающуюся ему пенсию только потому, что ее выплата была приостановлена по формальным причинам (неполучение пенсии более шести месяцев). Не понятны для граждан причины, почему свидетельские показания могут приниматься в подтверждение стажа работ во время Великой Отечественной войны для определения пенсионных прав, но они ничего не значат при определении права на признание статуса «труженик тыл».

На протяжении длительного времени обоснованной критике подвергаются нормы трудового законодательства, допускающие установление непосредственной платы за труд на уровне ниже прожиточного минимума, включение в размер заработной платы, который не должен быть ниже минимального размера оплаты труда, компенсационных и стимулирующих выплат. Также остаются без усовершенствования действующие гарантии погашения задолженности по заработной плате несостоятельными работодателями.

Разрешение этих и иных правовых коллизий, которые неоднократно поднимались мною и другими правозащитниками, исходя в первую очередь из приоритета прав человека, наряду с увеличением финансирования расходов для полноценного обеспечения социальных прав граждан, является залогом улучшения благосостояния граждан, что является основной целью деятельности государства.

В.А. Ростовщиков