

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2018 ГОДУ</b>	<b>С</b>
ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА – ГЛАВНЫЙ КРИТЕРИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕГО ПРАВ	3
I. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН В 2018 ГОДУ	6
II. ЖИЛЬЕ И ЖКХ	12
2.1. Обеспечение жильем федеральных льготников	12
2.2. Обеспечение жильем региональных льготников	13
2.3. Обеспечение жильем граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний	14
2.4. Обеспечение жильем лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей	15
2.5. Обеспечение жильем молодых семей	18
III. ЗДОРОВЬЕ	29
IV. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА	37
4.1. Реализация жителями региона права на меры социальной поддержки в 2018 году	37
4.2. Права граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания	45
4.3. Вопросы обеспечения прав инвалидов	48
4.4. Право на пенсионное обеспечение	58
V. ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
ПРИЛОЖЕНИЯ	71
<b>РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ О СОБЛЮДЕНИИ И ЗАЩИТЕ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ РЕБЁНКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2018 ГОДУ</b>	<b>111</b>
ВВЕДЕНИЕ	112
1. О деятельности Уполномоченного по правам ребенка	113
2. Общий анализ обращений, поступивших к Уполномоченному по Астраханской области	120
3. Соблюдение прав детей в основных сферах жизнедеятельности	124
3.1. Право ребенка на жизнь и безопасность	124
3.2. Право ребенка на охрану здоровья и медицинскую помощь	157
3.3. Право детей на образование	164
3.4. Социальные права детей	180
3.5. Права детей при раздельном проживании родителей	183
3.6. Право детей на получение содержания	185
3.7. Право ребенка жить и воспитываться в семье	190
3.8. Право детей на жилье	204
3.9. Право детей на летний отдых	215
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	224

**ДОКЛАД**  
о соблюдении прав и свобод  
человека и гражданина  
в Астраханской области в 2018 году

Астрахань  
2019

# **ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА – ГЛАВНЫЙ КРИТЕРИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕГО ПРАВ**

*«При всей разнице взглядов, подходов, предлагаемых решений по развитию страны, ориентиром для нас должны служить права и свободы граждан, долгосрочные интересы России и прочность нашей государственности»*

Президент России В.В. Путин

**Г**од 2018 был отмечен двумя знаменательными датами — 70-летием Всеобщей Декларации прав человека и 25-летием Конституции Российской Федерации.

Эти документы объединяет признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Красной нитью проходит в них главная идея о том, что человеческий индивид с его естественным стремлением к счастью, его запросами и потребностями является мерилom справедливости миропорядка, эффективности деятельности государства, разумности функционирования общественно-политической системы.

Всеобщая Декларация прав человека провозгласила универсальными права личности на жизнь, неприкосновенность, собственность, свободу слова и собраний, совести и самовыражения, борьба за которые началась ещё в век Просвещения. В ней также получили признание так называемые права «второго поколения», впервые ставшие повседневной реальностью именно в нашей стране, где на протяжении десятилетий вводились широкомасштабные программы доступа к образованию, гарантий полной занятости и охраны труда, осуществлялись меры по здравоохранению и социальному обеспечению, призванные улучшить жизнь людей.

Крайне важными, можно сказать основополагающими в этом смысле являются статьи 22 и 25 Всеобщей Декларации. Первая провозглашает право каждого человека добиваться как от своего собственного государства, так и от мирового сообщества таких «национальных усилий и международного сотрудничества» в экономической, социальной и культурной областях, которые необходимы для «поддержания достоинства и свободного развития его личности». Вторая примечательна тем, что расширяет понимание самого главного, базового права — *права на жизнь*. Жизнь рассматривается не просто как физическое существование организма, и суть «права на жизнь» заключается не просто в запрете посягать на это существование, не только осуждение убийства. «Каждый человек имеет право на такой *жизненный уровень*, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам», – гласит статья 25 Всеобщей Декларации прав человека.

Таким образом, жизнь и достоинство личности – эти ключевые императивы теории и практики прав человека – сегодня неразрывны с уровнем обеспечения социально-экономических прав граждан.

Конституция России, принятая на референдуме 1993 года, содержательно полностью выдержана в духе Всеобщей Декларации прав человека. Она провозглашает нашу страну социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В тексте Основного закона закреплены такие социальные и культурно-гуманитарные права, как право на: жилище (статья 40); охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41); социальное обеспечение (статья 39); образование (статья 43); доступ к культурным ценностям (статья 44); на благоприятную окружающую среду (статья 42); гарантии в сфере труда и занятости (статья 37); защиту материнства и детства (статья 38).

Общеизвестно, однако, что зафиксированные в тексте Конституции Российской Федерации права должны быть наполнены реальным содержанием: сопровождаться механизмом их практической реализации и, что немаловажно, — обеспечены материальными ресурсами.

Но и теперь, спустя четверть века после принятия Конституции, фактическое исполнение ряда её положений явно отстает от их подразумеваемой смысловой нагрузки. Наличие проблемы *разрыва* между провозглашенными конституционными декларациями в социальной сфере и их выполнением признается на самом высшем уровне. Это касается, прежде всего, уровня благосостояния россиян. В выступлении на съезде «Единой России» в конце 2017 года, а затем в своем послании Федеральному собранию в марте 2018 года Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин признал масштабы бедности в стране унижительными и назвал борьбу с ней одним из главных приоритетов в работе органов власти.

Глава государства неоднократно высказывался о том, что благосостояние, взятое в широком смысле – как материальное, так и духовно-нравственное – базис подлинной целеустремленной раскрепощенности и законопослушности, свободы и ответственности, позитивной гражданской активности. А значит — непереносимое и необходимое условие для успешного динамичного роста, технологического прорыва, инновационного развития, надёжный залог того, что Россия будет на передовых рубежах современной цивилизации. Задача обеспечить в полной мере реализацию социальных прав граждан стоит сегодня перед органами власти всех уровней во всех регионах Российской Федерации. Предельно емко обозначил её новый руководитель Астраханской области С.П. Морозов уже в первом своем интервью местным средствам массовой информации: «сделать жизнь людей лучше». «Основной акцент мы обязаны сделать на интересах людей. На улучшении социальной сферы», – подчеркнул Сергей Морозов. Во главу угла при разработке Стратегии-2035 он призвал поставить социальную политику, а именно — «увеличение доходов населения Астраханской области и повышение качества жизни людей в нашем регионе».

Какое же место в реализации этой задачи занимает институт Уполномоченного по правам человека? Какова его роль в общей работе?

Безусловно, — в оказании всемерной помощи руководству региона, всем органам государственной и муниципальной власти. Критика Уполномоченным по правам человека некоторых решений или действий должностных лиц либо органов власти подчас воспринимается ими весьма болезненно. Однако Уполномоченный по правам человека, во всех этих случаях, не претендуя на «истину в последней инстанции», руководствуется искренним стремлением содействовать устранению системных предпосылок, препятствующих, по его мнению, улучшению жизни людей: путем совершенствования законодательства, правоприменительной практики, административных процедур, самого отношения тех, кто принимает управленческие решения, к людям. Уполномоченный по правам человека всегда аргументирует свою позицию. Он открыт для диалога, сопоставления аргументов, поиска обоснованных решений, приемлет критику в свой адрес. Полагаем, что такая линия работы только на пользу органам власти, а значит — на пользу каждому жителю нашей области.

Ежегодный доклад — инструмент реагирования Уполномоченного по правам человека на случаи нарушений прав астраханцев. Главным источником для обобщений как обычно являются жалобы.

Вместе с тем осуществляется поиск иных методов и критериев мониторинга состояния реализации прав человека. Так, представляет интерес экономико-статистический метод исследования, предложенный членом Общественной палаты Астраханской области С.К. Мироновым, который на основе сравнительного анализа ряда показателей прослеживает динамику тенденций с 2005 по 2017 гг. в различных сферах, связанных с правами человека. Вывод эксперта о том, что одним из ведомств, являющихся «лидером» по обеспечению прав астраханцев в гуманитарной сфере, выступает министерство культуры и туризма Астраханской области, возглавляемое Галиной Зотеевой, совпадает с выводами Уполномоченного по правам человека, сделанными на основании обобщения собственных данных.

\* \* \*

*С учётом всего вышесказанного Доклад за 2018 год сосредоточен именно на тех вопросах, которые характеризуют ситуацию с реализацией ключевых социальных прав – ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ, ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ, ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, КОМПЛЕКСА ПРАВ В СФЕРЕ ТРУДА. Именно их максимальное обеспечение, в конечном счёте, является критерием гарантии реализации ПРАВА НА ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ.*

# I. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН В 2018 ГОДУ

Начать по традиции нужно с информации об обращениях граждан.

В 2018 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило **2408** обращений (устные и письменные). По сравнению с 2017 годом количество обращений уменьшилось (в 2017 году соответственно – **2578**, – 170). Снижение произошло главным образом за счёт снижения количества устных обращений.

Уполномоченному по правам человека было адресовано – 1640 письменных и устных обращений<sup>1</sup>: **914** письменных (2017 году – **940**) и **726** устных (в 2017 году – **870**).

Большинство граждан обратились самостоятельно. Через посредничество депутатов различного уровня – 3 человека; через адвокатов – 9 человек; перенаправлено из иных органов – 5 обращений. Коллективных письменных обращений – 27. Среди письменных обращений 49 – прислано в форме электронного документа.

Доля жалоб на решения, действия (бездействие) государственных и муниципальных органов власти Астраханской области, их учреждений, а также территориальных органов федеральных государственных органов и их структурных подразделений – 65 % (в 2017 году – 54,5 %).

Остальные 35 % обращений — это различного рода ходатайства, содержащие просьбы людей: оказать им юридическую консультацию; помочь разобраться в существе предъявляемых им претензий; найти и истребовать копии документов; направить текст нормативного правового акта и т.д.

Анализ этих обращений позволяет сделать весьма печальный вывод о пока ещё низком уровне правовой грамотности населения региона. В этой связи отрядным явлением стало возобновление выпуска аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области ежемесячного печатного информационного бюллетеня «Ваше право» и еженедельной программы «Просто о правах» (радио «Южная волна»)

Следует отметить, что обращения, не являющиеся жалобами, в любом случае связаны с потребностями заявителей реализовать или защитить свои права и свободы. Например, обращения к Уполномоченному по правам человека, связанные с поиском документов, часто обусловлены необходимостью реализовать то или иное право: на жилище, на пенсионное обеспечение и др. Естественно, что по этой причине подобного рода обращения также являются предметом самого внимательного рассмотрения.

Как и в прошлом году, основное количество письменных обращений поступило от граждан, проживающих в городе Астрахани – 462 обращения, что составляет 51 % от общего количества письменных обращений. Это

---

<sup>1</sup>692 письменных и устных обращения адресованы Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области.

меньше, чем в 2017 году – как в абсолютных цифрах (в 2017 году – 540 письменных обращений), так и в процентах (доля от общего числа – 57 %).

Количество письменных обращений из населенных пунктов, расположенных на территории муниципальных районов Астраханской области – 171 (19 %).

*Таблица № 1*

*Количество заявителей, проживающих в населенных пунктах  
в пределах муниципальных районов Астраханской области*

<b>Район</b>	<b>2017 г.</b>	<b>2018 г.</b>
Ахтубинский район	9	11 (+2)
Володарский район	18	15 (-3)
Енотаевский район	17	10 (-7)
Икрянинский район	23	18 (-5)
Камызякский район	13	33 (+20)
Красноярский район	7	12 (+5)
Лиманский район	7	8 (+1)
Наримановский район	20	14 (-6)
Приволжский район	41	30 (-11)
Харабалинский район	20	13 (-7)
Черноярский район	1	5(+4)
ЗАТО г. Знаменск	-	2(+2)

В 2018 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступило 32 обращения от граждан, проживающих в других субъектах Российской Федерации: Республика Башкортостан – 3, Республика Калмыкия – 1, Республика Карелия – 5, Республика Саха (Якутия) – 1, Камчатский край – 1, Краснодарский край – 1, Красноярский край – 1, Приморский край – 1, Ставропольский край – 1, Волгоградская область – 2, Московская область – 1, Мурманская область – 1, Свердловская область – 1, город федерального значения Москва – 10, город федерального значения Санкт-Петербург – 2.

Как правило, заявители из других регионов обращались по следующим вопросам: 1) в интересах родственников, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы на территории Астраханской области; 2) по поводу поиска документов или взыскания заработной платы – в связи с осуществлением ранее трудовой деятельности в Астраханской области; 3) по вопросу защиты права собственности – в связи с наличием земельных участков, строений и иных объектов недвижимости на территории Астраханской области.

Три обращения поступило из стационарных учреждений социального обслуживания Астраханской области: два из ГАСУ Астраханской области «Центр социальной адаптации» (село Осыпной Бугор Приволжского района) по вопросу документирования паспортом и одно из ГКУ Астраханской области «Кризисный центр помощи женщинам» (о продлении срока проживания). Одно обращение поступило от административно-арестованного лица, содержащегося в спецприемнике Управления МВД России по г. Астрахани.

Три обращения поступило из зарубежных государств: Федеративной Республики Германии (приезд в Россию, общение с детьми), Республики Казахстан (в интересах родственников – в связи с принудительной высылкой за пределы РФ) и Республики Узбекистан (в интересах родственников – подвергающихся уголовному преследованию).

подавляющее большинство лиц, подавших в 2018 году письменные заявления (96 %) – граждане Российской Федерации. Вместе с тем, поступали также обращения от иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе – находившихся в Центре временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ УМВД России по Астраханской области) и ожидавших исполнения судебных решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации – за нарушения миграционного законодательства.

*Таблица № 2*

***Сведения о гражданстве заявителей, подавших письменные обращения в адрес Уполномоченного по правам человека в 2018 году***

<b>Гражданство страны</b>	<b>Кол-во заявителей</b>
Российская Федерация	878
Республика Узбекистан	11
Азербайджанская Республика	1
Республика Грузия	1
Республика Таджикистан	7
Украина	4
Республика Казахстан	1
Республика Конго	1
Федеративная Республика Германия	1
Республика Туркменистан	3
Лицо без гражданства	6
<b>ИТОГО</b>	<b>914</b>

Из учреждений уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории Астраханской области, в 2018 году поступило 220 письменных обращений (в 2017 году таковых было 188, + 32).

Кроме того, поступило 8 обращений от жителей Астраханской области, отбывающих наказание в виде лишения свободы в других регионах. Таким образом, из мест лишения свободы, подведомственных Федеральной службе исполнения наказаний, поступило 228 заявлений и жалоб, что составляет 25 % всех обращений (в 2017 году – 20 %).

Как и в прошлые годы, основная тематика здесь: несогласие с вынесенными обвинительными приговорами суда, жалобы на следственные органы (нарушения процессуальных прав в период следствия), претензии к режиму содержания (материально-бытовые условия).

Бесспорно, территориальное Управление ФСИН России стремится к тому, чтобы улучшить быт заключенных. Так, в 2018 году был проведен

комплексный ремонт ряда помещений в лечебно-исправительной колонии № 7, в частности установлена соответствующая стандартам система приточно-вытяжной вентиляции, также отремонтировано общежитие отряда № 7 в исправительной колонии № 2. Однако всего этого явно недостаточно.

Особую тревогу вызывает стабильно высокий процент обращений с жалобами на неудовлетворительное медицинское обслуживание.

В 2018 году заметно возросло количество жалоб осужденных на дисциплинарные взыскания, налагаемые администрацией исправительных учреждений. Граждане, находящиеся в местах принудительного содержания ставят также проблемы, касающиеся «воли»: главным образом – это житейские вопросы, связанные со вступлением в наследство, обеспечением сохранности имущества, оформлением пенсии и т.д.

*Таблица № 3*

***Обращения, поступившие в 2018 году к Уполномоченному по правам человека из пенитенциарных учреждений, расположенных на территории Астраханской области***

<b>Учреждение УИС</b>	<b>2017 г.</b>	<b>2018 г.</b>
ФКУ ИК № 2 УФСИН России по Астраханской области	46	58 (+12)
ФКУ ИК № 6 УФСИН России по Астраханской области	11	13 (+2)
ФКУ ИК № 8 УФСИН России по Астраханской области	6	5 (-1)
ФКУ ИК № 10 УФСИН России по Астраханской области	8	3 (-5)
ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Астраханской области	2	2
ФКУ СИЗО№ 1 УФСИН России по Астраханской области	36	32 (-4)
ФКУ СИЗО№ 2 УФСИН России по Астраханской области	79	107 (+28)

Что касается тех вопросов, которые в целом поднимались заявителями в обращениях, адресованных Уполномоченному по правам человека, то их тематика и соотношение мало изменились по сравнению с 2017 годом.

Преобладающей темой в обращениях остаются различные аспекты права на жилище и вопросы предоставления коммунальных услуг. На втором месте – вопросы реализации социальных прав.

Третья тема, которая часто звучит в обращениях, деятельность различных правоохранительных структур, чаще всего – органов внутренних дел.

Здесь претензии людей касаются методов дознания и следствия (применение мер физического и морального воздействия с целью получения признательных показаний, длительное не проведение следственных действий и т.д.); необоснованных, с точки зрения заявителей, решений об отказе в возбуждении уголовных дел; бездействия сотрудников полиции (чаще всего, длительное не предоставление ответа относительно вынесенного процессуального решения по заявлению).

## Тематика письменных обращений, поступивших в 2018 году

№№	Тема	Вид обращения	
		письменные	устные
1	2	3	4
<b>1.</b>	<b>Личные права и свободы</b>	<b>206</b>	<b>114</b>
1.1.	Вопросы обеспечения правосубъектности	32	22
1.2.	Вопросы, связанные с обеспечением свободы и неприкосновенности	141	56
1.3.	Иное	33	36
<b>2.</b>	<b>Право на жилище</b>	<b>132</b>	<b>200</b>
2.1.	Постановка и снятие с учета, очередность	10	27
2.2.	Предоставление жилья	86	87
2.3.	Оформление жилья	7	7
2.4.	Иное	30	79
<b>3.</b>	<b>Коммунальные услуги, капремонт, благоустройство</b>	<b>91</b>	<b>98</b>
3.1.	Предоставлению и качество КУ	40	43
3.2.	Меры социальной поддержки в сфере ЖКХ	10	4
3.3.	Тарифы и плата за КУ	27	27
3.4.	Благоустройство придомовых территорий и поселений	7	4
3.5.	Иное	7	20
<b>4.</b>	<b>Трудовые отношения</b>	<b>51</b>	<b>54</b>
4.1.	Оплата труда	19	20
4.2.	Прием и увольнение, режим работы	17	17
4.3.	Охрана труда	1	-
4.4.	Защита от безработицы	11	11
4.5.	Иное	3	6
<b>5.</b>	<b>Социальное обеспечение</b>	<b>120</b>	<b>137</b>
5.1.	Пенсионное обеспечение	43	49
5.2.	Меры социальной поддержки	27	34
5.3.	Обслуживание в социальных учреждениях	4	10
5.4.	Установление инвалидности, обеспечение ТСР	28	15
5.5.	Иное	18	29
<b>6.</b>	<b>Здравоохранение</b>	<b>30</b>	<b>17</b>
6.1.	Доступность и качество медицинской помощи	15	9
6.2.	Лекарственное обеспечение	8	4
6.3.	Иное	7	4
<b>7.</b>	<b>Экология</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>8.</b>	<b>Землепользование</b>	<b>30</b>	<b>32</b>
8.1.	Предоставление земельных участков гражданам	6	6
8.2.	Иное	24	26
<b>9.</b>	<b>Права потребителей (без ЖКХ и образования)</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
<b>10.</b>	<b>Экономические права</b>	<b>41</b>	<b>53</b>
10.1	Право собственности	25	15
10.2	Предпринимательская деятельность	1	2
10.3	Право наследования	2	5
10.4.	Иное	13	31

<b>11.</b>	<b>Политические права</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>12.</b>	<b>Культурные права</b>	<b>7</b>	<b>10</b>
<b>13.</b>	<b>Судебная защита и процедурные права</b>	<b>143</b>	<b>93</b>
<b>14.</b>	<b>Уголовно-исполнительная система наказаний</b>	<b>119</b>	<b>28</b>
14.1.	Режим содержания	28	4
14.2	Освобождение	3	2
14.3	Медицинское обеспечение	52	5
14.4	Иное	36	15
<b>15.</b>	<b>Иное</b>	<b>15</b>	<b>3</b>

К рассмотрению было принято 85% обращений, относящихся к категории жалобы. Остальные 15 % жалоб, после их предварительного изучения были отклонены: как не относящиеся к компетенции Уполномоченного по правам человека либо в связи с тем, что из содержания жалобы явно следовало, что права заявителя не нарушены.

Наиболее частой причиной отклонения жалобы является то обстоятельство, что, хотя заявители обжаловали решения тех или иных государственных или муниципальных органов, в основе дела лежал спор между гражданами о праве. Тем не менее, даже отказывая заявителям в принятии их жалобы к рассмотрению, Уполномоченный по правам человека перенаправлял их по компетенции, а также разъяснял возможные средства, которые они вправе использовать для защиты своих прав.

Порядка 70 % жалоб, по которым проводилась проверка, признаны полностью либо частично обоснованными. По 60 % жалоб удалось добиться полного или частичного восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей.

## II. ЖИЛЬЕ И ЖКХ

**О**бращения жителей Астраханской области, связанные с реализацией права на жилище, как и в предыдущие годы, являются наиболее многочисленными.

Жизненные ситуации, приводящие к тому, что люди остаются без крыши над головой, разные. Здесь и семейные обстоятельства, и неодолимые причины форс-мажорного характера, а порой и беспечная неосмотрительность. Как бы там ни было, человек на улице — синоним бесправного человека.

К сожалению, сегодня лишь весьма ограниченный круг граждан могут претендовать на улучшение жилищных условий за счет государства. Это связано с тем, что гарантия бесплатного предоставления жилья по социальному найму из муниципального жилищного фонда распространяется исключительно на «малоимущих». Согласно части 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, помимо малоимущих, рассчитывать на содействие в решении жилищного вопроса могут граждане, отнесенные к категориям, поименованным в федеральном и региональном законодательстве.

### II.1. Обеспечение жильем федеральных льготников

В данном случае речь пойдет исключительно о лицах, указанных в Федеральных законах «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Для решения вопросов предоставления им социальных выплат на приобретение жилья за счет средств федерального бюджета в Астраханской области создана и функционирует специальная комиссия, в состав которой входит представитель Уполномоченного по правам человека<sup>2</sup>. Само по себе – это положительный фактор, так как позволяет в случае необходимости высказывать особую позицию, отстаивать интересы граждан.

К примеру, в сентябре 2018 года комиссия большинством голосов отказала гр-ке Н., вдове ветерана боевых действий в предоставлении выплаты. Причина: её муж умер в 2007 году, а соответствующий статус, по мнению большинства членов комиссии, женщина могла получить только в том случае, если бы смерть наступила до 1 января 2005 года.

Уполномоченный по правам человека с таким выводом не согласился, счёл решение комиссии необоснованным. Он отметил, что заявительница и её муж были признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий ещё в 2001 году. Своего жилья гр-ка Н. не имеет, а возникновение у неё права, как супруги умершего ветерана боевых действий, на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета связано с датой постановки на жилищный учет, а не с датой смерти мужа. Законодатель не ограничивает по времени

---

<sup>2</sup>Постановление Правительства Астраханской области от 21.11.2006 года № 395-П (ред. от 09.08.2018) «О комиссии по обеспечению жильем отдельных категорий граждан».

возможность присвоения статуса вдовы участника боевых действий. Правильность такого право применения подтверждается анализом многочисленной судебной практики.

Позиция Уполномоченного по правам человека получила поддержку прокуратуры, которая обратилась с административным иском в суд.

Решением Кировского районного суда г. Астрахани от 3 декабря 2018 года требования прокуратуры были удовлетворены в полном объеме; решение комиссии признано незаконным и на нее была возложена обязанность принять единственно правильное в данной ситуации решение – включить гр-ку Н. в список получателей выплаты.

## **II.2. Обеспечение жильем региональных льготников**

Перечень «региональных льготников», имеющих право претендовать на жилые помещения из государственного жилищного фонда Астраханской области, установлен статьей 2 Закона Астраханской области от 10.10.2006 года № 75/2006-ОЗ «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области».

Конкретно речь идёт, прежде всего, о семьях и одиноких родителях, имеющие трех и более несовершеннолетних детей, а также о работниках муниципальных и областных учреждений, государственных органов (данные работники не должны являться госслужащими), спасателях аварийно-спасательных служб, учрежденных органами исполнительной власти Астраханской области, если таковые на момент принятия на жилищный учёт проработали в указанных органах, организациях, аварийно-спасательных службах не менее 5 лет.

Всего в 2018 году в списке очередников числилось 560 семей (205 – на получение квартир, 355 – на получение социальной выплаты)<sup>3</sup>. Однако ни одна семья своё жилищное положение в прошедшем году не улучшила. Причина — соответствующие средства не были заложены в бюджете. Ежегодно из списка очередников выбывают семьи, имеющие трех и более детей. Не потому что им предоставляются квартиры, а ввиду достижения детьми совершеннолетия, после чего семья теряет статус многодетной.

Проблема, похоже, будет сдвинута с «мертвой точки» благодаря прокуратуре Астраханской области, которая в августе 2018 года внесла представление Председателю Правительства Астраханской области. По результатам рассмотрения данного представления в бюджете Астраханской области на 2019 – 2021 гг. на финансирование расходов по обеспечению жильем региональных льготников предусмотрены денежные средства в размере 80 млн. рублей.

---

<sup>3</sup> Речь идёт только о тех лицах, которые прошли перерегистрацию в органах местного самоуправления.

### **II.3. Обеспечение жильем граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний**

Согласно пункту 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации жилые помещения указанным лицам должны предоставляться вне очереди.

С 1 января 2018 года утратило силу Постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 года № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире». Вместо него начал действовать «спавший» шесть лет приказ Минздрава России от 29.11.2012 года № 987н, которым утвержден новый перечень соответствующих заболеваний. С одной стороны, реестр «хронических и затяжных психических расстройств с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями» подвергся сокращению, с другой, — расширен перечень кожных, кишечных и некоторых других заболеваний.

В общем, оценить все последствия этого шага пока трудно. На сегодняшний день известно, что в городе Астрахани из списка уже исключено 20 человек – можно понять степень обиды и возмущения этих людей. Уполномоченный по правам человека намерен отследить (соответствующие запросы в муниципалитеты направлены) – сколько граждан, ранее включенных в списки «внеочередников», будут из них исключены.

Пока же можно констатировать: те, кто относится к данной льготной категории, не могут реализовать своё право на жилище годами. Например, в муниципальном образовании «Город Астрахань» таковых 56 человек. В отличие от случаев, описанных выше, причина не в отсутствии средств. Напротив, деньги в муниципальный бюджет закладываются. Однако, несмотря на то, что администрация города неоднократно объявляла аукционы на выбор подрядной организации для строительства дома либо приобретения квартир, соответствующие заявки ни разу не поступали. Лишь в конце года забрезжил луч надежды. В декабре 2018 года, наконец, был заключен муниципальный контракт на доленое строительство многоквартирного дома для предоставления жилых помещений гражданам указанной категории (26 квартир).

Говоря о жилищных правах лиц с ограниченными возможностями здоровья, нельзя обойти вниманием ещё один вопрос. Исходя из требования федерального Правительства<sup>4</sup>, в каждом муниципалитете должна действовать специальная комиссия, на которую возложена функция обследования многоквартирных домов, в которых проживают инвалиды — с целью внесения, при необходимости, рекомендаций в части осуществлении мер по «приспособлению» жилых помещений и мест общего пользования «с учетом их потребностей».

---

<sup>4</sup>Постановление Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 года № 649 об утверждении Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме.

В истекшем году Уполномоченный по правам человека предпринял попытку выяснить – как функционируют данные комиссии в муниципальных образованиях Астраханской области.

На момент направления запроса (июнь 2018 года) выяснилось, что комиссии не были созданы в Володарском, Лиманском и Икрянинском районах. Бесспорно, в наибольшей степени деятельность такой комиссии актуальна для областного центра, где проживает, как минимум 1074 инвалида-колясочника<sup>5</sup>. Однако созданная в конце 2017 года комиссия в 2018 году провела всего два выездных обследования. На вопрос о причинах такой пассивности последовал ответ, что комиссия... не располагает информацией об адресах проживания инвалидов. Данный ответ свидетельствует, как минимум, о формально-равнодушном отношении к проблемам инвалидов, проживающих в многоквартирных домах.

#### **II.4. Обеспечение жильем лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей**

По состоянию на конец 2018 года на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями состоят 2971 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц, из их числа. При этом у 2287 возникло право на получение жилья.

*Таблица № 5*

*Количество детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, нуждающихся в улучшении жилищных условий*

<b>Наименование муниципальных районов</b>	<b>Всего состоит на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями</b>	<b>Возникло право на получение жилья</b>
г. Астрахань	1172	926
Ахтубинский	228	174
Володарский	218	142
Енотаевский	95	77
ЗАТО Знаменск	32	30
Икрянинский	176	141
Камызякский	197	132
Красноярский	117	89
Лиманский	167	144
Наримановский	199	143
Приволжский	167	137
Харабалинский	127	98
Черноярский	76	54

Прежде всего, следует отметить определенные позитивные результаты по решению жилищного вопроса лиц указанной категории.

В 2018 году было завершено строительство девятиэтажного 72-х квартирному жилого дома в городе Нариманов, трехэтажного 24-х квартирному

<sup>5</sup>Этот вывод можно сделать на основании сведений Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования России о предоставлении гражданам данного технического средства реабилитации инвалида.

жилого дома в селе Икрыное, двух трехэтажных 18-ти квартирных жилых домов в рабочем поселке Лиман. Началось строительство ещё двух трехэтажных домов в том же р.п. Лиман, а также трехэтажного 24-х квартирного жилого дома в ЗАТО Знаменск (ориентировочный срок ввода в эксплуатацию — сентябрь-ноябрь 2019 года).

Всего в 2018 году было проведено семь заседаний межведомственной комиссии по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, в состав которой входит представитель Уполномоченного по правам человека. В феврале было распределено 1 освободившееся жилое помещение в п. Володарский Астраханской области. В мае были распределены 2 жилых помещения в с. Енотаевка. В июне были распределены 70 жилых помещений в многоквартирном доме в городе Нариманов по ул. Волгоградская, д. 20«а» (заключено 68 договоров найма специализированных жилых помещений). В августе распределены 24 жилых помещения в трехэтажном доме по ул. Школьная, 40 «а» в с. Икрыное, а также распределено 1 освободившееся жилое помещение г. Астрахань.

В октябре 2018 года Агентством по управлению государственным имуществом Астраханской области были заключены государственные контракты на поставку 65-ти квартир, приобретенных на территории муниципального образования «Город Астрахань». Наконец, в соответствии с Законом Астраханской области от 16.07.2018 года № 61/2018-ОЗ «О внесении изменений в Закон Астраханской области «О бюджете Астраханской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» на реализацию мероприятий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа предусмотрено выделение 50 млн. рублей<sup>6</sup>.

Всего в 2018 году лицам данной категории, по состоянию на отчетную дату предоставлено 96 благоустроенных жилых помещения специализированного жилищного фонда. Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые меры, решение проблемы обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продвигается не столь быстро, как хотелось бы.

В этой связи следует акцентировать внимание на следующих вопросах. Первое. Как известно, граждане указанной категории, в том случае, если они «не трудоустроены», вправе до достижения 23-х лет проживать в общежитиях тех образовательных организаций, которые они закончили, а также в некоторых иных социальных и образовательных учреждениях. Но что происходит после? А «после» им предлагают временно, до подхода очередности поселиться в Государственном автономном стационарном

---

<sup>6</sup>Поскольку с 1 января 2019 года количество квартир, предоставляемых указанным категориям, не может превышать 25% от общего количества квартир в доме, указанные средства будут направлены на приобретение жилых помещений по договорам долевого участия, что позволит приобрести еще 33 квартиры на территории муниципального образования «Город Астрахань».

учреждении Астраханской области «Центр социальной адаптации» (с. Осыпной Бугор). Это вполне уважаемое учреждение, коллектив которого добросовестно выполняет социально-значимые функции. Однако вариант переселения в Центр молодых людей не устраивает, и это не только объяснимо, но и вполне обоснованно, ибо он предназначен для социальной адаптации граждан, освободившихся из мест лишения свободы, лиц без определенного места жительства, утративших социальные связи.

Проблема «повзрослевших сирот», которых, увы, невозможно обеспечить жильем немедленно, не специфична исключительно для нашего региона. Но в других субъектах Российской Федерации изыскивают более приемлемые варианты: либо производят из бюджета выплату – в качестве частичной компенсации затрат на наем жилья, либо создают маневренный фонд (целевой – именно для данной категории лиц).

В любом случае требуется поиск того или иного решения, поскольку лица указанной категории, имея на руках судебные акты, обязывающие Правительство Астраханской области предоставить им жильё, в последнее время всё чаще подают иски о выплате компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок. Судя по данным, размещенным на сайте Астраханского областного суда, в течение 2018 года было удовлетворено как минимум 24 иска на сумму порядка 900 тысяч рублей. Некоторые граждане подают такого рода иски повторно, и суды вновь удовлетворяют их. Так, гр-н З. в январе 2018 года взыскал с областного Правительства 50 тысяч рублей, а в декабре того же года вновь пошёл в суд и снова «выиграл» – на этот раз пять тысяч рублей. У суда нет формальных оснований для отказа, и массовое обращение в суд повлечет дополнительную нагрузку на областной бюджет.

Попутно нелишне будет сказать о том, что в 2018 году граждане из числа лиц указанной категории жаловались на фактическую невозможность про-живать в квартире уже после проведенной жеребьевки и вручения ключей. Так, в городе Нариманов вопреки требованиям законодательства, наймодатель не провел работы по первичному пуску газа. Как сообщали заявители, с них требовали «дополнительную плату» за пуск газа. После распределения квартир в селе Икряное наниматели около трех месяцев не могли реализовать свое право на жилище, поскольку в квартирах отсутствовало электроснабжение. Эти факты были установлены районными прокуратурами после соответствующих обращений Уполномоченного по правам человека. В обоих случаях директору ГБУ Астраханской области «Дирекция энергосбережения и ЖКХ» было внесено представление.

## **II.5. Обеспечение жильем молодых семей**

Молодые семьи, которые в установленном порядке признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий, имеют право на получение социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья за счет средств федерального,

областного и муниципальных бюджетов<sup>7</sup>.

В Астраханскую область в 2018 году из федерального бюджета на эти цели было перечислено – 10833.600 рублей. К настоящему времени решить жилищный вопрос смогли 322 семьи. Как видно из представленной таблицы, большинство из них (65 %) те, кто получил выплату в 2014 – 2015 гг.

*Таблица № 6*

**Количество «молодых семей», получивших социальную выплату (субсидию) на улучшение жилищных условий**

Год	Количество семей
2014	121
2015	89
2016	36
2017	38
2018	38

На конец 2018 года общее количество молодых семей, претендующих на получение выплаты и проживающих на территории Астраханской области, составило — 1894. Вот как выглядит эта цифра в разрезе города Астрахани и сельских районов.

*Таблица № 7*

**Количество «молодых семей», состоящих в очереди для получения социальной выплаты (субсидии) на улучшение жилищных условий**

Муниципальное образование	Количество семей
Город Астрахань	437
Ахубинский район	169
Володарский район	211
Енотаевский район	21
Икрянинский район	124
Камызякский район	153
Красноярский район	275
Лиманский район	144
Наримановский район	174
Приволжский район	70
Харабалинский район	88
Черноярский район	21
ЗАТО Знаменск	7

Следует отметить, что в софинансировании выплаты на жильё молодым семьям на протяжении нескольких последних лет не участвуют город Астрахань, Ахтубинский и Красноярские районы. Примечательно, что г. Астрахань и Красноярский район – «чемпионы» по количеству «молодых семей», стоящих на очереди, а ведь даже муниципалитеты с куда более

<sup>7</sup>Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710. До этого субсидия предоставлялась в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050.

скромными возможностями изыскивают средства для софинансирования. Как пишет жительница г. Ахтубинска гр-ка И., «похоже, ожидают, что мы, достигнув 35 лет, автоматически «выбудем» из программы», а в ответе на запрос Уполномоченного по правам человека, глава Ахтубинского района указал, что «в связи со сложной финансово-экономической ситуацией в районе, в бюджете на 2019 год денежные средства на реализацию этого мероприятия (то есть — на софинансирование программы обеспечения жильем «молодых семей») не предусмотрены».

Об остроте проблемы с обеспечением жильем «молодых семей» говорит и тот факт, что согласно информации Отделения Пенсионного фонда России по Астраханской области в его территориальные органы в 2018 году поступило 8459 заявлений о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала. В 7379 случаях (т.е. в 88%) люди изъявили желание направить указанные средства на «улучшение жилищных условий»<sup>8</sup>.

\* \* \*

Отсутствие возможности «полноценного проживания» из-за некачественного состояния жилых строений — тоже своеобразная форма нарушения права на жилище. Так, в 2018 году к Уполномоченного по правам человека поступила коллективная жалоба жителей бывшего общежития (ныне — многоквартирного дома) по улице 1-я Перевозная, 131 города Астрахани.

*Об этом общежитии говорилось в Докладе Уполномоченного по правам человека за 2012 год. Тогда часть людей была отселена, другая осталась проживать в доме, хотя в комнатах отсутствовало отопление, имели место перебои с электроснабжением, в местах общего пользования вода лилась по стенам, а в коридорах висела оголенная электропроводка. В декабре 2016 года администрации МО «Город Астрахань» приняла распоряжение о проведении в доме капитального ремонта.*

И вот теперь люди сообщили Уполномоченному по правам человека, что после проведенного капитального ремонта жить в здании не стало более безопасно. Это не было голословное утверждение. Люди представили заключение ООО «Региональный Экспертный Центр «Альтернатива», в котором на основе комплексного обследования сделан вывод о наличии угрозы частичного обрушения несущих конструкций, аварийном состоянии стен и системы вентиляции, ограниченно-работоспособном состоянии фундамента. Последнее обстоятельство связано с постоянным его нахождением «в агрессивной среде» (кстати, управляющая организация «ЖЭК-12» подтвердила в марте 2018 года, что подвальное помещение здания «полностью затоплено сточными водами»). Письма Уполномоченного по правам человека в администрацию города Астрахани с просьбой вновь провести оценку

---

<sup>8</sup>Остальные заявления распределились следующим образом: на получение образования ребенком — 690; на формирование накопительной части трудовой пенсии матери — 2; на ежемесячную выплату в соответствии с 418-ФЗ—388.

технического состояния дома, а также приостановить мероприятия по вселению граждан в здание до получения соответствующего заключения межведомственной комиссии нашли понимание. Но предположить — когда же в этом деле будет поставлена точка, пока затруднительно.

Ещё один пример. В июле 2018 года к Уполномоченному по правам человека поступило коллективное обращение жителей многоквартирного дома по ул. Школьная, 48 в селе Икряное. Здание было построено в 2017 году в рамках реализации региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда. После начала его эксплуатации сразу же стали выявляться многочисленные недостатки, связанные, вероятнее всего с некачественным выполнением строительных работ, которые постепенно устранялись ООО «Атлант».

Согласно письму администрации муниципального образования «Икрянинский район», с ООО «ЦИВССМ» был подписан договор на проведение технического обследования домов №№ 48, 50 по ул. Школьная. По заключению данной организации, «строительные конструкции выполнены в соответствии с проектом и находятся в работоспособном состоянии, за исключением вентиляции жилых блоков, несущих конструкций крыш, перегородок в жилом блоке «Д» в осях «Б, В». В октябре 2018 года районная администрация сообщила, что ООО «Атлант» устранило все недостатки. Однако по информации, полученной в декабре 2018 года из территориального Управления Роспотребнадзора по Астраханской области в Икрянинском и Лиманском районах, «условия проживания в жилых помещениях по ул. Школьная, 48 не соответствуют санитарно-эпидемиологические требованиям», в связи с чем имеются основания для обращения в межведомственную комиссию в целях рассмотрения вопроса о признании квартир непригодными для проживания.

Все приведенные факты говорят о том, что упорная борьба за восстановление жилищных прав граждан подчас тянется годами.

*В Докладе Уполномоченного по правам человека за 2016 год речь шла о двух пожилых женщинах, проживавших на территории бывшего военного городка № 135 в Харабалинском районе, в доме, где не было ни света, ни воды, ни отопления, ни канализации, ни газа. Военный городок входил в официально утвержденный федеральным Правительством перечень. Соответственно, обязанность по переселению граждан из аварийного жилья возлагалась на Министерство обороны Российской Федерации. Однако в апреле 2012 года распоряжением Правительства РФ № 487-р военный городок из вышеуказанного перечня был исключен. Военное ведомство одним «махом» сбросило с себя обязанность по обеспечению жильем людей, отнесенных к гражданскому персоналу.*

По итогам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека пришел к однозначному выводу о том, что обязанность по обеспечению женщин жильем лежит на Министерстве обороны РФ.

На протяжении многих месяцев велась переписка с различными органами и организациями, подведомственными Минобороны России. Через год – в марте 2017 года – удалось добиться официального признания дома, в котором проживают заявители, аварийным и подлежащим сносу. При этом,

хотя распорядительный акт с указанием сроков отселения граждан следовало издать в течение 30 дней<sup>9</sup>, соответствующий приказ заместителя министра обороны Российской Федерации был подписан только в июле 2018 года. Департаменту жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации поручено организовать мероприятия по предоставлению жильцам дома благоустроенных жилых помещений в срок до 1 января 2019 года.

Одна из заявительниц, чья малая толика многолетнего труда есть в укреплении обороноспособности нашей державы, так и не дождалась этого «счастливого дня» – она умерла в мае прошлого года, находясь в аварийной квартире.

\* \* \*

Вопросы, связанные с предоставлением коммунальных услуг и благоустройством близки к жилищным проблемам. Поскольку в последние годы они занимают значительное место в почте Уполномоченного по правам человека, будет неверным обойти их вниманием.

Прежде всего, о проблеме, которую поставила в своем обращении жительница города Астрахани гр-ка Д. — она полагает, что практика реализации на территории нашего региона части 2.1 статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации нарушает конституционный принцип равенства граждан при осуществлении прав.

О чём идет речь? Как известно, с 1 января 2016 года субъектам Российской Федерации предоставлена возможность устанавливать компенсацию за уплату взноса на капремонт: собственникам жилья старше 70 лет – 50 %, а тем, кто старше 80 лет – 100 %<sup>10</sup>. Согласно части 2.1 статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации размер компенсации зависит от таких величин, как минимальный размер взноса на капремонт и стандарт нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий. Их размер каждый субъект Российской Федерации устанавливает самостоятельно. В Астраханской области минимальный размер взноса на капремонт составляет 5 руб./м<sup>2</sup>. Что касается стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидии, то в регионе используются следующие величины: для одиноко проживающего гражданина – 33 м<sup>2</sup> общей площади жилья; для семьи из двух человек – соответственно 42 м<sup>2</sup>; для семьи из трех и более человек на одного человека – 18 м<sup>2</sup> соответственно<sup>11</sup>.

Гр-ка Д., которой 80 лет, проживает со своим мужем (такого же возраста), но является единственным собственником. Размер компенсации взноса за капремонт у неё составляет 105 рублей, но если бы муж был

---

<sup>9</sup>Требование пункта 49 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (утв. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 года № 47).

<sup>10</sup>Федеральный закон от 29.12.2015 № 399-ФЗ «О внесении изменений в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>11</sup>Статья 1 Закона Астраханской области от 05.06.2006 года № 14/2006-ОЗ «О региональных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг».

собственником  $\frac{1}{2}$  доли квартиры – компенсация составляла бы 210 рублей. Почему так происходит? Дело в том, что в случаях, аналогичных ситуации с гр-кой Д., региональный стандарт нормативной площади жилого помещения для семьи из двух человек делится пополам (конкретно применительно к семье Д.: при 42 м<sup>2</sup> учитывается 21 м<sup>2</sup>, приходящийся только на собственника). Таким образом единоличный собственник жилья, проживающий совместно с супругом-пенсионером, оказывается в худшем положении нежели одинокий пенсионер, при расчете компенсации которому учитывается 33 м<sup>2</sup>. Если же семья состоит из трех пенсионеров, а собственник квартиры только один из них, то размер компенсации будет еще меньше – 90 рублей (18 м<sup>2</sup> × 5 руб. / м<sup>2</sup> × 100 %).

Используемая в Астраханской области методика вызывает серьезные вопросы. По мнению Уполномоченного по правам человека, норма Жилищного кодекса РФ, предусматривающая возможность предоставления собственнику жилого помещения полной либо частичной компенсации взноса на капремонт, не ограничивает площадь жилого помещения, которая учитывается при расчетах, размером площади (доли площади), приходящейся непосредственно на самого собственника.

Поскольку речь зашла о взносах на капремонт, следует отметить, что деятельность НО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области» в 2018 году вызывает вполне обоснованные вопросы у населения. И это не случайно. На официальном сайте Фонда в разделе «Реализация региональной программы» указано: запланированное количество работ (услуг) в 2018 году – 6731, выполнено – 0; количество МКД, капитальный ремонт в которых запланирован в 2018 году – 850, выполнен ремонт – 0<sup>12</sup>. Комментарии, как говорится, излишни.

Хотелось бы обратить внимание ещё на одну проблему, связанную с несовершенством правового регулирования предоставления гражданам денежной компенсации расходов на оплату коммунальных услуг. Она выявилась при рассмотрении в 2018 году жалобы гр-ки Р., инвалида II группы. Несколько лет назад представители организации, оказывавшей услугу по вывозу мусора, убедили женщину в том, что поскольку она проживает в «неблагоприятном фонде» и достигла возраста 70 лет, оплачивать услугу по вывозу ТКО она якобы не должна. Когда новый региональный оператор – ООО «ЭкоЦентр» – стали присылать гр-ке Р. счета, она по-прежнему не производила оплату, будучи уверенной, что делать это не обязана. После того, как гр-ка Р. осознала ошибку, она решила погасить все долги, хотя ей это было крайне сложно с материальной точки зрения. Тем не менее, заявительница полагала, что ситуацию отчасти смягчит полагающаяся ей, как инвалиду, компенсация.

Как известно, согласно части 3 статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации, компенсация может быть назначена при заключении и

---

<sup>12</sup>[https://fond-remont.ru/?page\\_id=1458](https://fond-remont.ru/?page_id=1458)(дата последнего входа – 11.02.2019 г.).

(или) выполнении гражданами соглашений по погашению задолженности. Такое соглашение гр-ка Р. заключила. И тут выяснилось, что компенсация за платежи, которые она будет вносить по заключенному Соглашению, ей предоставляться не будет.

Закон Астраханской области «О порядке и условиях предоставления компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» от 18.12.2008 года № 79/2008-ОЗ предусматривает возобновление предоставления денежной компенсации при добро-совестном исполнении соглашения по погашению задолженности, причем согласно части 12 статьи 4 Закона: «в случае принятия уполномоченным органом решения о возобновлении предоставления денежной компенсации», она выплачивается гражданину «за весь период приостановления предоставления денежной компенсации».

Задолженность у гр-ки Р. возникла до момента подачи ею заявления о предоставлении компенсации, но на тот момент, когда она по неведению не вносила платеж, само право на компенсацию уже существовало, так как заявительница являлась инвалидом II группы.

В этой связи Уполномоченный по правам человека полагает, что данная ситуация ставит разных лиц, решивших заключить соглашение по погашению задолженности, в неравноправное положение. Те из них, кто ранее компенсацию получал и перестал по причине долгов, при возобновлении её предоставления «компенсируют» все платежи за период неуплаты. Тем же людям, таким как гр-ка Р., которые заблуждались относительно обязанности платить за коммунальную услугу и потому изначально не подавали заявление о предоставлении компенсации, на платежи за «долговой период» льгота распространяться не будет. Такой подход в нормативном регулировании нельзя назвать справедливым.

\* \* \*

В одном из своих первых интервью врио Губернатора Астраханской области С.П. Морозов выразил недоумение проблемой водоснабжения населенных пунктов региона, сказав, что в XXI веке «нельзя жить на реке и иметь плохую воду», а практику двухразовой подачи воды в некоторые села Астраханской области, глава региона назвал «диковатой»<sup>13</sup>.

К Уполномоченному по правам человека периодически поступают обращения граждан по поводу водоснабжения. Так, в 2018 году обратились жители пос. Верблюжье Ахтубинского района, которые сообщили, что централизованным водоснабжением обеспечена только часть указанного населенного пункта. В этой связи жители вынуждены приобретать по завышенной цене привозную воду, которая не пригодна для питья и приготовления пищи.

Администрация муниципального образования «Ахтубинский район» в своем ответе уведомила, что централизованное водоснабжение питьевой водой поселка Верблюжий «не существует, и не существовало никогда.

---

<sup>13</sup><https://delastru.ru/vlast/365-voda-i-dorogi-novyj-glava-astrahanskoy-oblasti-dal-pervye-ukazaniya-chinovnikam.html>

Функционирует только технический водопровод, по которому МУП «Родник» подает неочищенную воду из реки Ахтуба». К данному водопроводу не подключено около 30 % домовладений поселка, жители которых имеют возможность пользоваться уличной колонкой. Подвоз питьевой воды не организован». Такая «спокойная» констатация сложившегося положения вещей не удовлетворила Уполномоченного по правам человека<sup>14</sup>, в связи с чем он настоятельно рекомендовал администрации района организовать, для начала, подвоз воды. Правда, и здесь смущают некоторые моменты. Во-первых, муниципальные власти сообщают, что подвоз осуществляется «по заявкам жителей», хотя это должно делаться ежедневно, по установленным нормам и безо всяких заявок. Во-вторых, вызывает сомнение обещание о прокладке в весенне-летний период 2019 года трубопровода «для соединения центральной и северной частей водопровода» в рамках реализации муниципальной программы «Строительство и реконструкция объектов капитального строительства и комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры поселений Ахтубинского района на 2016 – 2020 годы», утвержденной постановлением администрации МО «Ахтубинский район» от 21.12.2015 года № 1377 (в ред. от 17.08.2018 года № 526), поскольку в упомянутой программе мероприятия в области водоснабжения на 2019 год не предусмотрены. Проблема обеспечения водой граждан будет находиться на контроле Уполномоченного по правам человека до ее окончательного разрешения.

В своем коллективном обращении жители Советского района г. Астрахани просили Уполномоченного по правам человека помочь с организацией электро-, водо-, газо-снабжения, обращения с твердыми коммунальными отходами, уличного освещения, ремонта дороги, обустройства тротуара, транспортного обслуживания. Речь идет о территории бывшего СНТ «Механизатор». Благодаря содействию прокуратуры им удалось добиться вынесения Советским районным судом города Астрахани двух решений в свою пользу. Однако ответчик в лице администрации города Астрахани не спешит их исполнить.

Согласно первому из этих решений, администрация города Астрахани обязана в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу привести уличную дорожную сеть по ул. Сабанс Яр (на всем протяжении) в соответствии с требованиями ГОСТ Р 50597-93, ГОСТ Р 52289-2004, а именно: выполнить работы по ремонту дорожного покрытия на участке дороги протяженностью 1980 кв.м. от пересечения ул. Аэропортовское шоссе и ул. Сабанс Яр до дома № 10 по ул. Сабанс Яр, обустроить тротуар, нанести по адресу: ул. Сабанс Яр(на всем протяжении) горизонтальную дорожную

---

<sup>14</sup>Согласно части 7 статьи 9 Федерального закона от 07.12.2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», а также пп. 71 и 74 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 года № 644, – в случае отсутствия на территории (части территории) поселения централизованной системы холодного водоснабжения органы местного самоуправления организуют нецентрализованное холодное водоснабжение на соответствующей территории с использованием нецентрализованной системы холодного водоснабжения и (или) подвоз питьевой воды по минимальным нормам.

разметку. До настоящего времени тротуар не обустроен. При этом известно, что автомобильная дорога на участке от д. № 11 «а» до д. № 10 находится в грунтовом исполнении и требует проведения мероприятий, связанных с капитальным ремонтом дорожного покрытия, однако какие-либо меры для решения проблемы не приняты. В соответствии с решением Советского районного суда г. Астрахани от 11.01.2018 года администрация города обязана передать по акту в эксплуатацию сетевой организации МУП г. Астрахани «Горэлектросеть» сети электроснабжения: трансформаторную подстанцию, линии электропередачи, опоры линии электропередач (61 шт.), а также обратиться в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество с заявлением о постановке данных объектов на учет в качестве бесхозяйных недвижимых вещей.

В конце октября администрация города так и не сообщила переданы ли в эксплуатацию вышеуказанного предприятия соответствующие объекты, одно-временно указала на заключение о том, что трансформаторная подстанция не является объектом недвижимости и соответственно право на нее не регистрируется. Вместе с тем, в силу положений ст. 131 и ст. 133.1 Гражданского кодекса РФ, право собственности на линейные объекты (линии электропередач) подлежит государственной регистрации в едином государственном реестре.

По вопросу организации водоснабжения заявители предоставили несколько отказов МУП г. Астрахани «Астрводоканал» в выдаче технической условий на подключение к сетям водоснабжения, мотивированных недостаточностью давления и отсутствием мощностей предприятия (датированы сентябрем 2017 г.). Однако местная администрация так и не ответила, какие меры предприняты в 2018 году для организации надлежащего холодного водоснабжения жилых помещений по ул. Сабанс Яр, ул. Валовая, ул. 1-я Валовая, ул. 2-я Валовая, пер. Валовый.

В части газоснабжения граждане указали, что для решения проблемы необходимо строительство сети, стоимость которого составляет 22 млн. руб. Заявители уже обращались в АО «Астраханьгазсервис», однако не в состоянии выполнить технические условия за счет личных средств. Администрация города, несмотря на просьбу Уполномоченного, не предоставила разъяснения о возможных способах решения вопроса газификации территории. Люди жаловались, что уборка мусора на ул. Сабанс Яр, ул. Валовая, ул. 1-я Валовая, ул. 2-я Валовая, пер. Валовый производится не регулярно, мусорные баки стоят в неполюженном месте. По мнению местной администрации, разрешать проблему вывоза твердых коммунальных отходов обязано прекратившее свою деятельность СНТ «Механизатор». При этом данному ликвидированному юридическому лицу принадлежат права владения и распоряжения соответствующими земельными участками, о чем проинформирован представитель инициативной группы граждан. Поскольку администрация г. Астрахани отказывалась обращать внимание на явные противоречия в принимаемых решениях и признавать свое бездействие, Уполномоченный направил материалы дела в прокуратуру Астраханской области.

\* \* \*

В Астраханской области ресурсоснабжающие организации делегировали полномочия по приему, сверке платежей платежным агентам — ООО «Расчетный центр Астрахани», ООО «Астраханский расчетный центр», АО «Социальные гарантии». Как известно, после вступления в силу регионального «Социального кодекса»<sup>15</sup> тысячи жителей региона ради справки об отсутствии у них долгов по коммунальным платежам часами вынуждены были выстаивать огромные очереди, так как, без этой справки они лишались «льготы» по выплате компенсации за эти самые платежи.

Ажиотаж вокруг деятельности расчетных центров, начавшийся в 2017 году, продолжился и в истекшем году. Теперь на платежных квитанциях многие добросовестные граждане обнаруживают, что у них якобы имеются долги чуть ли не десятилетней давности. И они вновь вынуждены занимать томительные очереди с раннего утра, вновь часами ожидать вызова «к окошечку», находясь при этом в весьма некомфортных условиях.

Как известно, в ноябре 2018 года были приняты долгожданные изменения в статьи 159 и 160 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которым гражданин может быть лишен права на получение мер социальной поддержки лишь в случае, если непогашенная задолженность по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, образовавшаяся не более за последних три года, подтверждена вступившим в законную силу решением суда. Однако в силу они вступят лишь с 1 января 2021 года. А до этого момента граждане будут заложниками своего рода «коммунальных коллекторов». О том, как трудно приходится людям производить выверку своих «долгов» показывают приведенные ниже примеры.

Так, гр-ке С., являющейся инвалидом, в Центре социальной поддержки населения Кировского района г. Астрахани отказали в назначении компенсации по квартплате и коммунальным услугам. Причина: обнаружившиеся долги за горячее водоснабжение и отопление, которые, по утверждению ресурсоснабжающей организации, образовались у неё в 2009 – 2011 гг. Попытки Уполномоченного по правам человека добиться от ООО «Расчетный центр Астрахани» произвести разбивку суммы долгов по месяцам, чтобы заявительница смогла самостоятельно разобраться в обоснованности претензий по имеющимся у неё на руках квитанциям (она их хранила) оказались тщетными. Указанная организация проигнорировала просьбу представить помесечный расчет, в связи с чем Уполномоченному по правам человека пришлось прибегнуть к помощи органов прокуратуры.

\* \* \*

В 2018 году, по-прежнему, много обращений, адресованных Уполномоченному по правам человека, было связано с вывозом твердых коммунальных отходов. Эта тема напрямую затрагивает право людей на благоприятные, комфортные условия проживания.

---

<sup>15</sup> Речь идет о Законе Астраханской области от 22.12.2016 года № 85/2016-ОЗ «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области».

Так, например, из обращений жителя рабочего поселка Ильинка (Икрянинский район) гр-на В., из коллективных обращений жителей домов по ул. Камчатская (Советский район г. Астрахань), по ул. Сен-Симона (Кировский район г. Астрахани) и других следует, что людей особо беспокоят следующие аспекты, связанные с вывозом мусора:

- ненадлежащее оборудование площадок, на которых устанавливаются емкости (контейнеры) для сбора ТКО;
- ненадлежащее устройство самих контейнеров, в частности – отсутствие у них крышек;
- несоблюдение требований по расположению площадок с мусорными контейнерами относительно жилых строений – они располагаются либо в недопустимой близости к домам, либо, напротив, находятся от них на значительном удалении<sup>16</sup>.

Так, расстояние, которое должны преодолевать жители домов по ул. Камчатская, чтобы выбросить мусор – более 200 метров. Граждане, проживающие на улицах Кемеровская и 1-я Высоцкая, вынуждены проходить более 300 метров. Хотя предельная удаленность от жилых домов до площадки должна составлять не более 100 м (п. 8.2.5.СанПиН 2.1.2.2645-10).

Все вышеперечисленные факторы в совокупности с периодическими сбоями в регулярном вывозе ТКО приводят к периодическому появлению посреди населенных пунктов свалочных очагов органических бытовых отходов, загрязнению значительных участков территорий, зловонию. Люди выражают претензии по поводу того, что при этом с них требуют плату за фактически «не оказанную» услугу.

Оценивая приведенные факты можно сделать вывод о нарушении прав граждан – на качественную коммунальную услугу и на благоприятную окружающую среду. Кроме того, это создает нелестную репутацию «грязного города» и «захламленной области».

При всех объективных трудностях («плотная застройка») выход из любой ситуации при желании возможен. Так, при рассмотрении обращения жителей дома по ул. Камчатская с выездом на место с представителем ООО «ЭкоЦентр» выяснилось, что дополнительный контейнер для сбора мусора возможно было установить на пересечении ул. Сахалинская/ул. Липкина. Правда, для этого необходимо произвести скос сорной растительности, чего, в конечном счёте, всё же удалось добиться от районной администрации.

Но пока с сожалением, приходится признать, что ни со стороны ООО «ЭкоЦентр», ни стороны органов местного самоуправления не наблюдается надлежащей реакции на призывы Уполномоченного по правам человека обеспечить порядок в сборе и вывозе мусора. Муниципальные власти вообще довольно часто стремятся прикрыть свою бездеятельность «отсутствием полномочий», что никак не соответствует действительности.

---

<sup>16</sup>О требованиях к контейнерам, площадкам и их расположению см.: Порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора) на территории Астраханской области, утвержденный постановлением Минстроя Астраханской области от 05.04.2017 года № 10.

## I. ЗДОРОВЬЕ

**В**ременно исполняющий обязанности Губернатора Астраханской области С.П. Морозов выступил с предложением объявить 2019 год – Годом здоровья. Эту инициативу главы региона можно только приветствовать, поскольку право на охрану здоровья и медицинскую помощь поистине фундаментально и подтверждает расхожую истину: «было бы здоровье, остальное – приложится».

Известно, что уровень рождаемости и смертности зависит не только от состояния системы оказания населению медицинской помощи, и всё же является важным индикатором состояния дел в этой отрасли. Если, согласно официальным данным Росстата, в 2017 году в Астраханской области родилось 12.321 человек, то в 2018 году – 11.828 человек (убыль: – 493). Уровень смертности между тем, напротив, повысился: соответственно 11.600 и 11.799 человек (+ 199). Убыль населения составила 692 человека.

При этом по ряду заболеваний, которые являются причиной смертности, наблюдается тревожный рост. Так, из 10.818 человек, умерших в период с января по ноябрь 2018 года, по причине болезней кровообращения умерло 5.250 человек (+ 185), болезней органов дыхания (+ 60), болезней органов пищеварения 552 (+ 20). Довольно высокой является смертность по причине новообразований – 1.620 летальных исходов в общей картине смертности на ноябрь 2018 года (15 % всех умерших в области)<sup>17</sup>. В 2018 году впервые выявлен 681 случай активной формы туберкулеза, 278 случаев заболеваний, связанных с ВИЧ-инфекцией, 213.061 случаев острых инфекций верхних дыхательных путей.

*Опубликованный на сайте Министерства здравоохранения Астраханской области отчет о ведомственных проверках лечебно-профилактических организаций, проведенных в 2018 году, показывает, что тут и там выявляются нарушения: порядков оказания медицинской помощи (по профилю «терапия», «педиатрия», «сердечно-сосудистые заболевания», «скорой медицинской помощи», «оториноларингология», «стоматологические заболевания», «акушерство-гинекология», «инфекционные заболевания», «хирургия», «офтальмология», «анестезиология и реанимация»); проведения диспансеризации граждан; диспансерного наблюдения за пациентами с хроническими заболеваниями; ведения медицинской документации; хранения лекарственных препаратов и их выписки больным; обслуживания медицинской техники; организации внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности. За всеми этими «сухими» констатациями – реальные нарушения прав конкретных людей на качественную медицинскую помощь.*

<sup>17</sup>По мнению Уполномоченного по правам человека реальная цифра выше, так как многие онкологические больные умирают дома.

Признавая определенные успехи в сфере здравоохранения, действительно имевшие место за последние годы, С.П. Морозов фактически призвал не «почивать на лаврах», перестать твердить о «достижениях», пристальнее и критичнее взглянуть на сложившееся положение дел. Об этом, кстати, нагляднее всего говорят происходящие кадровые изменения. Лаконично, но точно обозначил врио Губернатора те проблемы, о которых Уполномоченный по правам человека систематически напоминает областным чиновникам в своих ежегодных докладах и заключениях: «в области есть медучреждения, которые настоятельно требуют ремонта. Не хватает специалистов, особенно на селе. Требуются не только врачи, но и средний персонал — фельдшеры, медсёстры».

Для коренного улучшения ситуации глава региона озвучил планируемый комплекс мероприятий, который включает:

- увеличение объёма финансирования на модернизацию и развитие медицинского сектора – планируется выделить до 9с лишним миллиардов рублей;
- открытие в районах 20-ти фельдшерских пунктов (намечается, что к 2024 году сеть ФАПов охватит всех сельских жителей области);
- реализация региональной программы развития санитарной авиации;
- строительство и открытие профильных учреждений медицинской помощи, в частности: перинатального центра, диагностического корпуса областного онкологического диспансера, хирургического корпуса областной детской клинической больницы, Центра организации первичной медико-санитарной помощи;
- строительство новых и реконструкция действующих поликлиник (микрорайоне им. Бабаевского в г. Астрахани, в Приволжском, Лиманском и Володарском районах);
- модернизация системы льготного лекарственного обеспечения;
- социальная поддержка и улучшение условий труда (повышение заработной платы, введение в действие таких мер социальной поддержки, как компенсация найма жилья, льготы по оплате услуг ЖКХ).

Реализация всех этих мер, безусловно, благотворным образом скажется на уровне обеспечения права жителей региона на охрану здоровья.

\* \* \*

Вопросы обеспечения права граждан на охрану здоровья рассматривались в ходе объединенного заседания координационных советов Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Южного и Северо-Кавказского федеральных округов с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой (Волгоград, 4 – 5 октября 2018 года).

В итоговом документе, принятом участниками заседания, нашли отражения предложения, озвученные Уполномоченным по правам человека в

Астраханской области. В частности, была зафиксирована рекомендация в адрес федеральных органов власти рассмотреть вопрос о включении в состав тарифа на оплату медицинской помощи в рамках федеральной программы обязательного медицинского страхования возмещение расходов за проезд к диализным центрам тем гражданам, которые проживают вне населенных пунктов, где расположены указанные центры.

Уполномоченный по правам человека считает также необходимым уточнить вопросы, связанные со стимулирующими выплатами молодым медикам, приезжающим на работу в сельскую местность по программе «Земский доктор». Так, на сегодняшний день одной из причин отказа в предоставлении выплаты является «несвоевременное» обращение за ней. Напомним, что для получения денег молодой специалист заключает договор, обязуясь отработать в сельском населенном пункте не менее пяти лет. Как показывает практика, не столь уж редки случаи, когда молодой врач по тем или иным причинам забывает оформить пакет документов для получения выплаты непосредственно в год приезда, однако на второй год он уже этого сделать не сможет.

Подчас в предоставлении отказывают тем врачам и иным медработникам, кто ранее родился и проживал в селе, а затем поступил в медицинское учебное заведение, а после окончания вернулся работать на родину или в иной сельский населенный пункт. «Логика» отказа при этом такова: выплата – это, мол, компенсация за то, что человек ухудшил свои жизненные условия, а в рассматриваемом случае он лишь возвратился к тем условиям, в которых пребывал ранее. Почему то не берется во внимание вполне очевидный факт: молодой человек или девушка, родившиеся и жившие в селе, после окончания медицинского ВУЗа или медицинского колледжа вполне могли бы «попытать счастья» в городе, но сознательно вернулись в село, где так необходимы квалифицированные специалисты-медики.

Следует признать, что за последние годы в сфере медицины в Астраханской области наблюдаются позитивные сдвиги. Развивается система экспресс-диагностики и раннего предупреждения заболеваний, происходит техническое переоснащение учреждений здравоохранения.

Предпринимаются меры для того, чтобы сделать медицинскую помощь более доступной. В 2018 году введены в эксплуатацию:

- две врачебные амбулатории: в поселке Комсомольский (Красноярский район) и поселке Пойменный (Приволжский район);
- построены два новых фельдшерско-акушерских пункта: в селе Седлистое (Икрянинский район) и поселке Ассадулаево (Приволжский район);
- приобретены и установлены ФАП модульного типа в следующих населенных пунктах: село Камышово (Лиманский район), село Верблюжье (Ахтубинский район), село Веселая Грива, поселки посёлок Нартовский и Яманцуг (Приволжский район), посёлок Аллайский (Красноярский район).

И всё же серьезные проблемы, требующие дальнейшего ресурсного и организационного обеспечения, остаются. Так, из 223 учреждений здравоохранения, функционирующих на территории Астраханской области 59

(то есть 26 %) нуждаются в капитальном ремонте, а около половины – в косметическом. Помещения семи учреждений вообще не приспособлены для функционирования; здесь требуется строительство новых зданий.

В связи с запросами, поступившими от депутатов Думы Астраханской области, Уполномоченный по правам человека заинтересовался ситуацией с оснащённостью медицинских учреждений региона спецавтотранспортом. Выяснилось, что на начало 2018 года парк автомобилей, используемых в качестве кареты скорой медицинской помощи в сельских районах (районные и участковые больницы), составлял 91 единицу. При этом 41 процент (37 автомобилей) эксплуатируется свыше пяти лет; 28 процентов (25 автомобилей) – от 3 х лет до 5 лет, 4 автомобиля – в нерабочем состоянии. Лишь 20 % машин эксплуатируется менее трех лет. При этом, как сообщали главврачи, обновление автопарка в 2018 году за счет средств бюджета не планировалось. Пока приходится уповать на спонсоров. Так, в августе 2018 года акционерное общество «Каспийский трубопроводный Консорциум-Р» в рамках благотворительной помощи передало в пользование районным больницам 10 новых автомобилей скорой медицинской помощи в комплекте с необходимым оборудованием.

Несмотря на предпринимаемые усилия, пока преждевременно говорить о достаточном уровне «доступности» медицинской помощи в Астраханской области. В некоторых населенных пунктах, откуда ввиду общей удаленности, отсутствия качественных дорог и наличия водных преград трудно добраться до близлежащей больницы, нет фельдшерско-акушерского пункта.

Наконец, весьма существенная проблема – «кадровый голод». При посещении Уполномоченным по правам человека одной из районных больниц представители медицинского персонала с тревогой говорили о том, что велика вероятность того, что через несколько лет «в больнице просто некому будет работать». Уже сегодня из 223 учреждений, оказывающих медицинскую помощь населению, около половины (107) испытывают проблему неполной комплектации штатов; на территории Астраханской области имеется более 150 вакансий медицинских работников высшего и среднего звена, а также младшего медперсонала. Отсюда проблемы, о которых пойдёт речь ниже.

\* \* \*

Обращения граждан, поступающие к Уполномоченному по правам, и связанные с реализацией права на охрану здоровья чаще всего связаны с проблемой доступности и «оперативности» оказания медицинской помощи.

В своих жалобах люди описывают случаи, когда они длительное время не могли попасть к врачу необходимого профиля, так как, например, как указала гр-ка А. «работал лишь один врач из семи». На приемах в сельских районах люди рассказывали, что получить консультацию у целого ряда узкопрофильных специалистов можно исключительно в Астрахани, а доехать «до областного центра целая проблема, поскольку в больнице тоже свой режим и очередь».

График работы поликлинического отделения Областного онкологического диспансера крайне неудобен для работающих лиц: например, некоторые исследования проводятся исключительно с 13:00 ч. до 14:00 ч., а вечерние приемы не организованы. Время ожидания от времени записи составляет в среднем два часа. При этом записаться на приём к специалисту даже лицам, состоящим на диспансерном наблюдении, нельзя без предварительного обращения к терапевту по месту жительства.

Вторая распространенная тема обращений – трудности с получением необходимых лекарственных препаратов. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась инвалид I группы гр-ка Т., которой при выписке из ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр онкологии им. Н.Н. Блохина» Минздрава России был рекомендован прием препарата «Осимертиниб». Лишь благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека министерством здравоохранения Астраханской области был решен вопрос об обеспечении заявительницы жизненно необходимым лекарственным препаратом за счет средств областного бюджета.

Людам, которые пытаются реализовать и защитить свои права и законные интересы в сфере охраны здоровья, часто испытывают трудности в получении необходимой информации. В этой связи следует остановиться на ситуации, связанной с жалобой гр-ки Л., которая столкнулась не просто с явным ущемлением своих прав, но едва не «пострадала» при попытке их отстоять.

В связи с необходимостью получения справки от психиатра заявительница обратилась в отдел амбулаторно-поликлинической помощи ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница». Подсчитав действия сотрудников непрофессиональными, она потребовала книгу жалоб, однако получила отказ.

Министерство здравоохранения Астраханской области, куда обратился Уполномоченный по правам человека, сообщило, что проведенная служебная проверка не выявила каких-либо нарушений. Относительно Книги жалоб сообщалось, что «для обеспечения сохранности «Книга жалоб и предложений» находится в кабинете старшей медицинской сестры амбулаторно-поликлинической помощи». По утверждению гр-ки Л. данное помещение всякий раз было закрыто на ключ. Да и сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека, посетившие больницу, так и не смогли своими глазами увидеть эту Книгу. Это при том, что книга жалоб и предложений должна быть расположена в доступном для посетителей месте<sup>18</sup>.

После повторного обращения Уполномоченного по правам человека в региональный минздрав был получен ответ, что Книга жалоб и предложений «последние два года находится непосредственно в регистратуре».

Итогом всех этих перипетий стало то, что «оскорбленная» администрация областной психиатрической больницы подала на гр-ку Л. иск в суд «о защите чести, достоинства, деловой репутации». Естественно, что

---

<sup>18</sup>См.: Постановление Правительства Астраханской области от 29.12.2017 года № 546-П.

Уполномоченный оказал заявительнице необходимую консультативную помощь. И, разумеется, суд отказал ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница» в удовлетворении исковых требований. Можно лишь констатировать, что такого рода действия медицинской организации вызывают недоумение и сожаление.

\* \* \*

В рамках своей компетенции Уполномоченный по правам человека в 2018 году посещал медицинские учреждения.

В частности, проводилась выборочная проверка поликлинических учреждений, расположенных в городе Астрахани, в том числе – на предмет обеспечения «доступности» и нормального температурного режима.

Следует отметить, что не во всех медицинских учреждениях поликлинического типа созданы условия для беспрепятственного доступа в них инвалидов и иных маломобильных групп населения. Основные проблемы: отсутствие пандусов или несоответствие их строительным нормам, отсутствие парковочных мест для инвалидов. Имеют место случаи использования устаревшего оборудования для проведения физиотерапии. Практически во всех поликлиниках г. Астрахани имеется электронная регистратура, но от момента записи до момента приема специалистом нужно ожидать подхода очередности не менее одного месяца. Чтобы сдать кровь на анализ нужно ждать иногда целых две недели, а дополнительные исследования вообще несколько месяцев. Остается надеяться на дальнейшее внедрение проекта «Бережливая поликлиника», одним из направлений которого является забор анализов без очередей. По сведениям регионального министерства здравоохранения, в тех учреждениях, где данный проект активно используется удалось снизить время ожидания гражданами до 1 недели за счет увеличения пропускной способности кабинетов.

В самом начале 2018 года Уполномоченным по правам человека был совершен выезд в ГБУЗ Астраханской области «Областная инфекционная клиническая больница им. А.М. Ничоги», где оказывается медицинская помощь взрослым и детям с инфекционной патологией в ежедневном круглосуточном экстренном режиме. Как пояснило руководство больницы, в здании главного корпуса, построенного более 40 лет назад, ни разу не проводился капитальный ремонт. При осмотре отделений и отдельных палат были выявлены серьезные дефекты в планировке и отделке. Достаточно сказать, что вход из коридора во взрослые отделения осуществлялся через санузел. Зафиксированы нарушения санитарной площади на одного пациента, отсутствие в палатах необходимого мягкого инвентаря и мебели. Оконные рамы во многих палатах находились в неудовлетворительном состоянии. Министерство здравоохранения Астраханской области в ответ на письмо Уполномоченного по правам человека признало наличие указанных нарушений и сообщило, что планирует устранить их в рамках проведения мероприятий по капитальному ремонту. В конце 2018 года появилось сообщение, что из областного бюджета на ремонт областной инфекционной больницы будет выделено 260 млн. рублей. Работы в главном корпусе

планируется выполнить в три этапа. В 2019 году будут отремонтированы два отделения, рентген-кабинет, взрослое приёмное отделение, часть подвала и коммуникации. В 2020 году капитальному ремонту подвергнутся: четыре отделения, кабинет УЗИ, клиничко-диагностический кабинет. На завершающем этапе должны быть отремонтированы еще два отделения, аптека, один из корпусов и коммуникации. Кроме того, в больнице установят вентиляционную систему, лифты для удобства пожилых и мало-мобильных граждан.

В мае 2018 года представители Уполномоченного по правам человека посетили ГБУЗ Астраханской области «Черноярская районная больница». Конечно, руководство медицинского учреждения в рамках предоставленных возможностей старается приспособить основное здание к современным требованиям, хотя, сталкивается с вполне объективными трудностями. В ходе посещения больницы внимание главного врача было обращено на то, что пандусы, оборудованные при входах в корпуса, имеют ненадлежащий угол подъема и не оборудованы поручнями. Имелись замечания и к оформлению меню – не были указаны полные наименования блюд с указанием состава и веса. Упомянутая выше проблема «кадрового голода» затронула и Черноярскую районную больницу. Так, согласно штатному расписанию в ней предусмотрено 361,75 единиц, а работает – 317 специалистов (к примеру, хирургов должно быть три, а в наличии только один). Это напрямую отражается на времени ожидания гражданами медицинской помощи.

Руководство больницы обратилось к Уполномоченному по правам человека оказать содействие в переводе котельной на газ: из 12 млн. руб. денежных средств, которые больница зарабатывает в год, 10 млн. руб. уходит на покупку мазута, в связи с чем средств на обновления и развитие не остается. После вмешательства Уполномоченного по правам человека, решение вопроса о проведении аукциона на разработку проекта газовой котельной было ускорено, областное казенное учреждение «Управление по капитальному строительству Астраханской области» сообщило, что контракт со строительной организацией заключен, окончание строительства котельной запланировано на декабрь 2018 года.

В июле 2018 года Уполномоченный по правам человека посетил ГБУЗ Астраханской области «Харабалинская районная больница им. Г.В. Храповой». Одна из наиболее острых проблем больницы — неукомплектованность кадрами. На протяжении длительного периода вакантны ставки педиатров, гинекологов, невропатолога, терапевтов, фтизиатра, эпидемиолога, неонатолога, лаборантов. Нужно как минимум 15 фельдшеров для бригад скорой помощи.

Внимания требует также соблюдение норм санитарно-эпидемиологического законодательства. Так, не во всех палатах больницы соблюдается норматив минимальной площади на одного человека. Например, в гинекологическом отделении на площади не более 11 кв. м. расположено 3 койки. При этом одна койка установлена в межкомнатном коридоре. Ряд отделений нуждаются в проведении ремонта: трещины в потолке, дыры и расхождение швов в напольном покрытии – все эти дефекты не позволяют

проводить качественную влажную обработку и дезинфекцию.

Системы вентиляции и кондиционирования воздуха в терапевтическом и неврологическом отделениях больницы не обеспечивают нормируемые параметры микроклимата и воздушной среды палат.

Ещё одна проблема — труднодоступность для маломобильных групп населения. При входе в некоторые корпуса (родильное отделение, хирургическое отделение, клиничко-диагностическая лаборатория) отсутствуют пандусы, а имеющиеся не соответствуют требованиям действующего законодательства (высокий угол подъема).

\* \* \*

В Год здоровья учреждения здравоохранения должны активизировать разъяснительную работу среди населения региона по вопросам оказания медицинской помощи. Аппарат Уполномоченного по правам человека готов взаимодействовать со всеми заинтересованными организациями в данном направлении. В качестве одного из положительных примеров такого сотрудничества в 2018 года можно привести организацию прямого эфира на радиостанции «Южная волна»; в данной передаче вместе с Уполномоченным по правам человека приняла участие заместитель министра здравоохранения Астраханской области С.Н. Смирнова. Радиослушатели могли задать напрямую вопросы и получить «из первых рук» исчерпывающие ответы на самые злободневные вопросы, касающиеся, в том числе — оказания высокотехнологичной медицинской помощи, лекарственного обеспечения, качества лечения, высказать свои суждения относительно работы отдельных лечебно-профилактических учреждений области.

# I. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

## I.1. Реализация жителями региона права на меры социальной поддержки в 2018 году

**И**стекший 2018 год стал вторым годом реализации Закона Астраханской области от 22.12.2016 № 85/2016-ОЗ «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области», принятие которого преподносилось как стремление упорядочить разнообразные льготы, сделать их адресными.

В адрес Уполномоченного по правам человека продолжали поступать заявления, в которых люди, не прошедшие фильтр «критерия нуждаемости», высказывали просьбы побудить органы власти сделать всё возможное для социальной поддержки людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в связи с утратой ранее имевшихся у них льгот.

Нужно отметить, что определенные позитивные шаги в этом направлении в 2018 году были сделаны.

Так, депутаты Думы Астраханской области положительно отреагировали на предложение, содержащееся в Докладе Уполномоченного по правам человека за 2017 год, о распространении таких преференций, как выплата компенсаций за проезд на общественном транспорте и пользование телефонной связью на лиц, проживающих в учреждениях стационарного социального обслуживания. Уполномоченный по правам человека напомнил, что дома-интернаты – это не «закрытые» и «режимные» учреждения, соответственно граждане не лишены права на свободу передвижения, равно как и на все формы общения. В апреле 2018 года соответствующая поправка в Закон Астраханской области № 85/2016 была принята.

Врио губернатора Астраханской области Сергей Морозов поддержал внесение изменений в Закон № 85/2016 в части льгот для семей военнослужащих, погибших при исполнении воинского долга (статья 20). В 2016 году дополнительные социальные пособия получали 539 человек этой категории, но после введения «критерия нуждаемости» количество их получателей сократилось почти в восемь раз. Согласно утвержденному изменению критерий нуждаемости увеличивается до уровня в полтора прожиточных минимума, что позволит увеличить количество льготников.

*Весьма обнадеживающе прозвучали слова врио Губернатора Астраханской области С.П. Морозова на заседании Пленума областного совета ветеранов войны, труда, Вооружённых сил и правоохранительных органов (декабрь 2018 года): «социальная поддержка – это самое малое, что*

*мы обязаны сделать. Я дал поручение правительству Астраханской области рассмотреть возможность возобновления социальных выплат с 2019 года. Будет предоставляться единовременная помощь на газификацию домовладений инвалидам и ветеранам Великой Отечественной войны, супругам погибших или умерших участников войны. Считаю важным особо поддержать детей войны». Врио Губернатора также заявил, что, по его поручению, Правительство области рассматривает возможности установления и иных мер социальной поддержки населения.*

Всего в 2018 году меры социальной поддержки были оказаны 283.116 гражданам (с учетом того, что некоторые из них могут являться получателями нескольких ниже перечисленных мер социальной поддержки, так и одной). В приведенной ниже таблице представлены сведения о численности граждан, которым предоставлялись в 2018 г. меры социальной поддержки и социальной помощи в соответствии в областным Законом № 85/2016-ОЗ.

*Таблица № 8*

***Количество граждан/семей, являвшихся в 2018 году получателями мер социальной поддержки и помощи по основаниям, предусмотренным Законом Астраханской области от 22.12.2016 № 85/2016-ОЗ***

<b>Категории льготников и вид меры социальной поддержки/помощи</b>	<b>Кол-во (чел./семей)</b>
Семьи, имеющие детей со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума на душу населения в Астраханской области (пособие на ребенка)	91647 чел.
Семьи, усыновившие ребенка(ежемесячная выплата)	1073 чел.
Многодетные семьи, нуждающиеся в поддержке (пособие на оплату коммунальных услуг, топлива, пособие на приобретение комплекта одежды, письменных принадлежностей, региональный семейный капитал, ЕДВ в случае рождения после 1 января 2018 года третьего или последующих детей)	45017 чел.
Приемные семьи и опекуны (пособия на приобретение комплекта одежды, письменных принадлежностей, на оплату коммунальных услуг, вознаграждение приемным родителям)	2262 чел.
Семьи, нуждающиеся в поддержке, при рождении одновременно трех и более детей (единовременная материальная помощь)	1 семья
Семьи, имеющие детей-инвалидов(компенсация расходов на оплату проезда в специализированную медицинскую организацию, денежная выплата на расходы, связанные с лечением)	134 семьи
Граждане, выполнявшие задачи в условиях вооруженного конфликта(ежемесячное пособие на оплату коммунальных услуг, в т.ч. компенсация транспортных услуг на доставку топлива)	1435 чел.
Граждане, родители которых являлись военнослужащими и погибли (пропали без вести) в связи с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны(ежемесячные пособия на проезд и оплату коммунальных услуг, компенсация расходов на оплату проезда месту к гибели военнослужащих, погибших в 1941-1945 годах).	28 чел.
Нетрудоспособные члены семей погибших (умерших) участников боевых действий, а также лиц, погибших (умерших) при исполнении	61 чел.

обязанностей военной службы/служебных обязанностей (ежемесячное дополнительное социальное пособие)	
Ветераны труда (ежемесячные пособия на проезд, абонентскую плату за телефон, оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в т.ч. компенсация на оплату транспортных услуг по доставке топлива)	62540 чел.
Труженики тыла (ежемесячное пособие на проезд, ежемесячное пособие на оплату жилого помещения и коммунальных услуг)	72 чел.
Лица, имеющие длительный трудовой стаж(ежемесячные пособия на проезд, оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в т.ч. компенсация на оплату транспортных услуг по доставке топлива)	27127 чел.
Лица признанные реабилитированными, а также лица пострадавшие от политических репрессий(ежемесячные пособия на проезд, на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в т.ч. компенсация на оплату транспортных услуг по доставке топлива, денежная компенсация по проезду междугородним транспортом)	2984 чел.
Граждане, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах в организациях культуры, физической культуры, социального обслуживания, ветеринарной службы, мед. работники (ежемесячное пособие на оплату жилого помещения и коммунальных услуг)	4666 чел.
Работники государственных организаций социального обслуживания, предоставляющей услуги в форме социального обслуживания (ежемесячное пособие на проезд)	253 чел.
Граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации (единовременная материальная помощь)	563 чел.
Работники пожарной охраны, добровольной пожарной охраны и члены их семей(единовременное пособие в случае установления инвалидности, единовременное пособие в случае гибели работника)	1 чел.
Одинок проживающие неработающие собственники жилых помещений, достигшие 70 и 80 лет, а также проживающие в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста, собственников жилых помещений, достигших возраста 70 и 80 лет (ежемесячная компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме)	9043 чел.
Семьи или одиноко проживающие граждане, имеющие доход ниже величины прожиточного минимума (компенсация расходов на оплату проезда в специализированную медицинскую организацию)	121 чел.
Граждане, нуждающиеся в поддержке (единовременная денежная выплата)	1571 чел.
Нуждающиеся в поддержке многодетные семьи, имеющие среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума (единовременная денежная выплата на развитие подсобного хозяйства)	49 чел.

Кроме того, отдельные категории граждан, проживающие на территории Астраханской области, получают меры социальной поддержки на основании тех или иных федеральных и региональных нормативных правовых актов.

**Количество граждан/семей, являвшихся в 2018 году получателями мер социальной поддержки и помощи по основаниям, предусмотренным нормативными правовыми актами РФ и Астраханской области**

Нормативный акт	Меры социальной защиты/поддержки	Кол-во (чел./семей )
Статья 148 Семейного Кодекса Российской Федерации	Меры социальной поддержки при передачи детей сирот и детей в приемную семью, предусмотренные Законом Астраханской области № 40/2009-ОЗ	3497 чел.
Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 года № 761	Субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, чьи расходы, рассчитанные исходя из размера стандарта нормативной площади жилого помещения, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов в совокупном доходе семьи	26734 чел.
Федеральный закон от 12.01.96 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»	Социальное пособие на погребение в случаях, если умерший не подлежал обязательному социальному страхованию или не являлся пенсионером	1389 чел.
Постановление Правительства Астраханской области от 10.04.2013 года № 92	Ежегодная денежная компенсация расходов, связанных с эксплуатацией транспортных средств, отдельным категориям инвалидов	11 чел.
Постановление Правительства Астраханской области от 19.11.2010 года № 489-П	Материальная помощь гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации	2 чел.
Постановление Правительства Астраханской области от 02.02.2018 года № 38-П «О	Пособие на обустройство участникам подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Астраханскую область соотечественников, проживающих за рубежом»	33 чел.
Законодательство Астраханской области о государственной гражданской службе	Выплаты к пенсии лицам, замещавшим государственные должности, и за особые заслуги перед Астраханской областью –	802 чел.

Всего в 2018 году на предоставление мер социальной поддержки из бюджета Астраханской области было затрачено 2886991,7 тыс. рублей.

В этой связи хотелось бы отметить следующее обстоятельство. При формировании сметы министерства социального развития и труда Астраханской области в части расходов на «единовременную денежную выплату», за которой обращаются люди, оказавшиеся в форс-мажорных обстоятельствах, желательно учитывать то, что вряд ли можно ожидать в среднесрочной перспективе снижение количества заявлений по данному вопросу и, кроме того, необходима корректировка бюджета, исходя из итогов обращений за материальной помощью в первом полугодии.

Так, в 2018 году на единовременную денежную выплату в бюджете было предусмотрено 4,5 млн. рублей. При этом за выплатой обратилось 2826 астраханцев, причем 1751 человеку из них – то есть более чем половине заявителей в предоставлении данной выплаты было отказано, причем по «элементарной причине» – закончились средства.

Ещё одной важной формой социального обеспечения является предоставление санаторно-курортного лечения гражданам льготных категорий – по направлению органов здравоохранения и за счет средств Фонда социального страхования. Как видно из прилагаемой ниже таблицы, количество заявлений от льготных категорий в 2018 г. было больше, чем в 2017 г., и всё же налицо тенденция уменьшению (очевидно, за счёт естественной и невосполнимой убыли отдельных категорий льготников).

*Таблица № 10*

**Количество граждан, подавших заявление на санаторно-курортное лечение**

№	Категории граждан, имеющих право на обеспечение санаторно-курортным лечением	Количество граждан	
		2016	2017
	<b>Всего</b>	<b>1559</b>	<b>888</b>
1	Инвалиды	1145	667
2	Дети-инвалиды	284	155
3	Инвалиды войны	27	10
4	Пострадавшие от радиационных воздействий	26	8
5	Члены семей погибших инвалидов, участников и ветеранов ВОВ	33	26
6	Участники ВОВ	2	0
7	Ветераны боевых действий	37	19
8	Лица, награжденные знаком "Житель блокадного Ленинграда"	5	3
9	Военнослужащие, проходящие службу не в действующей армии	0	0
10	Работники тыла в период ВОВ	0	0

В 2018 году региональным отделением ФСС России было заключено 28 контрактов на приобретение путевок на сумму 22 млн. 462 тыс. рублей; выдано – 1016 путевок гражданам льготных категорий с сопровождающими (при этом в 2017 году было выдано 1064 путевки).

*Таблица № 11*

**Сведения количестве выданных путевок по категориям получателей**

Выдано путевок, шт.	Из них					
	Инвалиды войны	Ветераны боевых действий	Члены семей погибших инвалидов, участников и ветеранов ВОВ	Инвалиды	Дети-инвалиды с сопровождающими	Пострадавшие от радиационных воздействий
<b>1016</b>	13	16	27	600	346	13

При этом существует проблема очередности – на конец 2018 года в Астраханском региональном отделении ФСС России ожидают путевки 2033 гражданина льготных категорий.

\* \* \*

Приведём ряд примеров обращений астраханцев по вопросу о защите их права на получение мер социальной поддержки.

Одна из таких мер – пособие на погребение, которое выплачивается по линии Пенсионного фонда России. На него вправе претендовать, в частности, родственники умерших пенсионеров, при жизни не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности. Существует, однако, срок обращения за таким пособием – не позднее 6-ти месяцев со дня смерти человека. В этой связи случается так, что люди получают отказ в выплате пособия. Именно в такой ситуации оказалась вдова – жительница Наримановского района Астраханской области гр-ка А., которая узнала о праве на «погребальное пособие» почти через год после смерти супруга. На приеме у Уполномоченного по правам человека она пояснила, что смерть близкого человека стала для неё сильнейшим стрессом; на протяжении длительного периода она буквально не выходила из дома, ограничила круг общения. И, кроме того, в силу своего преклонного возраста и отсутствия элементарных правовых познаний она даже не подозревала о наличии у неё права на пособие по погребению. Уполномоченный по правам человека счёл данное обстоятельство заслуживающим внимания и помог гр-ке А. восстановить срок обращения в суд и, соответственно, истребовать пособие. Решением Наримановского районного суда Астраханской области от 4 декабря

2018 года требования гр-ки А. были удовлетворены.

К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка С., дочь которой вернула средства материнского (семейного) капитала в связи с тем, что приобретенное ею жилое помещение было признано непригодным для проживания, по вопросу – о возможности получить его повторно. Действительно, на практике встречаются случаи, когда граждане в силу тех или иных обстоятельств возвращают в пенсионные органы средства материнского (семейного) капитала *после их использования*. Это происходит тогда, когда приобретенные жилые помещения признаются непригодными для проживания, когда денежные средства направляются на цели, заведомо противоречащие требованиям Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ. В этой связи заявительница спрашивала: может ли она повторно распорядиться материнским капиталом? Как правило, территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации отказывают гражданам, которые обращаются с просьбой о повторном использовании средств материнского (семейного) капитала. Однако судебная практика идет по пути защиты интересов граждан. Суды приходят к выводу, что лицо, имеющее право на дополнительные меры государственной поддержки и получившее сертификат, в случае возврата ранее перечисленных средств материнского капитала не может быть лишено права на повторное распоряжение указанными средствами, поскольку имеющееся право ими не было реализовано. Соответствующие разъяснения были даны заявительнице.

Возникновение у граждан права на социальное обеспечение, как известно, обусловлено наличием у них того или иного «льготного статуса». Необоснованный отказ должностных лиц государственных органов признать за конкретным человеком этот статус либо явное нежелание предпринять шаги для его установления (подтверждения) чаще всего и является причиной того, что люди не могут получить те преференции, которые они заслужили своим многолетним добросовестным трудом либо безупречной службой в Вооруженных силах и правоохранительных органах (причем, рискуя подчас здоровьем и жизнью).

В июле 2018 года к Уполномоченному по правам человека обратился житель Володарского района гр-н У., который в 2003 – 2004 гг., будучи военнослужащим срочной службы, выполнял боевые обязанности в зоне контртеррористической операции на территории Чеченской Республики. На протяжении длительного времени он безуспешно добивался присвоения звания «ветеран боевых действий» и получения соответствующего удостоверения. Из различных инстанций ему отвечали, что подтверждающие сведения не сохранились, неоднократно обещали направить запросы, но на самом деле никаких мер не предпринимали. Потребовалось вмешательство Уполномоченного по правам человека – для того, чтобы военный комиссариат направил в адрес Штаба Южного военного округа необходимые документы и вопрос, в конечном счете, получил положительное разрешение.

К сожалению, так происходит не всегда – пример чему дело по заявлению гр-на М., который добивается присвоения ему звания «Ветеран

труда». В 2018 году он обратился с заявлением в Министерство социального развития и труда Астраханской области, указав, что имеет необходимый стаж, а также награду – медаль «За доблестный труд. В ознаменование 100-летия со дня рождения Владимира Ильича Ленина». Министерство отказало заявителю в удовлетворении его просьбы, мотивируя свою позицию тем, что вышеуказанная медаль якобы не является государственной наградой.

Полагая, что данный отказ противоречит действующему законодательству, гр-н М. обратился с иском в суд и решением Советского районного суда г. Астрахани его требования были полностью удовлетворены. Апелляционная инстанция правомерно оставила решение районного суда в силе, обязав Министерство социального развития и труда Астраханской области присвоить гр-ну М. звание «ветеран труда» и назначить ему положенные меры социальной поддержки.

Но вынужденно выполняя справедливое и законное судебное решение, региональное министерство, как выяснилось позднее, подало кассационную жалобу, которая была удовлетворена Президиумом Астраханского областного суда. Гр-н М. намерен продолжить борьбу за своё право на звание «ветеран труда», и в этой связи готов идти вплоть до Верховного Суда Российской Федерации, где надеется на справедливое и законное решение.

В 2018 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратились члены Астраханской региональной общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль». Суть их жалобы сводилась к следующему: до 2005 года их право на бесплатное ежегодное санаторно-курортное лечение (либо получение денежной компенсации вразмере средней стоимости путевки) прямо было прописано в Законе Российской Федерации от 15.05.1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». После т.н. «монетизации льгот»<sup>19</sup> соответствующая норма утратила силу. Теперь ликвидаторы-«чернобыльцы» получают путевки на санаторно-курортное лечение на общих основаниях – в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Это приводит к тому, что люди, перенесшие лучевую болезнь, довольно продолжительное время не могут реализовать своё право на социальное обеспечение в виде санаторно-курортного лечения. Выше приводились сведения о количестве лиц, которые ожидают путевку по линии Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования России – среди них есть и «чернобыльцы», причем некоторые «ждут» с 2016 года. Вместе с тем ежемесячная выплата (128,11 руб.) разумеется не может компенсировать реальные затраты – в случае, если бы он решил поехать в санаторий самостоятельно. Уполномоченный по правам человека полагает, что участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС заслуживают того, чтобы к их проблемам было проявлено внимание. В своё время эти люди по приказу государства, с риском для собственной жизни, выполнили свой долг

---

<sup>19</sup>В связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

до конца, обеспечили безопасность миллионов людей, проживавших на обширной территории, входящей ныне в состав России, Украины и Белоруссии, а также других стран Восточной и Западной Европы.

Не стоит забывать и о том, что ряды тех, кто относится к этой «льготной» категории граждан редуют с каждым годом и эти мужественные, теперь уже немолодые, и, как правило, нуждающиеся в уходе люди, вправе ожидать к себе особого отношения. В частности, размер компенсации за неиспользованную санаторно-курортную путевку – не важно: отказался ли ликвидатор-чернобылец от неё, выбрав социальный пакет, либо до него «не дошла очередь» – должен соответствовать величине средней стоимости путевки на санаторно-курортное лечение в текущем календарном году.

### ***1.2. Права граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания***

В течение всего 2018 года аппаратом Уполномоченного по правам человека осуществлялся мониторинг качества услуг, предоставляемых гражданам, проживающим в стационарных учреждениях социального обслуживания, расположенных на территории Астраханской области.

*По информации Министерства социального развития и труда Астраханской области, в стационарных учреждениях социального обслуживания для престарелых и инвалидов (в том числе детей-инвалидов) в 2018 году проживало 1747 человек; в ГКУ Астраханской области «Кризисный центр помощи женщинам» проживало 152 человека. В 2018 году в адрес регионального минсоцполучило 516 заявлений от граждан (их законных представителей) заявления о предоставлении социальных услуг в стационарной форме обслуживания – все они были удовлетворены.*

Уполномоченным по правам человека и его представителями были осуществлены выезды в следующие учреждения стационарного социального обслуживания:

- ГАУСО Астраханской области «Многопрофильный социально-оздоровительный центр «Здравушка»;
- ГАСУ Астраханской области «Центр социальной адаптации»;
- ГКСУСО Астраханской области «Наримановский психоневрологический интернат»;
- ГАУСО Астраханской области «Геронтопсихиатрический центр» (пос. Кировский Камызякского района);
- ГАСУ Астраханской области «Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов»;
- ГАСУ Астраханской области «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов».

В ходе посещений главный акцент делался на изучении материально-бытовых условий проживания граждан пожилого возраста и инвалидов,

должного ухода за ними, качества питания, организации предоставления необходимой медицинской, правовой и социально-психологической помощи, дополнительных услуг, обеспечения их культурного досуга.

В целом, итоги проведенных проверок показали, что администрацией и персоналом вышеуказанных учреждений предпринимаются меры, принимаемые учреждениями, направлены на создание надлежащих условий для граждан, соблюдение их прав.

Помещения домов интернатов, в основном, оборудованы всем необходимым. Граждане, находящиеся на стационарном обслуживании, получают квалифицированный уход, медицинское обеспечение, реабилитационные услуги. Большое внимание уделяется созданию комфорта; к примеру, супружеским парам из числа проживающих выделяются отдельные жилые помещения. Учреждения оснащены необходимым оборудованием и инвентарем. Ведется работа по социализации и интеграции обслуживаемых лиц в социум, регулярно проводятся мероприятия по их социальной и трудовой реабилитации.

Организации социального обслуживания Астраханской области имеют лицензии на осуществление медицинской деятельности. Медперсонал оказывает гражданам квалифицированный уход, санитарно-гигиеническую помощь, наблюдает за состоянием здоровья обслуживаемых и проводит мероприятия, направленные на профилактику обострений заболеваний и формирование здорового образа жизни. Врачами учреждений всем получателям социальных услуг проводятся профилактические медицинские осмотры не менее четырех раз в год. Проживающие ежегодно проходят диспансеризацию, при необходимости назначаются обследования, специализированная помощь, оперативное лечение. Кроме того, ежегодно специалисты областных больниц приезжают в социальные учреждения в составе «Выездной поликлиники» для осмотра и обследования граждан на передвижном диагностическом модуле.

Соблюдение прав граждан с психическими расстройствами – на особом контроле Уполномоченного по правам человека. На территории региона действуют шесть стационарных учреждений социального обслуживания для оказания социальных услуг лицам, имеющим психические расстройства, в том числе два детских учреждения.

Планировочная структура всех зданий, предназначенных для граждан, страдающих психическими расстройствами, обеспечивает деление их на основные функциональные группы: жилые помещения, кабинеты медицинского обслуживания, помещения административно-хозяйственного назначения, пище-блок, прачечная. Принцип изоляции жилых помещений от административно-хозяйственных и помещений общего назначения (принцип жилой ячейки) соблюдается во всех учреждениях. В состав помещений жилой ячейки входят: раздевальная, помещения для отдыха, буфетная, спальня, санитарный узел, подсобные помещения для хранения одежды. Жилые комнаты в корпусах оборудованы кроватями, прикроватными тумбочками, столами, стульями.

Проживающие разделены с учетом клинического состояния, психологических особенностей, компенсаторно-адаптационных возможностей больных и социально-трудового прогноза по отделениям, где организовано их дифференцированное обслуживание. Внутри отделений существует разделения на мужскую и женскую половины.

В связи с тем, что многие здания социальных учреждений построены более двадцати лет назад, в них ежегодно проводятся текущие работы по ремонту жилых помещений, пищеблоков, путей эвакуации, кровель, фасадов, ремонт ограждений и благоустройство территорий.

Так, например, в ГАСУСО Астраханской области «Старо-Волжский психоневрологический интернат» проведён капитальный ремонт водопроводной, канализационной сетей, отопительной и вентиляционной систем, а также текущий ремонт помещений одного из корпусов. В ГАСУСО Астраханской области «Наримановский психоневрологический интернат» проведен косметический ремонт в жилых и служебных помещениях, капитальный ремонт кровли, замена окон и дверей в приемно-карантинном отделении, швейной мастерской и служебных помещениях.

Одним из приоритетных направлений комплексной реабилитации инвалидов является лечебно-трудовая реабилитация. Профорientация, использование сохраненных способностей, овладение новыми профессиональными навыками и умениями, трудоустройство – таковы этапы лечебно-трудовой реабилитации. Как показали выездные проверки, для обеспечения функционирования этой системы в учреждениях имеются лечебно-трудовые мастерские. В состав учебно-производственного и технического отдела входит производственный участок, где имеется подсобное хозяйство, участок под бахчевые культуры и огород. Также в учреждениях имеются лечебно-производственные швейные мастерские. Назначение трудотерапии определяется медицинским работником согласно индивидуальной программе реабилитации, не более 4 часов в день. Все работы производятся под наблюдением мастера участка с учетом личного желания получателя социальных услуг.

Одна из существенных проблем – очередность в такого рода учреждения. Бесспорно, в течение последних лет в регионе принимаются меры по ликвидации очередности в стационарные учреждения социального обслуживания, предназначенные для лиц, страдающих психическими расстройствами, пожилых людей и инвалидов. Для этого изыскиваются различные способы. В частности, в социальных учреждениях открываются дополнительные отделения психоневрологического профиля, за счёт внутренних резервов учреждений расширяется коечный фонд. При возникновении свободных мест оперативно осуществляется перевод граждан в другие социальные учреждения социального обслуживания.

По мнению Министерства социального развития и труда Астраханской области, здесь существует проблема, которая заключается в следующем. Граждане, проживающие в психоневрологических интернатах, время от времени ложатся на лечение в областную клиническую психиатрическую

больницу. Госпитализация может носить не только плановый, но подчас и экстренный, ситуативный характер. Причём в некоторых случаях лечение может затянуться – до нескольких месяцев, и даже до нескольких лет. Имеют место случаи, когда состояние гражданина, проживающего в психоневрологическом доме-интернате, настолько тяжелое, что он для его же блага должен содержаться в больнице неопределенно долго. Но, не проживая в интернате фактически, они остаются там «прописанными», а значит региональный минсоц, администрация дома-интерната не вправе принять на фактически «вакантное» койко-место человека, который нуждается в проживании в интернате указанного профиля. В соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29.04.2015 года № 216н существует перечень перечня медицинских противопоказаний, в связи с наличием которых, гражданину может быть отказано в предоставлении социальных услуг в стационарной форме. Однако областная клиническая психиатрическая больница, разумеется, подходит к принятию решения о наличии у гражданина противопоказаний проживать в доме интернате крайне осторожно, и такая позиция вполне естественна.

### ***1.3. Вопросы обеспечения прав инвалидов***

В 2018 году в бюро МСЭ по вопросу установления инвалидности обратилось 12442 человек. Инвалидами первой группы признаны – 1519 человек, второй – 3561 человек, третьей – 4186 человек, ребенком-инвалидом признано – 1904 человека. После освидетельствования 1272 гражданам было отказано в присвоении группы инвалидности.

Причины, по которым устанавливалась таковы: общее заболевание – 8679 человек; инвалидность с детства – 421 человек; заболевание получено в период военной службы – 91; военная травма- 18 человек; трудовое увечье – 54 человек; профессиональное заболевание – 3 человека. Инвалидами бессрочно в 2018 году был признан при первичном обращении 201 человек, при повторном – 2129.

#### **Проблемы, поставленные в жалобах**

Как и в предыдущие годы, в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения граждан, которые жаловались на отказ в предоставлении инвалидности либо выражали несогласие с установленной группой инвалидности. Такого рода обращения всякий раз представляют собой буквально «крик души». Читать их тяжело, к тому же помочь человеку практически невозможно. При этом, по человечески можно понять состояние того, кто на протяжении нескольких лет имел, например, II группу инвалидности, получал пенсию (подчас единственный источник дохода), и вдруг переведен во III группу и признан «трудоспособным». Даже если условно считать его таковым, то никаких гарантий, что он в действительности сможет устроиться на работу – нет. Между тем, в связи с новациями в пенсионном законодательстве ему ещё и «отодвинут» срок выхода на пенсию по старости.

Тем не менее, люди борются, обращаются в вышестоящие бюро МСЭ, в суд. Разумеется, при этом они пытаются собрать максимум доказательств в пользу собственных доводов о возможной необъективности экспертов или нарушения ими установленных правил и процедур.

Как известно, при проведении освидетельствования в обязательном порядке ведется видеозапись. В этой связи определенный интерес представляет жалоба гр-ки Ш., которая обратилась в интересах своего сына, которому было отказано в установлении инвалидности.

Заявительница была убеждена, что при проведении освидетельствования экспертами были допущены грубые нарушения установленных процедур. В этой связи она подала на имя руководителя ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области» заявление о выдаче ей копии видеозаписи медико-социальной экспертизы.

В этом ей было отказано со ссылкой на пункт 4.7 Порядка и условия использования средств аудио- и видео- фиксации при предоставлении государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы граждан в Главном бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области Минтруда России<sup>20</sup>, который гласит: «учреждение имеет право дать письменный мотивированный отказ в предоставлении копии аудио- и видеоматериалов заявителю в случае несогласия третьих лиц, изображенных (идентифицируемых) на аудио- и видеозаписи, и возможности нарушения при этом прав и законных интересов согласно абзацу 4 пункта 8 статьи 14 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Прежде всего, следует отметить, что «голос» не отнесен к числу персональных данных или к числу биометрических персональных данных, защита которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 152-ФЗ – это подтверждается материалами судебной практики. Кроме того, Уполномоченный по правам человека было направил зарос в Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Астраханской области – с просьбой дать экспертную оценку ситуации. Полученный ответ весьма интересен по содержанию. Воздержавшись от однозначной оценки, надзорный орган, тем не менее, обратил внимание на следующее обстоятельство: «специалисты бюро медико-социальной экспертизы, уполномоченные на её проведение, являются должностными лицами и, таким образом, сведения о них, как о должностных лицах, относятся к общедоступным персональным данным. Согласно пункту 10 части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», обработка общедоступных персональных данных допускается без согласия субъекта персональных данных».

Таким образом, ситуация по крайней мере неоднозначная и может свидетельствовать о нарушении права гр-ки Ш. на информацию, необходимую ей для защиты прав её ребенка. По крайней мере, ничто не препятствовало

---

<sup>20</sup> Утвержден приказом руководителя ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области» от 08.08.2017 года № 77.

ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Астраханской области» предоставить гр-ке Ш. видеозапись хода освидетельствования, предварительно обработав изображение таким образом, чтобы скрыть лица (эффект «расплывчатого изображения» или «маски»).

Ещё одна крайне важная проблема была поставлена гр-кой П., являющейся инвалидом II группы. Она хотела пройти переосвидетельствование, однако у неё возникли сложности при сборе необходимого пакета документов. Выяснилось, что гр-ка П. обслуживается в одной из частных медицинских клиник в рамках договора о добровольном медицинском страховании. Согласно действующим нормам гражданин направляется на медико-социальную экспертизу медицинской *организацией независимо от ее организационно-правовой формы* после проведения необходимых диагностических, лечебных и реабилитационных или абилитационных мероприятий при наличии данных, подтверждающих стойкое нарушение функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами<sup>21</sup>.

Уполномоченный по правам человека направил главному врачу медицинской организации письмо, содержащее просьбу: рассмотреть вопрос о направлении гр-ки П. на медико-социальную экспертизу либо оказать ей содействие в сборе необходимых документов для самостоятельного обращения в бюро МСЭ. Первоначально администрация клиники заверила омбудсмена, что сделает все возможное, чтобы помочь гр-ке П., но затем неожиданно изменила позицию; при этом отказ был мотивирован отсутствием в программе добровольного медицинского страхования соответствующей услуги. Единственное, что было предложено заявительнице в качестве выхода из сложившейся ситуации – так это обратиться в государственное бюджетное учреждение здравоохранения, но сама по себе такая рекомендация означала нарушение права гр-ки П. на выбор медицинской организации. Уполномоченный по правам человека вынужден был обратиться за содействием в территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Астраханской области (Росздравнадзор) – в результате главный врач клиники получил предостережение о недопустимости нарушений прав заявительницы.

К Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в 2018 году обратилась гр-ка Н., *инвалид-колясочник*, проживающая в городе Астрахань по вопросу эксплуатации металлического гаража. Согласно справке ВТЭК от 1995 г., гр-ка Н. является инвалидом I группы *с детства бессрочно*, нуждается в постоянном постороннем уходе.

Из обращения следует, что на основании договора аренды она на протяжении 17 лет пользовалась земельным участком, находящимся во дворе вышеуказанного дома. На нем находился металлический гараж, предназначенный для хранения ее автомобиля ВАЗ 2106. В декабре 2017 года

---

<sup>21</sup>См.: п.п. 15, 16 Правил признания лица инвалидом, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 года № 95

по решению местной администрации гараж был демонтирован, в связи с чем, в настоящее время Н. лишена возможности его эксплуатировать.

Впервые автомобиль («Запорожец») был предоставлен гр-ке Н. в 90-е гг., им управлял отец гр-ки Н. Впоследствии семья производила замену автомобиля за счет личных денежных средств, документы о получении первой машины не сохранились, но действующее в тот период законодательство однозначно предоставляло ей право на периодическую замену автотранспорта<sup>22</sup>. Позднее право приобретать, помимо «Запорожца», автомобили других марок было предоставлено инвалидам Постановлением Правительства РФ от 28.05.1992 года № 356 «О мерах по социальной защите инвалидов, нуждающихся в специальных транспортных средствах».

Статьей 30 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в первоначальной редакции) было установлено, что инвалиды, имеющие соответствующие медицинские показания, обеспечиваются автотранспортными средствами бесплатно или на льготных условиях. Дети-инвалиды, достигшие пятилетнего возраста и страдающие нарушением функций опорно-двигательного аппарата, обеспечиваются автотранспортными средствами на тех же условиях с правом управления этими транспортными средствами взрослыми членами семьи. Инвалидам, имеющим соответствующие медицинские показания для бесплатного получения автотранспортного средства, но не получившим его, а также по их желанию вместо получения автотранспортного средства предоставляется ежегодная денежная компенсация транспортных расходов. С 1 января 2005 года автотранспортные средства перестали выдавать инвалидам в связи с «монетизацией льгот».

Ввиду всего вышесказанного, у Уполномоченного по правам человека отсутствовали сомнения в том, что автомобиль был предоставлен семье именно в целях облегчения жизнедеятельности гр-ки Н. При этом требование о предоставлении заявителем какого-либо документа о наличии показаний для использования автомобиля – безосновательно. К тому же, для гр-ки Н., являющейся инвалидом с детства, это будет очередным сложным испытанием.

Согласно статье 15 Федерального закона «О социальной защите

---

<sup>22</sup>В соответствии с п. 28 Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях, утвержденного Постановлением Совмина РСФСР, ВЦСПС от 09.04.1985 № 147, действовавшего до 01.09.1996, если инвалидность установлена без указания срока переосвидетельствования, переосвидетельствование проводится только при изменении состояния здоровья и трудоспособности. В п. 18 указано, что ВТЭК освидетельствуют инвалидов, в том числе с целью определения нуждаемости их в специальных транспортных средствах. В Перечень медицинских показаний на получение инвалидами мотоколясок с ручным управлением (утв. Минздравом СССР 11.08.1970) включены параличи и *парезы обеих нижних конечностей*, гемипарезы, значительно затрудняющие передвижение. Данный документ применяется и при решении вопроса о нуждаемости инвалидов в автомобиле. Согласно Письму Минсоцобеспечения РСФСР от 11.08.1987 № 1-89-И «О замене, выдаче или продаже транспортных средств инвалидам без повторного переосвидетельствования во ВТЭК», в целях совершенствования обеспечения инвалидов транспортными средствами местные органы социального обеспечения вправе производить повторную выдачу или продажу транспортных средств инвалидам всех категорий, имеющим выраженные поражения опорно-двигательного аппарата необратимого характера (культы и параличи нижних конечностей).

инвалидов в Российской Федерации» (в актуальной редакции), инвалиды имеют право на предоставление мест для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения вне очереди вблизи места жительства с учетом градостроительных норм.

В соответствии с подпунктом 14 пункта 2 статьи 39<sup>6</sup> Земельного кодекса Российской Федерации граждане, имеющие право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков имеют право на однократное предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (часть 6 статьи 39<sup>14</sup> Земельного кодекса Российской Федерации). При этом размер арендной платы за использование такого земельного участка не может превышать размера земельного налога (пункт 3 части 5 статьи 39<sup>7</sup> Земельного кодекса Российской Федерации). В силу части 3 статьи 11<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации подготовка схемы расположения земельного участка для его дальнейшего предоставления обеспечивается органом местного самоуправления.

По данным публичной кадастровой карты по состоянию на 22 октября 2018 года, земельные участки для эксплуатации многоквартирных домов на территории которых стоял гараж гр-ки Н., на кадастровом учете не состоят. Из содержания части 5 статьи 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», следует, что в такой ситуации собственники помещений в этих домах не вправе распоряжаться соответствующими земельными участками. Право распоряжения принадлежит публичному образованию в лице администрации города Астрахани.

Согласно письму администрации г. Астрахани от 24.08.2017 года № 30-01-3245, земельные участки с видом разрешенного использования «объекты гаражного назначения» расположены во всех районах муниципального образования «Город Астрахань». На основании Приказа Минэкономразвития России от 01.09.2014 года № 540 данный вид разрешенного использования применяется при размещении отдельно стоящих и пристроенных гаражей. При этом мониторинг данных участков не проводился, в связи с чем сообщить их точное количество городские власти не могут.

На момент обращения гр-ки Н. в администрацию г. Астрахани еще не было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2018 года № 765. В связи с чем, на основании положений части 3 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктов 4.8.8.5 и 4.8.8.9 Правил благоустройства территории муниципального образования «Город Астрахань», утвержденных Постановлением администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 16.10.2017 года № 5757, имелась возможность размещать гаражи без предоставления земельных участков.

Администрация МО «Город Астрахань», полагая недопустимым разместить гараж гр-ки Н. во дворе многоквартирного дома, была обязана, исходя из положений статьи 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предложить заявителю иной способ решения проблемы хранения автомобиля (являющегося техническим

средством реабилитации инвалида) вблизи ее места жительства. Однако этого сделано не было, что является нарушением права инвалида. К сожалению, соответствующие рекомендации Уполномоченного по правам человека были проигнорированы.

### Доступная среда

В Астраханской области реализуется подпрограмма «Доступная среда» государственной программы «Социальная защита, поддержка и социальное обслуживание населения Астраханской области», утвержденная постановлением Правительства Астраханской области от 12.09.2014 года № 399-П. Её исполнителями являются ряд областных министерств и ведомств<sup>23</sup>.

Несмотря на то, что проводимая работа по обеспечению требований доступности в учреждениях культуры, спорта, социальной сферы, органов власти и местного самоуправления привела к позитивным изменениям, на сегодняшний день достаточно остро стоит проблема доступности поселенческой инфраструктуры.

По представленной информации министерства социального развития и труда Астраханской области, согласно Закону Астраханской области от 18.12.2017 № 89/2017-ОЗ «О бюджете Астраханской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на обеспечение беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения в Астраханской области в 2018 году были предусмотрены средства бюджета в сумме 2280,0 тыс. рублей, в том числе: министерству социального развития и труда Астраханской области – 1350 тыс. рублей, министерству культуры и туризма Астраханской области – 430,0 тыс. рублей, министерству здравоохранения Астраханской области – 300 тыс. рублей, министерству физической культуры и спорта Астраханской области – 200, 0 тыс. рублей.

Министерством социального развития и труда Астраханской области, кроме мероприятий по адаптации подведомственных организаций (550, тыс. рублей), в 2018 году проводятся: мероприятия по созданию центра информационно-справочной поддержки инвалидов с организацией диспетчерского центра видеотелефонной связи для инвалидов по слуху (500 тыс. рублей), организация и трансляция сурдоперевода телепередач астраханского телевидения и услуг сурдопереводчика при проведении телепередачи социально-значимых мероприятий для инвалидов по слуху (300 тыс. рублей).

Уполномоченным по правам человека проводится постоянный мониторинг состояния доступности приоритетных объектов и услуг в

---

<sup>23</sup>Министерство социального развития и труда Астраханской области; министерство здравоохранения Астраханской области; министерство образования и науки Астраханской области; министерство культуры и туризма Астраханской области; министерство физической культуры и спорта Астраханской области; министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области; министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области; агентство по занятости населения Астраханской области.

основных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения. Так, в 2018 году в адрес Уполномоченного по правам человека обратился председатель совета ветеранов при Астраханской областной организации общероссийской общественной организации «Всероссийское ордена Красного знамени общество слепых». Он сообщил, что инвалиды по зрению, компактно проживающие на территории г. Астрахани по ул. Безжонова, д. 2, 4 и ул. Адм. Нахимова, д. 93 а, д. 95, испытывают трудности в передвижении, в связи с чем ставил вопрос о необходимости обозначения зон остановок общественного транспорта цветной тактильной (рельефной) плиткой и краев тротуаров в местах перехода через проезжую часть, установлении леерных ограждений и искусственных неровностей; нанесении разметки, ремонте пешеходных дорожек.

Согласно информации, поступившей из администрации муниципального образования «Город Астрахань» был заключен муниципальный контракт на выполнение работ по благоустройству дворовых территорий многоквартирных домов, расположенных по адресу: г. Астрахань, ул. Адмирала Нахимова, д. 93 «а», с подрядной организацией ООО «Ирсервис» с согласованным с жильцами данных домов дизайн проектом. Проектом предусмотрено: ремонт дорожного покрытия внутри дворовой территории, устройство нового тротуара с установкой бортового камня, устройство пандусов, парковок для автомобилей, малых архитектурных форм с устройством резинового покрытия на детских площадках, а также монтаж леерного ограждения. В рамках данного контракта вышеперечисленные работы будут завершены в срок до конца текущего года. Однако на момент посещения данного двора в октябре 2018 года сотрудником аппарата Уполномоченного было установлено, что работы не производились. В этой связи, перспектива окончания ремонтных работ в 2018 году весьма сомнительная.

Вместе с этим, мероприятия по нанесению горизонтальной дорожной разметки «Зебра», в соответствии с пунктом 1.14.1 Постановления Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения», на пешеходном переходе в районе д. 2 по ул. Безжонова в г. Астрахани включены администрацией в план работ на текущий год. Кроме того, согласно информации, полученной из администрации МО «Город Астрахань», работы по устройству тактильной плитки на тротуарах, установке дорожных пешеходных ограждений, устройству искусственной дорожной неровности, нанесению горизонтальной дорожной разметки на участках, указанных в обращении, будут рассмотрены в приоритетном порядке при формировании плана мероприятий на 2019 год.

По информации администрации муниципального образования «Город Астрахань», по состоянию на конец 2018 года информация от перевозчиков по оборудованию транспорта для перевозок пассажиров из числа инвалидов, так и не поступила. В этой связи, можно сделать вывод, что на территории муниципального образования «Город Астрахань» инвалиды фактически не могут пользоваться общественным транспортом.

В преддверии Международного дня инвалидов на радио «Южная волна» состоялась передача по вопросам обеспечения «доступной среды» с участием Уполномоченного по правам человека, и.о. заместителя председателя Правительства Астраханской области – министра социального развития и труда О.А. Петелина, заместителя главы администрации МО «Город Астрахань» В.Ю. Корженко. В ходе эфира участники обсуждали вопросы благоустройства улиц, доступности объектов социального значения, доступности общественного транспорта для маломобильных групп населения, оборудования остановок. Актуальные вопросы граждане смогли самостоятельно задать руководителям. Все «проблемные» адреса и участки дорожного после эфира были переданы заместителю главы администрации МО «Город Астрахань».

### Технические средства реабилитации

Нет необходимости подробно говорить сколь значимую роль в обеспечении полноценной, достойной жизни граждан с ограниченными возможностями играют технические средства реабилитации (ТСР). От них зависит качество жизни этих людей, возможность быть вовлеченным в социальную жизнь.

В течение 2018 года в Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования России с заявлениями на обеспечение ТСР обратилось 6088 инвалида, обеспечено – 6765 человек (с учетом необеспеченных в конце 2017 года). На 31 декабря 2018 года нуждается в обеспечении ТСР 1306 инвалидов, основная часть из которых обратились в ноябре – декабре 2018 года. При этом, за 2018 год по линии АРО ФСС России инвалидам было предоставлено 2.242.009 шт. изделий, в том числе по основным группам: кресла – коляски и кресла-стулья различной модификации – 911 шт.; слуховые аппараты (с ушными вкладышами) – 562 шт.; протезы, протезно-ортопедические изделия, в том числе обувь ортопедическая – 8 524 шт.; абсорбирующее белье и подгузники – 1 878 925 шт.; прочие средств реабилитации – 343 477 шт. Кроме того, за 2018 год в Астраханское региональное отделение ФСС России поступило 827 заявлений о выплате компенсации за самостоятельно приобретённые технические средства реабилитации и выплачена сумма компенсации в размере 16 млн. 889,4 тыс. рублей.

Известно, что в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», субъекты Российской Федерации вправе предоставлять инвалидам «дополнительный сегмент» ТСР. Предоставление инвалидам ТСР за счет средств бюджета Астраханской области осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Астраханской области от 10.05.2007 года № 170-П «О дополнительном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалидам бесплатно за счет средств бюджета Астраханской области» и Порядком предоставления инвалидам технических средств реабилитации, утвержденным постановлением министерства социального развития и труда Астраханской области от 15.05.2012 № 29.

При этом в Астраханской области имеются категории лиц, которым ТСП предоставляются в первоочередном порядке<sup>24</sup>.

В соответствии с постановлением Правительства Астраханской области от 12.09.2014 года № 399-П «О государственной программе «Социальная защита, поддержка и социальное обслуживание населения Астраханской области» в 2018 году на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации из бюджета Астраханской области был предусмотрен лимит в размере 4220,0 тыс. руб. Денежные средства израсходованы полностью в декабре 2018 года. В 2018 году 217 инвалидов, в том числе 215 из числа первоочередников, обеспечены 557 техническими средствами реабилитации:

Вместе с тем, по состоянию на 31.12.2018 года в очередности по обеспечению техническими средствами реабилитации за счет средств бюджета Астраханской области состоит 1027 инвалидов. При этом 1 человек ожидает очередности – с 2014 года, соответственно 186 – с 2015 года, 210 – с 2016 года, 283 – с 2017 года, 347 – с 2018 года.

Таким образом, многие астраханцы ожидают получения технического средства реабилитации более четырех лет, что отражается на состоянии их здоровья, поскольку они не могут компенсировать нарушенные функции организма. В этой связи следует отметить, что в адрес Уполномоченного по правам человека в 2018 году поступали обращения граждан, которые выражали несогласие с действующим порядком обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. Люди пишут, что ввиду наличия «первоочередников – очередь до других не доходит годами». Как показывает изучение регионального законодательства, в большинстве других субъектах Российской Федерации инвалиды обеспечиваются необходимыми техническими средствами реабилитации в общем порядке, без выделения каких-либо категорий перво-очередников. Конечно некорректно отменять льготы для астраханцев, имеющих в соответствии с порядком право на первоочередное обеспечение техническими средствами реабилитации. В этой связи, единственным выходом из сложившейся ситуации является увеличение финансирования на обозначенные цели. По информации министерства социального развития и труда области, данный вопрос в конце 2018 года прорабатывался совместно с министерством финансов. В 2019 году будут дополнительно выделены денежные средства, чтобы снять социальную напряженность.

Наконец, следует сказать ещё об одном. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области входит в состав Координационной комиссии по делам инвалидов при региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации. На заседании комиссии, состоявшемся в октябре текущего года, представители областного отделения Всероссийского

---

<sup>24</sup>Технические средства реабилитации предоставляются в первоочередном порядке: детям-инвалидам; инвалидам войны и приравненным к ним лицам в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»; участникам Великой Отечественной войны, ставшим инвалидами вследствие общего заболевания; инвалидам, достигшим возраста восьмидесяти лет; супругам, имеющим инвалидность, нуждающимся в предоставлении технических средств реабилитации.

общества глухих, обратили внимание присутствующих на проблему обеспечения инвалидов по слуху таким видом ТСР, как – телефонное устройство. Суть её заключается в следующем. В соответствии с приказом Минтруда России от 13.02.2018 года № 86н «Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2005 № 2347-р», инвалидам предоставляются телефонные устройства (в т.ч. сотовые телефоны) с текстовым выходом.

В этой связи региональные отделения ФСС России предоставляют гражданам с нарушением слуха сотовые телефоны с кнопочным набором текста. При этом людьми, которые относятся к указанной категории инвалидов – в силу того, что отсутствие слуха чаще всего сопряжено с утратой возможности говорить – для полноценной жизнедеятельности востребован мобильный телефон с функцией видеосвязи (смартфон). Это позволило бы им общаться посредством жестового языка, сообщать в свои организации и знакомым об экстренных и форс-мажорных ситуациях.

Однако в настоящее время в рамках действующего законодательства предоставление телефонного устройства с видеосвязью инвалидам по слуху – невозможно. В случае самостоятельного приобретения смартфона полная его стоимость не возмещается. В этой связи Уполномоченный по правам человека в Астраханской области обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой с просьбой поставить перед федеральными органами вопрос о внесении изменения в пункт 19 вышеуказанного нормативного правового акта, предусмотрев предоставление им в качестве ТСР смартфона. Как отметил в своем обращении астраханский омбудсмен, «положительное разрешение вопроса позволило бы людям, имеющим проблемы со слухом, на более высоком уровне интегрироваться в социум». Как сообщила Татьяна Николаевна Москалькова, она направила министру труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилину ходатайство о положительном решении данного вопроса.

#### ***1.4. Право на пенсионное обеспечение***

В своих обращениях в адрес Уполномоченного по правам человека астраханцы вновь всё чаще ставят вопросы, связанные с пенсионным обеспечением. Конечно, это нельзя считать случайностью. Главное содержание пенсионной реформы, стартовавшей в 2018 году, поэтапное (начиная с 1 января 2019 года) повышение возраста выхода на пенсию. И в этой связи многие граждане задумались о пенсии – это и предопределило рост количества обращений по данной тематике.

Согласно данным Отделения Пенсионного фонда России по Астраханской области, по состоянию 31 декабря 2018 года численность получателей страховой пенсии составило **248.137 человек**, в том числе:

- по старости 222.368 человек;
- по инвалидности 9.191 человек;
- по случаю потери кормильца 16.578 человек.

Численность получателей пенсии по государственному пенсионному обеспечению составило 18 560 человек, из них получателями социальной пенсии являются 17 517 человек. Численность получателей ежемесячной денежной выплаты составила 66382 человека, ее средний размер – 2353,58 рублей. Численность получателей выплаты по уходу за детьми-инвалидами составила 3792 человека. Средний размер пенсии в Астраханской области на 31 декабря 2018 года составил **11.853,36 рублей**.

За год в территориальные органы отделения Пенсионного фонда России по Астраханской области с заявлением о назначении страховой пенсии по старости обратились 13.140 человек. Из них было отказано 1 380 гражданам, в том числе 799 гражданам, обратившимся за установлением пенсии досрочно. Основными причинами отказа в назначении пенсии на общих основаниях являются отсутствие необходимого страхового стажа и (или) индивидуального пенсионного коэффициента, а при определении права на пенсию на льготных основаниях – отсутствие необходимого специального стажа. Кроме того, за указанный период в Отделение Пенсионного фонда по Астраханской области обратились 2017 человек, из них по вопросам несогласия с размером пенсии обратились 411 человек. По итогам рассмотрения обращений были пересмотрены 5 решений территориальных пенсионных органов.

Жалобы, в которых граждане выражают несогласие с размером пенсии, как правило, трудно поддаются объективной проверке, поскольку заявители, чаще всего, никак не аргументируют свою позицию. Им просто «кажется», что пенсионные органы произвели расчет, взяли за основу не тот период, не учли полностью стаж. Каких либо конкретных доказательств или собственных расчетов заявители не приводят. Иногда люди руководствуются непроверенной информацией, ложно истолкованными сообщениями СМИ, ссылаются на мнение «знакомых», которые, осуществляя трудовую деятельность при аналогичных условиях, получают *большую* по размеру пенсию. Такого рода обращения направляются в областное отделение Пенсионного фонда России, откуда поступают ответы с подробнейшим расчетом размера пенсии, с различными цифрами, формулами и выкладками, ссылками на нормативные правовые акты. Но эти ответы не убеждают заявителей; они и здесь подозревают подвох, нежелание до конца вникнуть в суть дела. К сожалению, такое недоверие людей связано с исключительной сложностью современного российского пенсионного законодательства, в котором может разобраться только очень и очень искушенный специалист.

Вместе с тем, в сфере пенсионного обеспечения есть проблемы, которые, по мнению Уполномоченного по правам человека, связаны с явно

неправильной позицией пенсионных органов, а в ряде случаев – вытекают из не вполне удачного нормативного регулирования или неоднозначной судебной практики. Конкретно речь идёт о следующих моментах.

### Отсутствие «прописки» как основание отказа для назначения пенсии

Из года в год остаётся актуальным вопрос, который казалось бы давно должен быть снят с повестки дня. Речь идёт о людях, у которых отсутствует собственное жилое помещение, и, соответственно, им крайне трудно решить вопрос с регистрацией по месту жительства. Данное обстоятельство служит для них препятствием для социального, в том числе – пенсионного – обеспечения. В 2018 году к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Харабалинского района гр-ка В. – в интересах своего сына-инвалида. Ранее заявительница и её сын проживали в Республике Казахстан, но по семейным обстоятельствам давно переехали в Россию, постепенно здесь «легализовались», оформили российское гражданство. Единственная проблема, которая им не по силам – собственное жильё, в связи с чем жильё приходится «снимать», а хозяева квартиры категорически не дают согласие на регистрацию по месту жительства<sup>25</sup>.

Несмотря на то, что сын заявительницы был признан инвалидом, решением управления Пенсионного фонда России в Харабалинском районе в назначении ему пенсии было отказано, а основание: у ребенка – потенциального получателя пенсии – отсутствует регистрация по месту жительства. Данный шаг пенсионного органа абсолютно противозаконен. По сути, это признано сотнями, тысячами судебных решений, принятых по результатам рассмотрения аналогичных ситуаций. Но территориальные органы Пенсионного фонда России упорно отказываются назначать пенсию при отсутствии «прописки», бьются, что называется, до последнего...

Желая восстановить право сына гр-ки В. «во внесудебном порядке» Уполномоченный по правам человека в своем обращении в адрес управления Пенсионного фонда России в Харабалинском районе в который раз сослался на известное определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2001 года №49-О<sup>26</sup>, однако письмо омбудсмена было проигнорировано. Заявительнице пришлось идти в суд. Конечно, Уполномоченный по правам человека оказал ей необходимую консультативную помощь и, разумеется, суд встал на сторону гр-ки В. и её сына. Возникает вопрос – какой смысл пенсионным органам цепляться за явно проигрышное решение? Возможно, ситуацию изменит то, что в ноябре 2018 года Министерство труда и социальной защиты Российской

---

<sup>25</sup>Сама В. хорошо знала, что по закону «прописать» несовершеннолетнего можно и без согласия собственника, однако не хотела портить отношения с людьми, которые предоставили ей крышу над головой.

<sup>26</sup>Это определение содержит формулировку, ставшую уже чуть ли не классической: «конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства (...) регистрация по месту жительства, или отсутствие таковой не может служить основанием или условием реализации прав граждан».

Федерации направило в региональные отделения Пенсионного фонда России, письмо, в котором рекомендует рассматривать заявления о назначении пенсий гражданам, не имеющих регистрацию по месту жительства, исходя из совокупности всех документов, подтверждающих их постоянное проживание на территории Российской Федерации.

Утрата или неправильное оформление  
работодателем документов, подтверждающих стаж и размер заработка.

Данное обстоятельство сегодня становится одним из основных при отказе в назначении пенсии. Благодаря нашей помощи людям иногда удается отстоять своё право на пенсию. Так, к Уполномоченному по правам человека обратился житель села Солодники Черноярского района гр-н П., который работал совхозе, а позднее в унитарном предприятии «Чернояржилкомхоз» газосварщиком. Пришлось буквально «по крохам» восстанавливать трудовой путь заявителя. Доказать то, что гр-н П. действительно работал во «вредных условиях» удалось с помощью медицинских документов, сохранившихся с 1987 года во врачебной амбулатории села Солодники – структурном подразделении Черноярской центральной районной больницы. Эти документы были положены в основу искового заявления в суд, в составлении которого заявителю также оказал содействие Уполномоченный по правам человека. Черноярский районный суд обязал территориальное управление Пенсионного фонда России оформить гр-ну П. досрочную пенсию<sup>27</sup>.

Житель Приволжского района гр-н Ш., всю жизнь проработавший на Астраханском стекольном заводе, в своем заявлении также просил Уполномоченного по правам человека оказать содействие в назначении досрочной страховой пенсии. Территориальное управление Пенсионного фонда России, отказывая в назначении гр-ну Ш. Пенсии, мотивировало своё решение тем, что из представленных документов невозможно установить: находился ли он на производстве в течение полного рабочего дня. Кроме того, как выяснилось, работодатель в своих приказах и ведомостях не указал код, обозначающие особые условия труда работника.

После изучения имеющиеся документы, Уполномоченный по правам человека оказал заявителю содействие в подготовке иска в суд. Был выдвинут аргумент, который приводится в аналогичных случаях, и, как показывает судебная практика других регионов, чаще всего принимается во внимание судебными органами. А именно – тот факт, что в пенсионные органы сведения о работе гражданина направлены без указания на льготный характер его труда, свидетельствует о ненадлежащем исполнении своих обязанностей работодателем, а не о характере работы гражданина в спорный период. Следовательно, факт ненадлежащего представления работодателем сведений в пенсионный орган не может приводить к нарушению прав работника, фактически выполнявшего работу, дающую ему право на назначение

---

<sup>27</sup>В январе 2019 года данное решение вступило в законную силу.

досрочной трудовой пенсии по старости в связи с тяжелыми условиями труда. Кроме того, на определенный период работы гр-на Ш. (70 – 80-е гг. прошлого века) требование о «полной занятости» в течение всего рабочего дня не могло распространяться, так как оно появилось после 1 января 1992 года.

Решением Приволжского районного суда Астраханской области от 30 октября 2018 года требования гр-на Ш. были полностью удовлетворены, управлению Пенсионного фонда России в Приволжском районе было вменено в обязанность решить вопрос о назначении ему досрочной пенсии. Апелляционная инстанция, подтвердила вывод районного суда о недопустимости требования «полной занятости» и часть периода работы гр-на Ш. как вредный для здоровья. К счастью для заявителя, данный период оказался достаточным для назначения пенсии. Однако довод относительно обязанности работодателя сохранять и представлять документы, касающиеся периода трудовой деятельности работника во «вредных условиях», суд, к сожалению, отклонил.

И такой подход, видимо, в принципе характерен для Астраханской области. В частности, вышеприведенный довод «не сработал» в ситуации с гр-м Л., который много лет проработал машинистом аммиачно-холодильных установок на бывшем Астраханском рыбокомбинате. Примечательно, что всего несколько лет назад (в 2014 году) несколько коллег гр-на Л., работавших *в том же цеху, в тот же период, в том же районном суде, используя этот же аргумент*, добились положительного для них решения.

Когда гр-н Л. обратился в пенсионный орган по поводу назначения досрочной пенсии, то получил отказ. Для начала территориальному управлению Пенсионного фонда России «не понравилось», что наименование должности заявителя, указанное в его трудовой книжке, не «в полной мере» соответствует названию должности в номенклатуре льготного списка, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 22.08.1956 года № 1173. Впрочем, это ещё можно объяснить небрежностью кадровика. Но самое главное не понятно – как теперь, спустя свыше 20 лет, гр-ну Л. можно доказать, что с аммиачно-холодильными установками он имел дело не менее 80 % своего рабочего времени?

Из записей в трудовой книжке однозначно следует, что гр-н Л. работал на полной ставке. Конечно, весомым доказательством был бы размер заработка, но в том и проблема, что ведомости на зарплату в архиве не сохранились, а теперь попробуй докажи, что с аммиачными установками гр-н Л. имел в течение всего рабочего дня и не один год. Одним словом, районный суд засомневался, причем не в пользу человека, в пользу Пенсионного фонда.

Отказ в выплате нового размера пенсии  
с даты первичного назначения пенсии

Явно несправедливо, по мнению Уполномоченного по правам человека, выглядит ситуация с гр-м Г., которому первоначально пенсия была исчислена без учёта некоторых периодов работы. Дело в том, что территориальное

управление Пенсионного фонда России «забраковало» трудовую книжку заявителя. В написании имени, а также в указании даты рождения, проставленной в этом документе, вкрались ошибки. Благодаря содействию Уполномоченного гр-н Г. в судебном порядке доказал – трудовая книжка «его», принадлежит «ему». Но управление Пенсионного фонда России в Советском районе г. Астрахани, сделав в конце концов перерасчёт, категорически отказалось выплачивать новую сумму с момента первичного обращения гр-на Г. за пенсией. Попытки заявителя обжаловать данное решение в суд закончилась, увы, безрезультатно. В этой связи, очевидно, нуждается в уточнении часть 2 статьи 26 Федерального закона от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». В ней говорится о том, что страховая пенсия, не полученная пенсионером своевременно по вине органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, выплачивается ему за прошедшее время без ограничения каким-либо сроком. Данную норму следует изложить таким образом, чтобы «обратный перерасчет» распространялся не только на случаи, когда пенсия вообще не назначена, но и когда – она первоначально исчислена неправильно, при этом не обязательно, чтобы это было исключительно вследствие «виновных действий».

## IV. ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

### Проблемы взыскания заработной платы

Одним из аспектов выплаты заработной платы – это ее выплата в тех ситуациях, когда повышение заработной платы происходит за отработанное работником время, а нередко и после его увольнения. В такой ситуации возник вопрос: имеет ли право работник требовать перерасчета заработной платы в тех случаях, когда выплата заработной платы в повышенном размере произошла уже после его увольнения, однако за те периоды, когда работник еще исполнял свои трудовые обязанности. Так работодатели могут произвести повышение заработной платы за ранее отработанный период только тем работникам, которые состоят с ними в трудовых отношениях. Работники же, уволившись до фактического повышения, вынуждены доказывать свое право на получение заработной платы в полном объеме через суд.

В подобную ситуацию попали отдельные преподаватели детской школы искусств г. Астрахани, уволившиеся осенью 2017 года в связи с выходом на пенсию. Речь идет об исполнении Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в соответствии с которым предусмотрена поэтапная индексация заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы. В числе прочих значились педагоги и работники культуры, чья заработная плата должна быть увеличена к 2018 году.

Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо было предусмотреть при формировании соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов бюджетные ассигнования на реализацию мер, предусмотренных настоящим Указом. Во исполнение Указа 26.11.2012 Правительством Российской Федерации утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы. В свою очередь, 26.02.2013 Правительство Астраханской области утвердило Распоряжение № 82-р «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597».

Здесь следует обратить внимание на письмо Минфина России от 10.06.2016 № 03-01-11/33954, согласно которому в рамках усиления поддержки регионов из федерального бюджета в 2016 году предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 30 млрд рублей на оказание субъектам Российской Федерации дополнительной финансовой помощи в виде дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы. Вместе с тем, районными судами было установлено, что денежные средства были получены муниципальными учреждениями в декабре 2017 года и в соответствии с законодательством распределены между действующими работниками.

Со своей стороны хотелось бы отметить, что частью 2 статьи 132 Трудового кодекса Российской Федерации запрещается дискриминация не только при установлении, но и при изменении размеров и других условий оплаты труда. Согласно указанным нормам работодатель не вправе производить доплату к заработной плате для своих работников произвольно и выборочно. Если в отношении одних работников, выполняющих аналогичные обязанности, работодателем произведен перерасчет заработной платы за 2013-2017 г.г. в объеме, предусмотренном Указом № 597, то обязанность произвести соответствующую доплату возникла в отношении тех работников, которые уволились до момента фактического повышения заработной платы работодателем.

И если в описанном случае взыскание заработной платы связано с поэтапным проведением социально-экономической политики Российской Федерации, то иногда, по причине сложных корпоративных и организационных отношений, граждане запутались - кто именно является для них работодателем и к кому предъявлять иски о взыскании невыплаченной заработной платы.

В подобную ситуацию попала группа астраханцев, изъявивших желание осуществлять трудовую деятельность вахтовым методом в г. Волгограде. Юридически работодателем выступало общество с ограниченной ответственностью «Энергия», зарегистрированное в Приморском крае. В свою очередь, данная организация обязалась перед мурманским ООО «Западный корабел» выполнить электромонтажные, достроечные работы на объекте ООО «Лукойл-Волгограднефтепереработка». По непонятным причинам именно ООО «Западный корабел» арендовал помещение в г. Астрахани для консультаций работников. Представитель заявителя даже утверждал, что в медкарте лиц, проходивших обязательный медосмотр, работодателем значился ООО «Западный корабел», а на форменной одежде работников была эмблема этой организации.

Правоохранительными органами выявлено, что заработная плата начислялась в Приморском крае, хотя несвоевременно и не в полном объеме. Более того, государственная инспекция труда данного региона привлекла к административной ответственности директора ООО «Энергия». И самое главное отсутствие трудовых отношений астраханцев с ООО «Западный корабел» установлено судом.

### *Если работодатель на стадии банкротства*

Исходя из статьи 1 Федерального закона «Об исполнительном производстве», всё исполнительное производство направлено на понуждение должника к исполнению соответствующих правовых актов. Проблематика исполнительного производства по трудовым делам представляет в настоящее время особый интерес. Судебной защитой в сфере трудовых правоотношений в основном пользуется работник как более слабая сторона.

Очевидно, что трудовые дела в силу специфики характера материального правоотношения, наличия подчиненности работника

работодателю, т.е. неравенства сторон, являются социально значимыми делами. Это обусловлено тем, что защита работников по трудовым спорам должна быть предметом особого внимания со стороны государства, поскольку в ряде ситуаций судебный акт в принципе не может быть исполнен по причине неравенства сторон в материальном правоотношении и некоторой нелогичности отдельных норм действующего законодательства.

Положение работника еще больше усугубляется, если предприятие находится на стадии банкротства. Так, более года на контроле Уполномоченного по правам человека в Астраханской области находится ситуация с выплатой заработной платы работникам ОАО «Астраханский продукт». На момент обращения гр-ки Д. произошла смена конкурсного управляющего, который продолжил процедуру оценки недвижимого имущества, формирование и реализацию конкурсной массы. Учитывая, что более 25% голосующих акций находится в государственной собственности, порядок реализации имущества должен был быть согласован с Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Астраханской области. Возникла необходимость обратиться в Арбитражный суд с иском о признании недействующим отрицательного заключения ГУ Росимущества. С другой стороны порядок реализации части залогового имущества должен был согласовываться с залоговыми кредиторами в лице министерства финансов Астраханской области и АО «Россельхозбанк». Следующая цепочка действий связана с проведением торгов, их финансированием. В сентябре 2018 года данные вопросы еще не решены. Обязательства перед работниками так и остались не исполненными.

В целом рассмотренные проблемы взыскания заработной платы в текущей непростой экономической ситуации заставляют говорить о необходимости поиска компромиссного решения. С одной стороны, нельзя отказываться от предложенного законодателем уровня гарантий, предоставляемых работнику в сфере оплаты труда, а с другой стороны, также необходимо создавать условия для эффективного функционирования работодателей, которые были бы в состоянии обеспечить достойную и своевременную заработную плату своим работникам.

Увольнение военнослужащих за не связанные  
с исполнением обязанностей военной службы правонарушения

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, личную тайну (статья 23). В силу положений статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков

или преступлений, для охраны здоровья или нравственности либо защиты прав и свобод других лиц.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», устанавливающей основания увольнения с военной службы, военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен с военной службы в связи с невыполнением им условий контракта.

В 2018 году к Уполномоченному по правам человека обратился гр-н М., который до июня 2018 года проходил военную службу по контракту. Основанием для увольнения послужило совершенное в октябре 2017 года правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Следует отметить, что в марте 2018 года с ним был заключен новый контракт сроком на 5 лет. Судом признано данное увольнение законным.

По сути, за административное правонарушение М. дважды понес ответственность: с одной стороны - в виде лишения права управления транспортным средством и штрафа, с другой – расторжение контракта по инициативе командования. Безусловно, можно отыскать недостатки у каждого человека, тем более в неслужебной сфере. Военнослужащий может совершать множество административных правонарушений во внеслужебное время: неправильно рыбачить и переходить улицу, не платить налоги, выгуливать собаку в непопозволенном месте, но при этом быть замечательным военным специалистом.

В феврале 2013 г. министр обороны Российской Федерации поручил Главному управлению кадров и Правовому департаменту Минобороны России подготовить проекты необходимых нормативных документов, в том числе поправок в законы об увольнении военнослужащих, задержанных за управление автомобилем в состоянии опьянения. Планировалось, что в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» будет внесена поправка, вводящая в этот Закон отдельный пункт о том, что военнослужащего можно уволить за управление автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, в том числе во внеслужебное время. Планируемая поправка в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» так и не была внесена, но практика такого рода увольнений и без указанной поправки уже складывается. Так в 2013 году Конституционный суд Российской Федерации указал, что «...невыполнение условий контракта... может выражаться в том числе в совершении военнослужащим... административного деяния». Несмотря на формулировку «может выражаться», суды общей юрисдикции относят совершение военнослужащими административных правонарушений за несоблюдение Правил дорожного движения к грубому дисциплинарному поступку и приходят к выводу о нарушении последними условий контракта.

### Зависимость трудоустройства от прописки

Конституционный Суд РФ в Определении от 5 октября 2000 года № 199-О указал, что понятие места жительства и связанные с ним права и обязанности гражданина определяются комплексом норм, закрепленных в статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, Законе от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, встречаются случаи, когда гражданам отказывают в получении тех или иных пособий в связи с отсутствием регистрации по месту жительства.

Несмотря на вышеуказанное Определение, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации всё равно допускаются нарушения прав граждан. Один из примеров – обращение освободившегося из мест лишения свободы гр. С., который обратился в ОГКУ «Центр занятости населения г. Астрахани» для постановки на учет в качестве безработного и получения соответствующего пособия. В связи с трудной жизненной ситуацией, с сентября 2018 года заявитель проживает в ГАСУ Астраханской области «Центр социальной адаптации», и иного жилья не имеет. Также в данном учреждении ему оформлена регистрация по месту пребывания. Поскольку гр. С. было отказано в признании безработным и выплате соответствующего пособия в виду того, что в паспорте отсутствует запись, подтверждающая место жительства, обратился в адрес Уполномоченного. Согласно части 1 статьи 3 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом, Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» не содержит такого основания, позволяющего не признать гражданина безработным, как наличие регистрации по месту пребывания. Уполномоченный, с учетом того, место жительства не определяется исключительно фактом регистрации, оказал заявителю содействие в подготовке процессуальных документов в суд.

### Когда инструктивное письмо выше закона

К Уполномоченного обратилась гр-ка С., которая в апреле 2018 года была принята на работу по совместительству в медицинскую часть ФКУ ИК № 6 УФСИН России по Астраханской области на должность врача-психиатра-нарколога на 0,5 ставки.

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусмотрено повышение к 2018 году средней заработной платы социальных

работников, включая социальных работников медицинских организаций, младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг), среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) — до 100 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Однако заместителем директора ФСИН России В.А. Максименко были утверждены методические указания по порядку данной выплаты, и в них содержится пункт, предписывающий не назначать её тем работникам, которые приняты на работу по совместительству.

Это прямо противоречит законодательству. В соответствии со статьей 3 Трудового кодекса Российской Федерации каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Статьей 21 Трудового кодекса Российской Федерации гарантировано право работника на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы, а в статье 22 установлена обязанность работодателя обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности. Статьей 132 Трудового кодекса РФ запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда<sup>28</sup>. Следует также отметить позицию Верховного Суда РФ: «получение выплат стимулирующего характера за стаж работы в зависимости от осуществления трудовой функции исключительно по основному месту работы и основной занимаемой должности, не соответствует статьям 3, 22, 129, 132, 285 Трудового Кодекса Российской Федерации, поскольку снижает размер оплаты труда сотрудников, работающих по совместительству, путем исключения из системы оплаты труда для данной категории лиц одной из ее составляющих (стимулирующей выплаты за стаж работы), не обеспечивает равной платы за труд равной ценности, допускает дискриминацию в оплате труда лиц, работающих по совместительству, не связанную с деловыми качествами работников и результатами их труда» (апелляционное определение Верховного Суда РФ от

---

<sup>28</sup>При этом, руководствуясь пунктом 4 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2018 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 22.12.2017 (протокол № 11), системы оплаты труда работников на федеральном, региональном и муниципальном уровнях формируются в том числе на основе принципа обеспечения равной оплаты за труд равной ценности, в том числе при установлении выплат компенсационного и стимулирующего характера, а также недопущения какой бы то ни было дискриминации - различий, исключений и предпочтений, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда, а также результатами деятельности учреждений.

06.04.2016 № 2-АПГ16-2). Таким образом вышеуказанные методические рекомендации руководства ФСИН России нарушают права граждан, осуществляющих трудовую деятельность по совместительству в подведомственных учреждениях.

*На какой срок приостанавливается выплата пособия по безработице?*

Наконец, следует сказать о явно коррупциогенном положении пункта 3 статьи 35 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» - как в прежней, так и действующей редакции.

До октября 2018 года у органов занятости существовала возможность приостанавливать выплату пособия по безработице на срок до трех месяцев в случае, если безработный без уважительных причин не явился своевременно на перерегистрацию. Именно так поступили с жительницей г. Астрахани гр-кой Г., которая в январе 2018 года была признана безработной, и в связи с тем, пришла на перерегистрацию с опозданием в один день – лишилась пособия на три месяца. В этой связи было направлено ходатайство руководителю Агентства по занятости населения Астраханской области – с просьбой пересмотреть решение и сократить срок приостановки выплаты пособия по безработице. К сожалению, оно было проигнорировано; поступил формальный ответ. Любопытно однако, что по информации из того же Агентства выплату пособия приостанавливали и на один, и на два месяца. Интересно – чем руководствовались при этом чиновники, демонстрируя столь избирательный подход? Заметим, что теперь срок приостановки выплаты пособия сокращен, но по прежнему указано «до», то есть опять возможно усмотрение должностных лиц органов Службы занятости.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Степень обеспечения социальных прав, являющихся основой права на достойный уровень жизни, зависит от условий, создающих предпосылки для благосостояния страны, региона, отдельного поселения, семьи, каждого человека в отдельности.

Врио Губернатора Сергей Морозов в своем докладе «Стратегический регион России. Время действовать» (26 декабря 2018 года), отдавая дань достижениям прежних лет, призвал всё же к более объективной оценке итогов и перспектив.

Он напомнил, что хотя «в целом, экономика региона стабильно развивается... оставляет желать лучшего уровень заработных плат. Зарплата в области на 10 тысяч рублей отстаёт от средней по России». «Если говорить шире, - отметил глава региона, - то в рейтинге социально-экономического развития субъектов Федерации Астраханская область занимает только 59 место. Это даже не середина списка. А его последняя треть».

Столь реалистичная оценка – стимул для органов власти всех уровней мобилизовать свои усилия для достижения главной задачи: повышения благосостояния астраханцев, обеспечения их прав и свобод.

Признавая уровень обеспечения и защиты социально-экономических прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области в 2018 году, **в целом удовлетворительным**, следует отметить наличие множества нерешенных проблем в жизненно-важных для каждого жителя региона сферах.

В основном тексте Доклада и приложениях к нему сформулированы предложения по совершенствованию норм федерального и регионального законодательства; их реализация могла бы устранить некоторые системные проблемы, которые были обозначены. Уполномоченный по правам человека выражает надежду, что они будут учтены в деятельности государственных органов Астраханской области.

Уполномоченный по правам  
человека в Астраханской области  
А. СПИЦЫН

**Миронов Станислав Константинович,**  
член Общественной палаты Астраханской области

**Экономико-статистический анализ  
уровня реализации прав и свобод человека  
в Астраханской области за 2005, 2016–2017 гг.  
в сравнении с общероссийскими показателями**

В настоящей работе апробируется методика оценки уровня обеспечения прав и свобод человека и гражданина на основе сравнительного анализа официальных статистических данных, опубликованных Росстатом.

В совокупности с другими источниками (например, сведениями о количестве и тематике жалоб и т.д.) она может быть использована для формирования более объективного взгляда при освещении следующих вопросов:

- каково состояние региона по уровню реализации прав человека и свобод человека и гражданина в контексте ситуации в стране в целом, а также проследить динамику происходящих здесь изменений за определенный период;
- какая категория прав реализуется в регионе с наиболее и наименее положительным рейтингом;
- какова результативность деятельности государственных органов субъекта РФ в повышении уровня реализации прав человека в регионе.

\* \* \*

Были использованы 62 показателя по принципу их принадлежности к семи сферам жизнедеятельности (занятость, благосостояние, жилье, безопасность, образование, здравоохранение, отдых и досуг), содержанием которых являются те или иные закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы.

Кроме того, по каждому из этих показателей определен государственный орган исполнительной власти Астраханской области (всего таковых – 9), который, исходя из его компетенции, ответственен за мониторинг и организацию работы по улучшению данных показателей.

Следует отметить, что за каждый год выбраны одни и те же показатели, по которым либо зафиксированы либо рассчитаны соответствующие значения по России и Астраханской области. Важность использования сравниваемых показателей можно показать на следующем примере. В 2005 году численность безработных в целом по России составляла 1 млн. 830 тыс. человек, а в Астраханской области – 13,8 тыс. человек. Удельный вес региона в России ( 0,8%) не позволяет оценить – как характеризуется регион с точки зрения обеспечения права на защиту от безработицы. Но при использовании

показателя «численность зарегистрированных безработных в расчете на 100 жителей» выясняется: в Астраханской области в 2005 году было 1,4 безработных на 100 жителей и это хуже, чем по России (1,3), то есть астраханский показатель по отношению к российскому составил 107%.

В 2016 году в Астраханской области количество безработных на 100 жителей сократилось до 0,7 человек, то есть за 12 лет этот показатель улучшился (в два раза). Однако, если сравнить его с аналогичным показателем за 2016 год по России в целом, то окажется, что ситуация в регионе стала хуже: по темпам сокращения безработицы область отставала от России (астраханский показатель по отношению к общероссийскому составил 124,9%).

В 2017 году в Астраханской области количество безработных на 100 жителей сократилось до 0,62 человек (т.е. налицо позитивный сдвиг по сравнению с 2016 годом). При этом в целом по России ситуация также улучшилась (соответствующие показатели – 0,6 и 0,53). Однако в 2017 году по темпам сокращения безработицы Астраханская область опередила Российскую Федерацию: если в 2016 году астраханский показатель по отношению к российскому составлял 124,9%, то в 2017 году – 117 %.

С данной позиции следует оценивать и иные данные. Увеличение удельного веса показателя за анализируемый период свидетельствует о более динамичном развитии региона и наоборот – уменьшение удельного веса свидетельствует об его отставании по сравнению с общероссийским уровнем. Следует однако учитывать, что есть показатели (уровень заболеваемости, уровень безработицы и др.), которые чем ниже, тем позитивнее. Поэтому увеличение их удельного веса говорит об отставании региона от общероссийского уровня и наоборот.

### ***БЛАГОСОСТОЯНИЕ***

*(право на достойный уровень жизни, право на социальное обеспечение)*

Из относящихся к данной сфере 15 показателей по девяти в Астраханской области за 13 лет отмечена лучшая динамика, чем в Российской Федерации. Так, за указанный период темпы роста в регионе опережали общероссийские темпы по таким отраслям, как: общественное питание (681%), розничная торговля (500%), бытовые услуги (458%), количество общественного транспорта (547 %), пассажирооборот (375%).

Вместе с тем, и в 2005 г., и в 2017 г. из 15 показателей лишь два в Астраханской области превосходили общероссийские.

Хотя удельный вес населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, сократился за 13 лет с 19,1% до 16%, однако отставание от российского уровня за это время увеличилось. Если в 2005 году количество личных автомобилей в Астраханской области соответствовало российскому уровню, то в 2017 году отставание составило 11%.

## **ЖИЛЬЕ**

*(Право на жилище, право на предоставление качественных коммунальных услуг)*

К положительным тенденциям можно отнести сокращение удельного веса аварийного жилья. Так, если в целом по России за 13 лет удельный вес аварийного фонда возрос – с 0,4% до 0,7%, то в Астраханской области он сократился, и весьма существенно – с 5,6% до 0,6%. Темпы роста жилого фонда в Астраханской области за 13 лет превосходят общероссийские, но, при этом жилплощадь в расчете на одного астраханского жителя в 2017 году достигла лишь 94% от общероссийского уровня.

В целом, если в 2005 году из девяти показателей пять в регионе превосходили общероссийские, то к 2016 году их стало только три.

Примечательно, что за 13 лет темпы роста удельного веса расходов населения на жилищно-коммунальные в общих расходах населения в Астраханской области опережают общероссийские темпы роста – на 21%.

Ввод жилых домов в 2017 году по Астраханской области сократился на 26% по сравнению с 2005 годом, в то время, как по России он возрос на 77%. С целью большей корректности был исследован пятилетний период с 2013 по 2017 гг. В этом контексте ситуация выглядит чуть более обнадеживающе, но, тем не менее, неоднозначно.

Так, за указанное пятилетие введено жилья в среднем за год в расчете на 1000 жителей: в России – 544 м<sup>2</sup>, а в Астраханской области – 566 м<sup>2</sup> (то есть – на 4,1% больше). Вместе с тем, нужно отметить следующий факт: если в целом по России из всего жилья, введенного в эксплуатацию в 2017 году, построено за счет собственных средств граждан – 41,6% жилья, то в Астраханской области – 55,5% всего жилья.

## **ЗАНЯТОСТЬ**

*(Трудовые права, защита от безработицы, право на использование способностей и имущества для предпринимательской деятельности)*

За 13 лет темпы роста численности занятых в экономике в Астраханской области выше чем в целом в Российской Федерации (108,0% и 105,1% соответственно). При этом, все 5 показателей в 2005, 2016 и в 2017 году хуже российских. Лишь два астраханских показателя за 13 лет имеют лучшую динамику.

Потребность в рабочей силе хотя и возросла за 13 лет на 67%, но по итогам 2017 года уступает российскому уровню. Уровень безработицы хотя и сократился за 13 лет на 40%, но по итогам 2017 года превышает общероссийский уровень на 44%. Если по России в целом численность занятых в малом бизнесе за 13 лет возросла на 9%, то в Астраханской области она сократилась на 25%.

## **БЕЗОПАСНОСТЬ**

*(Право на жизнь, право на физическую неприкосновенность, право на благоприятную окружающую среду)*

Количество преступлений в регионе за 13 лет сократилось более чем в два раза; при этом динамика сокращения в 2,5 раза выше, чем по России в целом.

Вместе с тем, в целом картина выглядит неоднозначно, что подтверждается следующими фактами. Хотя количество убийств и покушений на убийство за 13 лет сократилось в регионе почти в четыре раза, динамика их сокращения – хуже, чем по России в целом.

По числу преступлений, совершаемых несовершеннолетними, Астраханская область в 2017 году «достигла» общероссийского уровня.

Несмотря на то, что по абсолютным цифрам число погибших в ДТП в регионе меньше, чем в России, но динамика сокращения числа погибших отстает.

По объему потребления качественной, свежей воды Астраханская область опережает общероссийский показатель почти в 2 раза, однако в целом динамика здесь выглядит хуже, чем в стране в целом.

Обнадёживает, что как по объему, так и по динамике сброса загрязненных сточных вод в водоемы ситуация по Астраханской области лучше чем по России в целом.

Выбросы загрязнений в атмосферу в регионе хотя и сократились, но остаются в два раза выше, чем в России в целом. Доля обезвреживания в Астраханской области в 2005 году была в 5 раз ниже, чем по России в целом, а в 2017 году стала ниже – в 14 раз. Улавливание вредных выбросов сократилось в 2017 году в 4 раза по сравнению с 2005 годом.

## **ОБРАЗОВАНИЕ**

*(Право на образование)*

Если в 2005 году из семи показателей три показателя в Астраханской области превосходили общероссийские, то в 2016 году таковых осталось лишь два, а в 2017 году – один. Положительным достижением является увеличение количества обучающихся бакалавров и магистров. Хотя за 13 лет удельный вес обучающихся во вторую и третью смены снизился в регионе с 19% до 17,1%, в целом по России в 2017 году он составил – 12,6%. За последние пять лет (2013–2017 гг.) в Российской Федерации и в Астраханской области введено в среднем за год:

- мест в общеобразовательных учреждениях в расчете на 1 млн. жителей РФ – 524, в Астраханской области – 133 места (в 4 раза меньше);
- мест в дошкольных учреждениях в расчете на 1 млн. жителей в РФ – 635; в Астраханской области – 196 (в 3,5 раза меньше).

## **ЗДРАВООХРАНЕНИЕ**

*(Право на охрану здоровья и медицинскую помощь)*

Исходя из статистических данных все семь показателей по данной сфере за все рассматриваемые годы – лучше общероссийских. По всем семи показателям за 13 лет динамика лучше, чем в целом по России. Однако, бесспорно, оценка реальной ситуации в сфере здравоохранения может быть дана лишь в совокупности с иными сведениями, отражающими не только чисто количественные показатели.

## **ОТДЫХ И ДОСУГ**

*(Право на отдых, защита материнства и детства,  
право на и доступ к культурным ценностям)*

Если в 2005 году из 9 показателей только по одному показателю область превосходила Российскую Федерацию, то в 2016 и в 2017 годах их стало пять.

В 4,5 раза за 13 лет возросла реализация населению области турпакетов внутри страны (по РФ их количество не возросло). В 2017 году туристов – жителей было почти в два раза больше, чем среднестатистических россиян. Однако в 2017 году количество астраханцев, побывавших в загрантурах, было почти в 3 раза меньше чем россиян в целом.

Если в 2005 году посещение населением региона театров было на 10% ниже российского показателя, то в 2017 году оно превзошло общероссийский показатель на 14%. Вместе с тем, посещение музеев астраханцами все годы было ниже, чем по России в целом, и неуклонно снижается.

Число активных пользователей Интернетом в Астраханской области хотя и возросло, но темпы роста отстают от общероссийских на 29%.

Количество детей, охваченных отдыхом в каникулярное время, за 13 лет сократилось на 38%, при этом и темпы сокращения, к сожалению, опережают общероссийские показатели.

## **Комментарий к таблицам**

В прилагаемой таблице №1 указаны 62 показателя (охватывающих базовые права человека) применительно к 2005, 2016, 2017 годам. В графах 6,9,10,13,14,15 красным шрифтом указаны показатели, которые были неудовлетворительными, т.е. хуже российских.

В прилагаемой таблице №2 представлен рейтинг сфер жизнедеятельности за три года. В таблице по каждой сфере указано: в графе 3 – общее количество показателей; в графе 4 – количество показателей с неудовлетворительным результатом в 2005 году; в графе 5 – процент показателей с неудовлетворительным результатом в 2005 году в общем количестве показателей; в графе 6 – количество показателей с неудовлетворительным результатом в 2016 году; в графе 7 – процент показателей с неудовлетворительным результатом в 2016 году в общем количестве показателей; в графе 8 – процентное изменение удельного веса показателей с неудовлетворительным результатом в 2016 году по сравнению с 2005 годом; в графе

9 – количество показателей с неудовлетворительным результатом в 2017 году; в графе 10 – процент показателей с неудовлетворительным результатом в 2017 году в общем количестве показателей; в графе 11 – процентное изменение удельного веса показателей с неудовлетворительным результатом в 2017 году по сравнению с 2005 годом; в графе 12 – процентное изменение удельного веса показателей с неудовлетворительным результатом в 2017 году по сравнению с 2016 годом; в графе 13 – сумма вышеназванных процентных показателей; в графе 14 – рейтинговое место соответствующей сферы.

Сферы жизнедеятельности, по которым эта сумма оказалась меньше, чем у других категорий, считается лучшей. Все сферы жизнедеятельности, связанные с правами человека, расположены по рейтинговому принципу.

В таблице №3 отражены результаты деятельности государственных органов исполнительной власти Астраханской области по обеспечению относящихся к их компетенции показателей. Эта таблица сформирована по аналогии с таблицей №2.

Из таблицы №3 следует, что в 2005 году из шести показателей, находящихся в компетенции министерства промышленности и транспорта, четыре показателя были хуже аналогичных среднероссийских показателей. В 2016 году количество «неудовлетворительных» показателей стало 5 или 83,3% (графа 7). В 2017 году количество «неудовлетворительных» показателей стало вновь четыре или 66,7% (графа 10). Динамика за 12 лет составила 125% (графа 8), а за 13 лет составила 100% (графа 11). Динамика в 2017 году по сравнению с 2016 годом составила 80% (графа 12). Графа 13 показывает сумму всех названных процентов. Соответственно данное министерство набрало 521,7%, что соответствует 5 рейтинговому месту.

## ***ВЫВОДЫ***

В целом по Астраханской области в 2005 году из 62 показателей по 43 показателям результаты были хуже, чем в Российской Федерации (69,4%).

Спустя 12 лет ситуация несколько улучшилась – «худших» показателей стало 39 (62,9%). К сожалению, в 2017 году завоеванные в 2016 году некоторые позиции были утрачены, в результате спустя 13 лет количество показателей, которые хуже общероссийских увеличилось до 41 (66,1%).

Что касается региональных органов, обеспечивающих реализацию конституционных прав, то «лидерами» здесь являются: Министерство культуры и туризма и Министерство здравоохранения. К примеру, в 2005 году все шесть показателей, закрепленных за ведомством, отвечающим за культуру, выглядели хуже общероссийских, а в 2016 году «неудовлетворительных» показателей осталось только два. В четверку «аутсайдеров» входят Агентство связи и массовых коммуникаций, Министерство образования и науки, Министерство экономического развития и торговли, Министерство строительства и ЖКХ.

**Зайкова Светлана Николаевна,**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Астраханского филиала Саратовской государственной юридической академии, председатель Астраханского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

### **Вопросы совершенствования механизмов государственной защиты граждан от необоснованного роста цен**

Ежегодный рост цен (тарифов), как относящихся к категории регулируемых государством, так и относящихся к свободному сектору ценообразования, стал ожидаемой и неотъемлемой частью экономической политики государства.

Множество органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней проводят экспертную оценку предложений хозяйствующих субъектов по тарифному регулированию, рассматривают и утверждают инвестиционные и производственные программы коммунальных организаций, находят и обосновывают наличие экономических и правовых оснований для роста цен (тарифов).

Высокий износ инфраструктуры, большие потери ресурсов, рост налоговой нагрузки, необходимость внедрения инновационных проектов, расширение мощностей, увеличение штатной численности операторов и другие причины из года в год определяются тарифными регуляторами и становятся решающими в вопросе роста цен.

Потребителям советуют: экономьте ресурсы, ставьте общедомовые и внутриквартирные приборы учета, отказывайтесь от энергозатратных бытовых приборов, участвуйте в общественном контроле, пользуйтесь ГИС «ЖКХ», обращайтесь за субсидиями, пишите жалобы, то есть проявляйте гражданскую активность. И потребители ставят счетчики, пишут жалобы, стоят в очередях для оформления субсидий, обращаются к Президенту Российской Федерации, изучают сложные формулы расчета платы за коммунальные услуги в надежде проверить правильность расчета.

2019 год не стал исключением. В средствах массовой информации и сети интернет уже активно обсуждается роста тарифов на очередной год. Более чем на 10 % в 2019 году вырастут тарифы на связь и интернет<sup>29</sup>, уже утверждены индексы изменения платы граждан в сфере ЖКХ на 1,7% в январе и на 2,4% в июле 2019 года в среднем по стране. Помимо этого появится новый платеж – тариф за вывоз ТБО, который должны установить регуляторы до конца года.

Как объясняют эксперты очередной рост тарифов вызван, в том числе,

---

<sup>29</sup> Российская газета. 22.11.2018. № 7727 (264). Электронный ресурс: <https://rg.ru/2018/11/22/tarify-na-zvonki-i-internet-v-rf-mogut-vyrasti-na-10-15-procentov.html>

увеличением с 01.01.2019 года налога на добавленную стоимость (20 %).

Какие же механизмы государственной защиты граждан от необоснованного роста цен предусмотрены действующим законодательством? Насколько они эффективны?

Первыми следует назвать меры социальной поддержки. Вице-премьер РФ Виталий Мутко в интервью Российской газете отметил, что граждане, коммунальная плата которых в 2019 году будет превышать установленные нормативы, получают компенсацию, как меру социальной защиты<sup>30</sup>. Речь идет о субсидиях на оплату жилья и коммунальных услуг, предусмотренных ст. 159 Жилищного кодекса РФ.

Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг утверждены постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 года № 761. Как следует из правил, для получения субсидий гражданину и члену его семьи раз в полгода необходимо предоставлять документы более десяти наименований и не иметь задолженности по оплате коммунальных услуг.

Практика применения вышеуказанных правовых норм и судебная практика показывают, что значительное число заявителей не могут воспользоваться своим правом на получение субсидии по ряду причин, в том числе, в связи с наличием задолженности по коммунальным услугам. Правила не содержат перечень уважительных причин возникновения такой задолженности, который бы позволил начать выплату субсидий.

Для формирования судами единой правоприменительной практики Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 27.06.2017 № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности»(п. 47) указал, что «само по себе наличие задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг не может служить безусловным основанием для отказа в предоставлении мер социальной поддержки». Судам рекомендовано выяснять причины и период образования задолженности, а также меры, предпринятые гражданином по ее погашению. Кроме того, Верховный Суд РФ определил перечень уважительных причин возникновения задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, которые не могут являться основанием для отказа в предоставлении мер социальной поддержки. К ним относятся:

- невыплата заработной платы в срок,
- тяжелое материальное положение нанимателя и дееспособных членов его семьи в связи с утратой ими работы и невозможностью трудоустройства, несмотря на предпринимаемые ими меры,
- болезнь, нахождение на стационарном лечении нанимателя, собственника и (или) членов его семьи;

---

<sup>30</sup> Информационное агентство БНК. Электронный ресурс: <https://www.bnkomi.ru/data/news/85399/>

- наличие в составе семьи инвалидов, несовершеннолетних детей.

В результате заявители, имеющие задолженность, возникшую по уважительным причинам, могут воспользоваться своим правом на получение мер социальной поддержки - субсидий только после судебной защиты.

Повысить эффективность такой меры социальной поддержки возможно путем внесения соответствующих изменений в Правила. Ежегодный рост цен ведет к увеличению числа граждан, нуждающихся в субсидиях, и если не поправить условия предоставления субсидий, то невозможно будет вдвое сократить уровень бедности населения, как предусмотрено Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Одним из важных механизмов государственной защиты граждан от необоснованного роста цен должно было стать установление предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги. Президент РФ Владимир Путин еще в начале 2013 года потребовал не только осуществлять регулирование тарифов на отдельные коммунальные ресурсы, но и контролировать темп роста совокупных платежей граждан за коммунальные услуги. Были внесены соответствующие изменения в законодательство.

Правовыми основаниями ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги стали ст. 157.1 Жилищного кодекса РФ и Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

Пятилетняя практика применения указанных правовых актов и судебная практика показывают, что существенного результата они не принесли. Эксперты заявляют, что после анализа подорожания электроэнергии, отопления, водоснабжения, канализации в июле 2017 года выяснилось, что федеральные ограничения на рост тарифов практически не соблюдаются<sup>31</sup>. Регионы самостоятельно превышают предельные индексы, ссылаясь на необходимость модернизации инфраструктуры ЖКХ и реализации инвестиционных программ.

Глава Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев так прокомментировал применение предельных индексов: «В актах правительства написано, что если инвестиционная программа требует повышения тарифов, то можно выходить за предел. А она всегда будет требовать, потому что это бесконечный молох, который будет пожирать все»<sup>32</sup>.

Действующие Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 г. № 400) позволяют

---

<sup>31</sup> Независимая газета. 06.07.2017. Электронный ресурс: [http://www.ng.ru/editorial/2017-07-06/2\\_7023\\_red.html](http://www.ng.ru/editorial/2017-07-06/2_7023_red.html).

<sup>32</sup> Российская газета. 19.09.2017 г. № 7376. Электронный ресурс: <https://rg.ru/2017/09/19/reg-cfo/tarify-zhkh-vyshli-za-predely.html>

высшему должностному лицу субъекта РФ изменять предельные индексы в сторону увеличения по согласованию с представительным органом муниципального образования (п. 50).

Таким образом, у регионов до сих пор остается право самостоятельно определять как рост тарифов, так и рост совокупной платы граждан за коммунальные услуги.

Еще одним механизмом, созданным для защиты прав граждан в сфере тарифного регулирования на коммунальные услуги, является государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства. Она представляет собой единый информационный ресурс, содержащий информацию о стоимости услуг, о тарифах на очередной период регулирования, об организациях, осуществляющих деятельность в сфере управления многоквартирными жилыми домами.

За не размещение информации в ГИС ЖКХ государством установлена административная ответственность (ст.13.19.1 КоАП РФ). Однако, как показывают очереди в расчетных центрах, граждане вынуждены обращаться для сверки данных по оплате коммунальных услуг к ресурсоснабжающим организациям лично, поскольку разобраться с работой системы ГИС ЖКХ даже уверен-ному пользователю сети интернет достаточно сложно.

Таким образом, до настоящего времени государственными органами не выстроена система механизмов защиты граждан от необоснованного роста цен. Действующие отдельные институты дают сбои, и в ряде случаев гражданам без судебной защиты не обойтись. Потребители вынуждены обращаться к Президенту России, как гаранту Конституции РФ, чтобы не допустить нарушения прав широкого круга лиц. В таких случаях Президент РФ лично берет под контроль «возмутительный рост тарифов»<sup>33</sup>.

На наш взгляд, назрела необходимость определения целей и задач ценовой политики России. Только определив целевой ориентир, можно планомерно регулировать процессы образования цен и принимать эффективные управленческие решения в отраслях экономики.

По нашему мнению, следует вернуться к рассмотрению подготовленного ФАС России законопроекта «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», определить векторы развития ценового регулирования и гарантии обеспечения доступности для потребителей жизненно важных коммунальных ресурсов.

---

<sup>33</sup>Вести. 14.12.2017. Электронный ресурс: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2966070>

*ПРИМЕРЫ СОЦИАЛЬНО-ЗНАЧИМЫХ  
АКЦИЙ И МЕРОПРИЯТИЙ, ПРОВЕДЕННЫХ АППАРАТОМ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В 2018 ГОДУ*

*Мониторинг реализации проекта  
«Комфортная городская среда»*

Как известно, с 2017 года на территории Астраханской области реализуется приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды», предусматривающий комплекс мероприятий по благоустройству дворовых территорий и общественных пространств (парков, скверов и т.п.).

Данный проект рассчитан на 2017—2022 гг. На первом (2017 год) реализовывались мероприятия по благоустройству административных центров муниципальных районов Астраханской области. Что же касается второго этапа (2018–2022 гг.), то он предполагает шаги по благоустройству населенных пунктах численностью населения которых свыше 1000 человек.

В 2018 году Уполномоченным по правам человека, сотрудниками его аппарата совместно с представителями Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области осуществлялся мониторинг хода благоустройства объектов в Ахтубинском, Енотаевском, Наримановском и Приволжском районах.

В октябре 2018 года осмотрен детский сквер в селе Килинчи (Приволжский район). На момент осмотра были выложены только пешеходные дорожки, площадь объекта засыпана речным песком, с многочисленными осколками ракушек, которые могут стать причиной травм детей. Площадка находится значительно выше уровня дороги, что мешает беспрепятственному доступу на нее маленьких детей, граждан с детскими колясками и иных маломобильных групп населения. Замечания были озвучены на месте главе муниципального образования «Приволжский район» и представителю подряд-ной организации.

В Енотаевском районе на 2018 год было запланировано благоустройство территорий трех общественных пространств в с. Енотаевка (парк «Славы», площадь им. Ленина, ул. Чернышевского), одной территории в п. Волжский и одной в с. Никольское, двух дворовых территорий в с. Енотаевка и одной в с. Никольское. В октябре 2018 года были осмотрены объекты: ул. Почтовая в пос. Волжский, парк Славы, площадь им. Ленина, двор ул. Мусаева, 62, 64/ул. Чичерина, 19.

В п. Волжский подрядчик нарушил срок исполнения контракта (20.08.2018), со стороны заказчика работ ему направлена претензия. На момент осмотра были выложены пешеходные дорожки из тротуарной плитки, следует отметить хороший внешний вид использованного материала, который выгодно отличается от того, который применяется на других объектах. На пл. Ленина в с. Енотаевка установлена сцена. Во дворе ул. Мусаева, 62, 64/ул.

Чичерина, 19 работы завершены, однако впечатление портит захламленная территория вокруг, а также свисающие провода телефонной линии. Хочется обратить внимание на следующее. Администрация района с умом подошла к мероприятиям по благоустройству. Перед началом работ был проведен ремонт инженерных коммуникаций, который позволит избежать в дальнейшем вскрытия покрытия уже на приведенных в надлежащий вид пространствах.

В ходе состоявшейся 24 октября 2018 года рабочей поездки Уполномоченного в Ахтубинский район были посещены объекты проекта «Формирование комфортной городской среды» на территории муниципальных образований «Успенский сельсовет» и «Город Ахтубинск».

В 2018 году в селе Успенка были проведены работы по благоустройству дворовой территории по адресу: Микрорайон 9а, здесь уложен асфальт. Также благоустроено общественное пространство – установлены детская игровая площадка, уличные тренажеры, уложен квадрат асфальтового покрытия. Уполномоченный по правам человека обратил внимание представителя администрации на то, что данное покрытие нуждается в доработке, поскольку имеет неровности, также по периметру остались камни, что может быть опасно для детей. Претензий к подрядчику не предъявлялось. По словам представителя администрации сельсовета, есть желание продолжить работы по благоустройству, однако ввиду недостаточного финансирования, сделать это вряд ли получится.

В городе Ахтубинск Уполномоченный посетил благоустроенные в текущем году объекты: городской парк культуры и отдыха - Арбат - 400, и дворовую территорию, прилегающую к МКД № 15 по ул. Черно-Иванова, № 1 пер. Строителей, № 20 по ул. Жуковского.

В парке произведено устройство мощения из тротуарной плитки, паркового освещения, посадка газона, установка садово-парковой мебели, установка малых архитектурных форм. Кроме того, приобретены и установлены «Музыкальные инструменты», на которых любой желающий может подойти и поиграть. Ожидалась поставка произведения искусства - бронзовой скульптурной композиции «Первое свидание». На момент посещения в парке проводились ремонтные работы, в связи с чем часть новой уложенной плитки была снята. Уполномоченный по правам человека полагает, что вокруг данного объекта также должны быть проведены работы по благоустройству.

Из 22 контрактов исполнена была большая часть, 4 контракта находились на стадии исполнения - изготовление уличных часов, изготовление опоры под часы, поставка бронзовой скульптурной композиции «Первое свидание», поставка системы уличного видеонаблюдения.

Дворовая территория, прилегающая к МКД № 15 по ул. Черно-Иванова, № 1 пер. Строителей, № 20 по ул. Жуковского, была предложена жителями города Ахтубинска. На ней предполагалось выполнить работы по ремонту проезжей части, оборудованию стоянок, дорожек к подъездам, тротуаров.

При этом Уполномоченным по правам человека было отмечено, что благоустройство дворовой территории проводится подрядчиком крайне

неудовлетворительно. Уполномоченный обратил внимание заместителя главы администрации «Город Ахтубинск» на необходимость укладки на пешеходных дорожках вдоль дома не асфальтового покрытия, а плитки.

В рамках региональной программы «Проведение капитального ремонта в МКД Астраханской области» на дворовой территории по ул. Жуковского 20 – запланированы работы по замене канализации. По утверждению представителей администрации объект будет готов к сдаче ориентировочно в ноябре.

По представленным документам, из 4 контрактов, только в рамках одного проведены мероприятия по благоустройству. В работе находятся: благоустройство дворовой территории, проведение освещения и поставка светодиодных светильников.

19.12.2018 были осмотрены объекты в Наримановском районе: в пос. Трусово, с. Волжское, с. Солянка, г. Нариманов. В пос. Трусово было благоустроено две дворовые территории: уложен асфальт, предусмотрены спуски, установлено оборудование на детской площадке. Непосредственно за спортивной площадкой имеется земляная насыпь, грязь с которой вовремя осадков попадает на покрытие. Местная администрация планирует выровнять этот участок. Входная дверь на площадку небольшой высоты (менее 170 см) и расположена непосредственно за футбольными воротами, что не удобно. В с. Солянка благоустроены дворовые территории по ул. Геологическая, 57, 59, 71 и 73, оборудованы детские и спортивная площадки. В целом объекты производят хорошее впечатление. Однако на площадке во дворе дома 59 имеется канализационный люк, который можно было бы оставить за оградой.

В с. Волжское на месте пустыря разбит парк, который выгодно отличается от других объектов большим количеством зелёных насаждений, для сохранения которых предусмотрена система полива. Посреди парка устроены солнечные часы. Жители села с большой радостью восприняли завершение работ. На благоустроенной дворовой территории по ул. Почтовая, 20 и 22 также следует отметить наличие зеленых насаждений, а также навесов от солнца, которые не предусмотрены в других муниципальных образованиях, удобного пандуса для въезда на игровую площадку. В качестве замечания необходимо обратить внимание на наличие земляной насыпи, грязь с которой под влиянием осадков попадает на покрытие площадки.

В г. Нариманов сроки исполнения муниципальных контрактов нарушены. На момент осмотра в парке у многоквартирных домов по ул. Школьная не были установлены скамейки, игровое оборудование. На дворовых территориях уложен асфальт, в том числе в карманах для парковки, установлены скамейки, однако не были оборудованы детские площадки. По словам представителя местной администрации, работы в полном объеме завершаться до конца года.

## *Просветительский проект «Правовой марафон для пенсионеров»*

Главной целью просветительского проекта «Правовой марафон для пенсионеров» в Астраханской области являлось повышение правовой осведомленности людей старшего поколения, юридическая поддержка уязвимых слоев населения, прежде всего – людей пожилого возраста. Проект стартовал в Международный день пожилого человека – 1 октября, и затем в течение месяца на различных площадках проводились соответствующие мероприятия.

В рамках проекта Уполномоченный по правам человека в Астраханской области 10 октября 2018 года провел специальный тематический прием граждан. Большая часть вопросов касалась соблюдения жилищных прав, получения различного рода мер социальной поддержки, оформления пенсии и установления группы инвалидности. Всем обратившимся гражданам были даны квалифицированные консультации и рекомендации, а некоторым было рекомендовано оформить письменные заявления.

18 октября сотрудником аппарата Уполномоченного по правам человека был проведен прием граждан, проживающих в социальном учреждении – ГАСУ Астраханской области «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов». Представитель Уполномоченного ответил на многочисленные вопросы, поступившие от лиц, проживающих в указанном социальном учреждении, а также ознакомился с его деятельностью.

19 октября Уполномоченный по правам человека совместно с исполняющим обязанности министра здравоохранения Астраханской области С.Н. Смирновой принял участие в передаче на радио «Южная волна», посвященной вопросам реализации пожилыми людьми и пенсионерами права на здоровье.

24 октября в ходе рабочей поездки в Ахтубинский район Уполномоченный по правам человека провел в Доме культуры г. Ахтубинска встречу с населением, в котором, в числе прочих лиц, участвовали представители ветеранских организаций, общественных объединений инвалидов, граждане пожилого возраста.

Кроме того, в рамках проекта:

- с 1 октября в течение месяца в аппарате Уполномоченного по правам человека в ежедневном режиме работала «горячая телефонная линия» с целью оказания юридической консультативной помощи гражданам пожилого возраста, ветеранам и пенсионерам;
- в рамках передач на радио «Южная волна» освещались такие актуальные для пенсионеров и пожилых граждан вопросы, как: порядок получения компенсации за оплату коммунальных услуг и взносов на капитальный ремонт, лекарственном обеспечении льготных категорий граждан, оформлении досрочной пенсии, прохождении диспансеризации гражданами, вышедшими на пенсию.
- по Уполномоченного по правам человека во всех районах области

прошли мероприятия в формате семинаров, круглых столов, лекций,, мастер-классов по актуальным вопросам, связанным с реализацией прав пенсионеров и пожилых граждан;

- состоялись встречи Уполномоченного по правам человека, сотрудников его аппарата с активом региональных отделений общественных организаций: «Всероссийское общество глухих», «Всероссийское общество слепых», «Всероссийское общество инвалидов», «Совет ветеранов войны и труда, правоохранительных органов и вооруженных сил», «Комитет солдатских матерей».

- в ЗАТО «Город Знаменск» и Камызякском районе проведены семинары, посвященные наиболее распространенным видам мошенничества жертва-ми которых могут стать пожилые люди и пенсионеры.

- в рамках рабочего взаимодействия с аппаратом Уполномоченного по правам человека различные мероприятия в рамках проекта осуществляли территориальные органы Федеральной налоговой службы, Федеральной службой судебных приставов, Роспотребнадзора, Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования РФ, адвокатская и нотариальная палаты Астраханской области.

### *Экологический квест «Чистые игры»*

В 2018 году – благодаря содействию Уполномоченного по правам человека астраханская молодежь присоединилась к общероссийскому движению «Чистые Игры». 21 апреля участники экологического квеста соревновались в сборе и сортировке мусора на территории парка Велосипедистов, расположенного вблизи Астраханского базового медицинского колледжа.

Начало экологическому проекту «Чистые Игры» было положено в 2014 году. «Чистые игры» состоялись уже в 37 городах России и их «география» постоянно расширяется. Идея проекта проста. Речь идет о командных соревнованиях по сбору и сортировке мусора. Это — отнюдь не альтернатива традиционным субботникам. Просто это иной, более креативный формат, рассчитанный на молодежь с её увлеченностью, состязательностью, азартом. Участники в игровой форме получают опыт обращения с отходами. При этом, они берут на себя ответственность за очищенную территорию, знакомятся друг с другом, вместе делают доброе дело. В июле 2017 года по рекомендации Уполномоченного по правам человека в Астраханской области группа молодых астраханцев побывала на форуме «Территория смыслов на Клязьме». Благодаря содействию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой они приняли участие в смене «Молодые руководители НКО и правозащитных организаций». Именно на форуме «Территория смыслов на Клязьме» астраханцы узнали о проекте «Чистые игры» и решили реализовать его. За поддержкой организаторы обратились в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области и региональное Агентство по делам молодежи и мэрию областного центра.

Особую благодарность нужно сказать партнерам. Спонсорскую помощь оказал Астраханский филиал ПАО «Ростелеком». Призы победителям предоставили Центр семейного отдыха «Баба Фрося», атлетический клуб «40 пудов», интеллектуальный клуб «60 секунд» и компания «Квестория». Необходимый инвентарь (перчатки, мешки и прочее), а также утилизацию собранного мусора обеспечил региональный оператор в сфере обращения с отходами «ЭкоЦентр». Благодаря ООО ПФ «Мир воды» и комбинату общественного питания «Мелия 999» для участников игр был организован пикник. Типография «Нова» оказала помощь в выпуске печатной продукции. Необходимая поддержка была оказана региональным министерством здравоохранения и администрацией медицинского колледжа.

Необходимо отметить работу волонтеров, которые проводили инструктаж, принимали мусор, начисляли баллы, подводили итоги. Ну, и, конечно, главное спасибо астраханцам – участникам «Чистых игр». Тем, кто, узнав об акции через соцсети и СМИ, сами, по своему почину сформировали команду и зарегистрировались на сайте. Всего было зарегистрировано 17 команд, а общее количество участников, принявших участие в акции, составило 65 человек.

Перед началом игры к её участникам со словами приветствия обратились Уполномоченный по правам человека в Астраханской области Андрей Спицын, руководитель Агентства по делам молодежи Рустам Гайнуллин и представитель «Экоцентра» Дмитрий Беспалов (астраханцам он известен как активист, отстаивающий необходимость отдельного сбора отходов).

Через полчаса после объявленного старта начался дождь, который однако не помешал участникам игры. В итоге собрано более 150 кг стекла, более 80 кг пластика, более 20 кг металла, более 130 кг смешанного мусора (старая мебель, резиновые автомобильные покрышки и прочее). Следует сказать о самой «интересной находке» – таковой жюри признало старый наушник с проводами и веб-камерой. Победителям, волонтерам и спонсорам были вручены дипломы и благодарственные письма. Хотелось бы надеяться, что проведение «Чистых игр» станет доброй традицией нашего города и региона в целом.

### ***Взаимодействие с научной общественностью***

23 ноября состоялась научно-практическая конференция «Права и свободы человека и гражданина — в отечественном и международном общественно-политическом пространстве», организованная аппаратом Уполномоченного по правам человека совместно с вузами региона при поддержке областной Думы

Данное мероприятие было приурочено к двум знаменательным датам – 70-летию Всеобщей декларации прав и человека и 25-летию Конституции Российской Федерации.

В работе конференции приняли участие преподаватели, научные

сотрудники, докторанты, аспиранты и студенты Астраханского государственного университета, Астраханского государственного технического университета, астраханских филиалов Саратовской государственной юридической академии, Международного юридического института, Российской академии народного хозяйства и государственной службы. В зале также — руководители государственных органов, представители общественных объединений, действующих на территории региона.

С приветствиями в адрес участников конференции выступили: первый заместитель Председателя Думы Астраханской области Ирина Родненко, и.о. заместителя руководителя администрации Губернатора – начальника управления по внутренней политике Елена Селиверстова.

К моменту принятия Организацией Объединенных Наций в 1948 году Декларации прав человека наша страна уже имела определенный опыт закрепления и реализации прав и свобод человека и гражданина. В частности, именно бесспорный приоритет СССР в обеспечении социально-экономических прав, в достижении реального гендерного и национального равноправия, послужили стимулом к тому, чтобы права и свободы в этой сфере стали общепринятыми, приобрели характер всеобщих ценностей.

Как отмечали выступающие, действующая ныне Конституция России представляет собой новый качественный этап в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина в нашей стране. Признание и закрепление в ней прав и свобод как «высшей ценности» вполне соответствует положениям международных правозащитных актов, и, прежде всего, — Всеобщей декларации прав человека. Говоря о соотношении и влиянии Всеобщей Декларации прав человека и Конституции России, нельзя обойти вопрос об универсальности либо относительности прав человека.

Участники конференции были едины в том, что при общем тренде на «глобализацию» заметно стремление народов и государств сохранять свою ментальную, национальную, религиозную идентичность, свои традиционные духовные и культурные ценности. Многообразие глобальной цивилизации требует деликатного, взвешенного, постепенного взаимодействия культур. Лишь такое естественное сотрудничество позволит выявить действительно универсальные человеческие ценности.

Содержание выступлений участников конференции показало, что процесс овладения «культурой прав человека» далеко не завершен. Отечественное законодательство и практика его применения нуждаются в дальнейшем совершенствовании. И тем, не менее, как отметил закрывая конференцию Андрей Спицын, «чем чаще мы будем обсуждать актуальные проблемы защиты прав и свобод людей – с участием учёных, с участием практиков – тем быстрее мы придем к тому идеалу, к которому стремились создатели Всеобщей Декларации прав человека и авторы Конституции России».

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ПРАВ ГРАЖДАН В УГОЛОВНОМ СУДПРОИЗВОДСТВЕ, ПРОИЗВОДСТВЕ  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, А ТАКЖЕ  
ПРИ ИСПОЛНЕНИИ НАКАЗАНИЙ**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

***Применение статьи 14.26 Кодекса Российской Федерации  
об административных правонарушениях***

В 2018 году гр-н А. обратился к Уполномоченному по правам человека, будучи не согласным с привлечением его к административной ответственности по статье 14.26 КоАП РФ («Нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения»).

Причиной привлечения заявителя к административной ответственности явилось то, что от гр-на А., который перевозил лом на пункт приёма самостоятельно, на собственном автотранспорте, как частное лицо, сотрудники полиции потребовали предъявить удостоверение о взрывобезопасности металла.

Между тем, согласно пункту 20 Правил обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 11 мая 2001 года № 369, такой документ при транспортировке обязаны иметь юридические лица и индивидуальные предприниматели. На граждан, перевозящих собственный металлолом (например, бывшие в употреблении электробытовые приборы, отопительные радиаторы, трубы с дачных участков и т.д.) данное требование не распространяется.

Тем не менее, в Астрахани мировой судья (его позицию разделил и районный суд) применил своего рода «аналогию». При этом в других регионах суды и органы прокуратуры в аналогичных случаях делают вывод о том, что привлечение граждан к административной ответственности по статье 14.26 КоАП РФ – не допустимо.

Так Липецкий областной суд в решении от 22.06.2017 года по делу № 21-101/2017 указал, что, по смыслу вышеуказанных Правил, отсутствие удостоверения не означает того, что «граждане не имеют права осуществлять перевозку транспортными средствами собственного металлического лома». В силу статьи 13.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», Указа Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасного функционирования важнейших отраслей экономики», граждане могут осуществлять владение, пользование и распоряжение в отношении собственного металлического лома установленными законами способами. Реализация ими права на отчуждение собственного металлолома связана с необходимостью его доставки приобретателю. Предполагается, что такая доставка возможна не иначе как

транспортным средством. Таким образом, транспортировка металлического лома непосредственно гражданином, которому он принадлежит, является реализацией им права на отчуждение металлического лома. При этом вышеуказанные Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ № 369, не содержат требования о том, чтобы при транспортировке собственного металлического груза у гражданина-собственника лома черного металла должны быть в наличии документы, предусмотренные пунктом 20 Правил.

Учитывая вышеизложенное, желательно иметь разъяснения высшей судебной инстанции по единообразному применению статьи 14.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

### ***Статус потерпевшего по делам об административных правонарушениях***

К Уполномоченному по правам человека обратился гр-н Т., который изложил следующие обстоятельства.

Гр-н М., управляя автомобилем, буксировал на гибкой сцепке автомобиль заявителя. Во время движения произошло столкновение их транспортных средств. Осуществлявший буксирование гр-н М. был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 12.15 КоАП РФ («Нарушение правил расположения транспортного средства»), однако, не согласившись с таким решением, в конечном счёте добился его отмены в Астраханском областном суде. «По иронии судьбы» именно в этот день гр-ну Т., который о пересмотре дела ничего не знал и в суд не вызывался, было перечислено страховое возмещение. Исходя из признания гр-на М. невиновным, заявитель — т. е. гр-н Т. — должен вернуть деньги. Возникает вопрос – почему гр-н Т., который по сути выступал в этом деле потерпевшим, не был извещен о наличии жалобы процессуального противника? Сам заявитель был уведомлен страховой компаний о «неосновательном обогащении» только через девять месяцев после пересмотра решения по гр-ну М., собственно из этого уведомления гр-н Т. и узнал о случившемся.

Таким образом в проблематике административно-процессуального статуса потерпевшего имеют место следующие вопросы: в какой нормативно закреплённый отрезок времени лицо становится потерпевшим? Кто признает его таковым? На какой стадии производства по делу об административном правонарушении потерпевший может реализовать принадлежащие ему процессуальные права? Кроме того, в законе не определено: факт признания лица потерпевшим — это право или обязанность субъекта, рассматривающего дело об административном правонарушении?

Исходя из содержания статьи 28.2 КоАП РФ, наделение лица статусом потерпевшего допустимо как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и при его рассмотрении по существу. Следовательно, гражданин может быть признан потерпевшим, как должностным лицом, составляющим протокол, так и судьей, органом или должностным лицом, рассматривающим дело.

В случае, когда физический, материальный или иной ущерб причинен гражданину в момент совершения административного проступка, никакой сложности нет: он становится потерпевшим в «этот момент» и «с этого момента» может реализовывать свои права. Сложность возникает, когда в протоколе об административном правонарушении отсутствуют сведения о потерпевшем, как это и было с гр-м Т. Таким образом, учитывая взаимосвязь гражданского и административного законодательства, можно констатировать наличие пробела в части регулирования вышеуказанных вопросов.

### ***Вопросы отбытия административного ареста***

При посещении представителями Уполномоченного по правам человека спецприемника УМВД России по городу Астрахани, содержащимися там административно-арестованными гражданами, были поставлены следующие вопросы.

У некоторых из них отсутствует денежные средства, а также родственники, готовые оказать помощь, в связи с чем они не могут вернуться домой – особенно это касается проживающих за пределами областного центра. В этой связи полагаю, что Федеральный закон «О порядке отбывания административного ареста» от 26.04.2013 года № 67-ФЗ следует дополнить нормой об оплате лицам, отбывшим административный арест, расходов на проезд, в случае отсутствия у них дохода. В случае же «сиюминутного» отсутствия у гражданина денег, в Законе можно было бы прописать последующее возмещение средств, выделенных гражданину на транспортные расходы.

Кроме того, на практике довольно часто имеют место следующие обстоятельства – срок окончания административного ареста истекает в вечернее время, но ранее 23:00 часов. Граждане указывают, что добраться до сельских населенных пунктов затруднительно уже после 20:00 ч. (иногда даже раньше). В этой связи граждане сами высказывают просьбы оставить их в спецприемнике до утра. Но начальник спецприемника ограничен в этом вопросе частью 2 статьи 17 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста»: согласно ней, лицам, срок отбывания административного ареста которых истекает после двадцати трех часов, разрешается по их письменному заявлению оставаться в месте отбывания административного ареста до шести часов следующих суток. Возможно, целесообразно установить иное, более раннее время – например, с 18:00 часов.

## **УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

### ***СМИ и права личности в уголовном судопроизводстве***

К Уполномоченному по правам человека обратился гр-н А., бывший сотрудник полиции, осужденный в 2018 году по делу ОПГ так называемых «Черных риелторов».

Заявитель полагал, что факт размещения на сайте Следственного

управления Следственного комитета РФ по Астраханской области и в одном из периодических печатных изданий информации с указанием его полных персональных данных (фамилии, имени, отчества) до вступления обвинительного приговора в законную силу – является нарушением его права на доброе имя, честь и достоинство. В своей жалобе он писал: «данные публикации оказали на меня негативное воздействие, так как с этого момента лица, содержащиеся в СИЗО-1 и сотрудники конвойной службы стали неоднократно оскорблять меня. В результате постоянного психологического давления я неоднократно пытался покончить жизнь самоубийством. Кроме того, данные обстоятельства негативно отразились на жизни моих родителей и брата».

В этой связи следует отметить, что судебная практика по применению статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации, в случае, когда речь идет об информации по уголовным делам, является противоречивой.

Так, одни суды, отказывая в удовлетворении заявленных требований о компенсации морального вреда, исходят из того, что распространение подобных сообщений имеет цель охраны общественного порядка, в связи с чем нарушения Федерального закона «О персональных данных» отсутствуют. Обращается также внимание на соответствие оспариваемой публикации событиям, установленных судом; то, что статья издана до вступления приговора в законную силу не говорит о несоответствии действительности изложенных фактов. Существует однако и противоположная позиция, основанная на статье 49 Конституции Российской Федерации, которая, как известно провозглашает принцип «презумпции невиновности», и в этой связи указывает, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда .

Очевидно, что для единообразия судебной практики необходимы также разъяснения Верховного Суда Российской Федерации.

### ***Обеспечение правоохранительными органами «заботы» о близких и сохранности имущества***

В обращениях подозреваемых и обвиняемых, находящихся под стражей периодически поднимается вопрос о судьбе их несовершеннолетних детей, а также о сохранности принадлежащего им личного имущества. При наличии несовершеннолетних детей, других иждивенцев, а также престарелых родителей, нуждающихся в постороннем уходе, следовательно, дознаватель в соответствии с частью 1 статьи 160 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации обязаны принять меры по их передаче на попечение близких родственников, родственников или других лиц либо помещению в соответствующие детские или социальные учреждения. Однако УПК РФ не содержит каких-либо норм, раскрывающих порядок выполнения этих требований.

Согласно статье 121 Семейного кодекса РФ, формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, исходя из конкретных обстоятельств,

избирают исключительно органы опеки и попечительства по месту жительства несовершеннолетнего. Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается. Эти же органы осуществляют последующий контроль за условиями содержания детей, воспитания и образования. Таким образом, следователь, дознаватель непосредственно не участвуют в установлении опеки или попечительства над несовершеннолетним. По смыслу части 1 статьи 160 УПК РФ в данном случае речь идет лишь о временном попечительстве, поскольку подозреваемый, обвиняемый могут быть освобождены из-под стражи либо оправданы.

Поэтому деятельность следователя, дознавателя по устройству детей должна сводиться к следующему. При установлении, что у задержанного или заключенного под стражу подозреваемого, обвиняемого имеются несовершеннолетние дети, следователь, дознаватель обязаны незамедлительно сообщить о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей и нуждающихся в помощи, в органы опеки и попечительства. В материалах уголовного дела должна быть сделана отметка о таком сообщении. Следователь, дознаватель могут предоставить органам опеки и попечительства важную информацию, которой они располагают в связи с расследованием уголовного дела. Например, они могут выяснить у подозреваемого, обвиняемого их мнение о том, кому из родственников или других лиц следует передать несовершеннолетних или нуждающихся в постороннем уходе престарелых родителей.

Таким образом, формулировка части 1 статьи 160 УПК РФ о том, что следователь, дознаватель принимают меры по передаче несовершеннолетних детей, других иждивенцев, а также нуждающихся в постороннем уходе престарелых родителей заключенного под стражу подозреваемого, обвиняемого на попечение близких родственников, родственников или других лиц либо помещению в соответствующие детские или социальные учреждения, является не совсем корректной. Наиболее оптимальной представляется следующая редакция: «Установив наличие у подозреваемого (обвиняемого) лиц, нуждающихся в постороннем уходе, следователь (дознаватель) должен немедленно поставить в известность органы социальной защиты, учреждения социального обслуживания и органы опеки и попечительства и обязать их принять неотложные меры по организации присмотра, ухода и помощи лицам, нуждающимся в постороннем уходе».

Лиц, находящихся под стражей, часто волнует сохранность их имущества и жилища. В соответствии с частью 2 статьи 160 УПК РФ, следователь (дознаватель) обязаны принять меры по обеспечению сохранности оставшегося без присмотра имущества и жилища подозреваемого/обвиняемого. Эти меры состоят в передаче имущества или жилища на хранение родственникам или другим лицам, пользующимся доверием подследственного. Но механизм передачи имущества в законе не определен.

О принятых мерах попечения о детях и иждивенцах подозреваемого, обвиняемого и по обеспечению сохранности его имущества следователь,

дознатель уведомляют подозреваемого или обвиняемого. Однако форма уведомления УПК РФ не предусмотрена. Существенным также представляется, закрепить в законе требование о том, чтобы меры попечения о детях, иждивенцах и меры по обеспечению сохранности имущества были предприняты *одновременно с задержанием, заключением под стражу*.

## ИСПОЛНЕНИЕ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ

### ***Вес посылок для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы***

Согласно части 1 статьи 90 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, максимальный вес одной посылки или бандероли определяется почтовыми правилами. С 23 июля 2017 года утратил силу пункт 94 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16.12.2016 № 295, которым устанавливалось, вес одной передачи не должен превышать установленный вес одной посылки – 20 кг, одной бандероли с малоценными печатными изданиями, рукописями, фотографиями – не более 5 кг. Таким образом, если толковать действующие нормативные акты буквально, то вес одной посылки для осужденного может составлять до 50 кг (посылки тяжеловесные крупногабаритные).

Вместе с тем, администрации исправительных колоний отказываются принимать посылки с таким весом, мотивируя это тем, что общий вес принадлежащих осужденному вещей и предметов, продуктов питания, за исключением находящихся на складе исправительного учреждения, не может превышать 36 кг. Изучение данного вопроса показывает отсутствие единства позиции органов прокуратуры в различных регионах. Сложилась также противоречивая судебная практика.

Таким образом, полагаю, что Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации следует устранить данную коллизию.

**Вопросы соблюдения прав граждан,  
содержащихся в специализированных судебно-психиатрических  
стационарных отделениях («стражных отделениях»)**

*Доклад А.В. Спицына на заседании Координационного совета  
российских уполномоченных по правам человека  
г. Симферополь, 16 ноября 2018 года*

Уважаемая Татьяна Николаевна!  
Уважаемые участники заседания!

Тема моего доклада — обеспечение прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, которым назначено проведение стационарной судебно-психиатрической экспертизы.

Прежде всего, хотел бы поблагодарить всех коллег, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, которые откликнулись на мою просьбу и предоставили соответствующую информацию по своим регионам.

Некоторые уполномоченные не только прислали запрошенные фактические данные, но также высказали развернутые и весьма интересные суждения по обозначенной проблеме.

Анализ предоставленных сведений позволяет сделать вывод о том, что ситуация с обеспечением прав подэкспертных является достаточно сложной. Это связано с неопределённым правовым статусом так называемых «стражных отделений» (в дальнейшем буду использовать этот термин), которые формально не относятся к местам принудительного содержания, а фактически представляют собой симбиоз медицинского учреждения и следственного изолятора. Наверное, логично начать с общего обзора в данной сфере.

Начну с Центрального федерального округа. Из 18 регионов, входящих в него, «стражные отделения» имеются в трех.

Костромская область. Здесь отделение на 20 коек в областной психиатрической больнице. Помимо лиц, проживающих в области, сюда направляются подэкспертные из Ивановской, Кировской, Нижегородской, Самарской и Ярославской областей.

Курская область. Отделение на 25 коек в областной психиатрической больнице. Помимо жителей области, на экспертизу направляются также граждане из Воронежской, Белгородской, Брянской и Орловской областей.

Тверская область. Отделение на 10 коек в областной психиатрической больнице. Круг субъектов Российской Федерации, откуда сюда направляются граждане, весьма широк: Москва и Московская область, Тульская область, регионы Верхнего Поволжья и Северо-Запада.

Северо-Западный федеральный округ. «Стражные отделения» имеются в трех субъектах РФ.

Санкт-Петербург. Отделение действует в рамках Службы судебно-психиатрической экспертизы. Помимо жителей северной столицы отделение осуществляет обследование лиц, направляемых из Ленинградской области, Республики Карелия, Архангельской, Новгородской и Псковской областей.

В Республике Коми в качестве подразделения республиканской психиатрической больницы функционирует отделение судебно-психиатрических экспертиз, в котором имеются три «стражных палаты» на 6 койко-мест.

В Вологодской области в отделении судебно-психиатрических экспертиз имеется 9 коек для лиц, содержащихся под стражей.

Приволжский федеральный округ. «Стражные отделения» имеются в трех регионах.

В Республике Башкортостан отделение функционирует в республиканской психиатрической больнице № 1 и рассчитано на 40 коек. Помимо лиц, проживающих в Башкортостане, в отделение направляются подэкспертные из Республики Татарстан, Пермского края, Оренбургской и Челябинской областей. Следует отметить, что отделение располагается в здании, построенном в 2012 году, за основу был взят проект Тюменского научно-исследовательского института МВД России.

Саратовская область. В отделении судебно-психиатрической экспертизы областной психиатрической больницы 15 коек отведено для лиц, содержащихся под стражей. Иногородние граждане направляются сюда главным образом из Вологодской, Пензенской и Тамбовской областей.

Чувашская Республика. В структуре отделения судебно-психиатрических экспертиз республиканской психиатрической больницы пять койко-мест в двух палатах камерного типа. Иногородние граждане направляются на экспертизу в основном из регионов верхнего и среднего Поволжья (Татарстан, Нижний Новгород, Ульяновск).

Южный федеральный округ. Из восьми субъектов Российской Федерации, входящих в ЮФО, «стражные отделения» имеются в двух.

В Республике Крым отделение на 16 коек функционирует в структуре Государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Крымская республиканская клиническая больница № 1 имени Н.И. Балабана».

В Астраханской области в областной психиатрической больнице функционирует специальное «стражное отделение» на 32 койко-места. Помимо астраханцев, для проведения судебно-психиатрической экспертизы сюда направляются лица из всех регионов Северо-Кавказского округа и из большинства регионов ЮФО.

Северо-Кавказский федеральный округ. Единственный округ, где ни в одном регионе, нет «стражных отделений». Подследственные, которым назначена стационарная судебно-психиатрическая экспертиза, направляются для обследования главным образом в Астрахань.

Уральский федеральный округ. Из шести регионов, входящих в данный округ, «стражное отделение» имеется только в одном – в Свердловской области (25 койко-мест). Как и в Республике Башкортостан, оно располагается в

здании, построенном относительно недавно – в 2013 году. Из числа иногородних сюда поступают граждане, проживающие в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, Пермском крае и Челябинской области.

*Сибирский федеральный округ.* Из 12 регионов, входящих в состав округа, специальные «стражные отделения», а также койки в общих отделениях для подэкспертных, находящихся под стражей, имеются в четырех.

Алтайский край. «Стражное отделение» на 20 коек функционирует в структуре краевой клинической больницы. Помимо лиц, проживающих в крае, сюда направляются жители Республики Алтай, Кемеровской и Томской областей.

Омская область. В областной клинической психиатрической больнице имеется «стражное отделение» на 22 койко-места.

Красноярский край и Иркутская область. Эти регионы следует выделить особо, поскольку в них «стражные отделения», будучи структурными подразделениями учреждений здравоохранения, располагаются на территории следственных изоляторов, подведомственных территориальных органов Федеральной службы наказаний.

В Иркутской области «стражное отделение» на 28 койко-мест расположено на арендованных междучреждением площадях режимного корпуса СИЗО-1 г. Иркутска. Аналогичная схема в Красноярском крае. При этом в отделение направляются граждане, проживающие также в Республиках Тыва и Хакасия, Кемеровской и Томской областях.

*Наконец, в Дальневосточном федеральном округе,* «стражное отделение» действует в одном регионе – Хабаровском крае. Указанное подразделение краевой психиатрической больницы рассчитано на 28 коек. В нем проводится экспертиза в отношении лиц, которым избрана мера пресечения в виде помещения под стражу, из Хабаровского края, а также из Республики Бурятия, Приморского, Забайкальского и Камчатского краев, Амурской, Магаданской и Сахалинской областей, Еврейского и Чукотского автономных округов.

Таким образом, по моим подсчетам, сделанным на основании информации коллег, «стражные отделения» либо «стражные» койко-места существуют в семнадцати субъектах Российской Федерации.

Какие же основные проблемы имеют здесь место?

Прежде всего – это различный уровень материальной обеспеченности. В разных регионах неодинаковый подход к оборудованию указанных отделений мебелью, инвентарем, а также к организации распорядка дня. Условно «стражные отделения» можно разделить как бы на две группы: с превалированием «тюремного» либо «больничного» режима. Причем на практике в последних условия содержания с точки зрения прав подследственных гораздо жёстче. Причина в том, что администрация и персонал психиатрической больницы склонны так сказать а priori рассматривать подэкспертных лиц, как своих пациентов. То есть они изначально поголовно всех прибывающих к ним людей причисляют к лицам с

психическими отклонениями, которым ради их же собственной безопасности нужно предоставить исключительно койку и постельное белье.

Так, например, в «стражном отделении» астраханской областной психиатрической больницы в палатах-камерах кроме кроватей, стола и стульев никаких иных предметов мебели и инвентаря не имеется. Аналогичная ситуация в Саратовской и Курской областях; здесь в палатах-камерах только стол, лавочки и кровати, не предусмотрены даже тумбочки и шкафы для хранения личных вещей, баков с питьевой водой.

Для сравнения вот список предметов и оборудования в палатах «стражного отделения» в Чувашии: кровати, межкроватьные столики, урна для мусора, зеркало из небьющегося материала, умывальник, биотуалет, кондиционер, радиодинамик, телевизор, вызывная сигнализация.

К сожалению, в отделении отсутствует прогулочный дворик. Как указывает администрация психиатрической больницы, его оборудование потребует значительной перепланировки. Попутно отмечу, что отсутствует прогулочный дворик и в «стражном отделении» Омской области.

Следует отметить, что вышеуказанное разделение влияет и на наличие в камерах-палатах туалетов. В отделениях более современного типа санузел, то есть унитаз (с обеспечением приватности) и раковина находятся непосредственно в палате-камере. В ряде регионов нагревательный прибор, также расположенный непосредственно в палате, обеспечивает подачу горячего водоснабжения.

В Костромской области в двух из четырех палат отсутствуют окна, поскольку «стражное отделение» располагается в непригодном здании 1908 года постройки. Но здесь, как бы компенсируя данное обстоятельство, администрация больницы не видит препятствий для наличия в палатах «стражного отделения» телевизоров. В противоположность этому руководство городской психиатрической больницы № 6 г. Санкт-Петербурга категорически против наличия в палатах какой-бы то ни было электробытовой техники.

В ряде субъектов Российской Федерации подэкспертным обеспечена возможность получения книг и журналов, а также настольных игр. В Республике Крым еженедельно отделение посещает парикмахер. Вместе с тем, дополнительные платные услуги, на которые имеют право подследственные, ни в одном из отделений не оказываются.

Хотел бы обратить внимание и на существенную разницу в суточных расходах на питание подэкспертных. Так, в Свердловской области на питание в сутки выделяется около 60 рублей, в Саратовской и Курской областях – в пределах 87 рублей, в Тверской и Вологодской областях, Алтайском крае и Чувашии – порядка 105 – 110 рублей, в Омской области – 131 рубль, в Санкт-Петербурге – 159 рублей.

Итак, повторю, одна из главных на сегодняшний день проблем – отсутствие единого подхода к материально-бытовому обеспечению лиц, содержащихся в «стражных отделениях», что является, в первую очередь, следствием неопределенности их правового статуса.

Вторая проблема. Как мне представляется (и многие коллеги со мной

согласны) с целью максимального уважения прав подэкспертных очень важно обеспечить раздельное размещение тех, кто явно страдает психическим заболеванием и состоит на психиатрическом учете и тех, кого нужно обследовать по постановлению следователя. Замечу, что в ряде регионов так уже сделано. Например, в Курской области отдельно от остальных содержатся подэкспертные с явными признаками психического расстройства и находящиеся в остром психотическом состоянии. Аналогичным образом в Свердловской области обеспечивается раздельное содержание не только по признаку пола и степени тяжести совершенного преступления, но и, что не менее важно, с учетом соматического и психического состояния здоровья подэкспертных лиц.

Третья проблема. Многие уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, где имеются «стражные отделения», указали на наличие очереди для прохождения экспертизы. Представителям администрации психиатрических стационаров эта ситуация не представляется какой-то «из ряда вон выходящей». Совсем иначе её расценивают уполномоченные тех регионов, откуда подследственных везут на экспертизу. Причем, иногда доставляют из Адыгеи в Красноярск, а из Сахалина в Институт имени В.П. Сербского в Москву.

Наличие «очередей», транспортировка людей в другие регионы – всё это затягивает проведение экспертизы, и, соответственно, удлиняет сроки проведения следствия. Так, Уполномоченный по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе Н.В. Стребкова, со ссылкой на сведения руководителей следственных органов и органов прокуратуры своего региона отмечает, что из-за этапирования обвиняемых в экспертные учреждения и обратно сроки предварительного следствия удлиняются до 9 месяцев и более. На это же обстоятельство с тревогой указывает тамбовский коллега – В.В. Репин. Наш коллега из Оренбургской области А.М. Чадов справедливо пишет: «Отсутствие в Оренбургской области стационарной судебно-психиатрической экспертизы негативно сказывается на соблюдении сроков расследования уголовных дел, увеличивает расходы на транспортировку и конвоирование в те регионы, где имеются «стражные отделения». Положение дел в этой сфере может стать объектом критики правозащитных организаций, поскольку нарушает фундаментальные права – на свободу и на судебное разбирательство в разумный срок».

При этом в ряде регионов «стражные отделения» закрываются. Так, до 2015 года соответствующее отделение функционировало в Республике Татарстан на базе Республиканской клинической психиатрической больницы имени академика В.М. Бехтерева, а затем было закрыто. Также было закрыто отделение в Тюменской области.

В Пермском крае работа «стражного отделения» была прекращена в 2012 года по предписанию территориального органа МЧС, поскольку здание, в котором оно располагалось, признано подлежащим ремонту и выведено из эксплуатации.

В упомянутой мною Оренбургской области в структуре областной

психиатрической больницы «стражное отделение», рассчитанное на 25 коек, действовало с 1989 года по 2009 год. Оно было полностью укомплектовано квалифицированными кадрами, необходимым оборудованием, в нём производилось в среднем 300 судебно-психиатрических экспертиз в год. Однако в июле 2009 года Управление МВД России по Оренбургской области в одностороннем порядке расторгло договор об охране и отделение с тех пор вынуждено было приостановить свою деятельность.

Отделение, функционировавшее в Челябинской области, было закрыто не так давно – в октябре 2017 года. Причина та же самая, что и в Оренбургской области – отказ территориального органа МВД России охранять объект на основании отсутствия в законодательстве прямого указания на то, что это функция органов внутренних дел.

В Тамбовской области до 2016 года при областной психиатрической больнице функционировал судебно-психиатрический экспертный стационар, в котором, в том числе, имелось отделение для лиц, содержащихся под стражей. Два года назад в указанном стационаре был произведен ремонт, и его помещения были приведены в соответствие с действующим законодательством. Однако стационар был закрыт, поскольку территориальные органы внутренних дел и Федеральной службы исполнения наказаний не договорились – кто будет осуществлять его охрану. Оба ведомства от этой функции отказались.

Вообще «противоборство» территориальных органов МВД РФ и ФСИН по вопросу – кому охранять «стражные отделения» это, как говорится, особый сюжет. На сегодняшний день из 17 отделений 12 охраняются полицией, 4 отделения – Федеральной службой исполнения наказаний, одно – частным охранным предприятием.

Так, в Республике Крым пришлось в судебном порядке возлагать функции охраны на полицию; последней, однако, удалось отстоять то, что сотрудники органов внутренних дел осуществляют охрану лишь по внешнему периметру, но не внутри самого отделения. А в Республике Коми и Алтайском крае, напротив, прокуроры добились через суд, чтобы охрану «стражных отделений» осуществляли сотрудники территориальных органов ФСИН. В Вологодской области суд первой инстанции пошел навстречу УВД, и возложил охрану на ФСИН, но затем апелляционная инстанция решила сохранить статус-кво. Как сообщил И.И. Чесницкий, в Хабаровском крае судебный спор между Управлением МВД и Управлением ФСИН состоялся буквально два месяца назад – опять таки не в пользу полиции.

Интересно, что суды, отказывая в удовлетворении иска органам внутренних дел, ссылаются на поручение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2016 года, в котором МВД и ФСИН предложено «сохранить сложившийся на настоящий момент порядок охраны судебно-психиатрических экспертных стационаров для лиц, содержащихся под стражей, *до принятия иного решения*». Но слишком уж затянулся этот «момент». При этом судебные органы сами констатируют, что действующие «нормативные правовые акты не позволяют четко определить федеральный

орган исполнительной власти уполномоченный осуществлять охрану «стражных отделений».

Теперь позвольте перейти к предложениям, которые можно было бы зафиксировать в решении нашего Координационного совета в качестве рекомендаций федеральным органам государственной власти.

Прежде всего, считаю нужным записать в нашем решении следующее: «Рекомендовать Правительству Российской Федерации в самое ближайшее время определить статус помещений, предназначенных для содержания подозреваемых и обвиняемых на время проведения стационарной судебно-психиатрической экспертизы, а также их охраной.

В этой связи Правительству России рассмотреть вопрос о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправок в Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» в части придания помещениям, предназначенным для содержания подозреваемых и обвиняемых на время проведения стационарной судебно-психиатрической экспертизы **статуса места принудительного содержания;**

Министерству здравоохранения Российской Федерации совместно с тем федеральным органом, на который будет возложена функция охраны «стражных отделений», нужно принять типовое положение об отделении для проведения стационарной судебно-психиатрической экспертизы лицам, находящимся под стражей, согласовав его с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Возможно, следует рекомендовать Министерству здравоохранения РФ совместно с заинтересованными ведомствами рассмотреть вопрос об оптимизации территориального расположения медицинских учреждений, в которых проводится стационарная судебно-психиатрическая экспертиза, с тем, чтобы исключить «очереди», а также транспортировку людей на большие расстояния.

\* \* \*

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**  
от 19 июля 2018 года № 203-ФЗ

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ  
В СТАТЬЮ 18.1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О СОДЕРЖАНИИ  
ПОД СТРАЖЕЙ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ В СОВЕРШЕНИИ  
ПРЕСТУПЛЕНИЙ" И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ  
КОНТРОЛЕ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ  
ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И О СОДЕЙСТВИИ ЛИЦАМ,  
НАХОДЯЩИМСЯ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ"**

*(извлечения)*

**Статья 2**

Внести в Федеральный закон от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 24, ст. 2789; 2010, N 27, ст. 3416; 2011, N 49, ст. 7056; N 50, ст. 7353; 2013, N 27, ст. 3477; N 44, ст. 5633; 2015, N 7, ст. 1020; 2017, N 24, ст. 3481) следующие изменения:

1) в статье 2:

а) в пункте 1 слова "настоящей статьи;" заменить словами "*настоящей статьи; лица, к которым применены принудительные меры медицинского характера; лица, госпитализированные в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или направленные на психиатрическое освидетельствование в недобровольном порядке;*";

б) в пункте 2 слова "в Российской Федерации" заменить словами "*в Российской Федерации; судебно-психиатрические экспертные медицинские организации; медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа, специализированного типа или специализированного типа с интенсивным наблюдением*".

Президент  
Российской Федерации  
В.ПУТИН

Москва, Кремль  
19 июля 2018 года  
N 203-ФЗ

**Проблемы обеспечения прав граждан, привлекаемых к уголовной ответственности за «фиктивную регистрацию» и «фиктивную постановку на учет», в Астраханской области**

*Выступление А.В. Спицына на межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы соблюдения и защиты прав человека и успешные региональные практики» (Калуга, 12 сентября 2018 года)*

Уважаемые коллеги!

С января 2014 года Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен двумя статьями — 322.2 и 322.3, устанавливающих уголовную ответственность соответственно за:

- фиктивную регистрацию гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении и фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении;

- фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации (1).

Идея о необходимости ужесточения наказания за незаконную миграцию, а также нарушения в сфере регистрационного учета прозвучала в послании Президента России В.В. Путина 12 декабря 2012 года.

Проблема «фиктивной регистрации» связана не только с тем, что регистрирующие органы не имеют возможности направлять необходимые и достоверные данные в суды, налоговые органы, военные комиссариаты и иные инстанции. Сам по себе факт отсутствия должного учета иностранных граждан, прибывающих на территорию нашего государства, безусловно, является серьезным фактором риска с точки зрения обеспечения безопасности страны, противодействия терроризму и экстремизму.

Между тем наблюдавшиеся в этой сфере тенденции вызывали вполне обоснованную тревогу. Так, на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 19 ноября 2013 года руководитель Федеральной миграционной службы привел следующие данные: если в 2011 году было зафиксировано более 6,4 тыс. адресов, по которым «фиктивно» было зарегистрировано почти 300 тыс. лиц (граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства), то в течение последующих двух лет данные показатели возросли в 1,5 раза. Соответственно, по состоянию на конец 2013 года таких адресов в России насчитывалось уже свыше 10 тыс., а количество зарегистрированных по ним лиц, оценивалось органами ФМС более чем в 500 млн. человек.

Таким образом обоснованность введения уголовной ответственности за «фиктивную регистрацию» и «фиктивную постановку на учёт» не вызывает

сомнений.

Санкции по статьям 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривают следующие наказания:

- штраф в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет;
- принудительные работы сроком до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового;
- лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Как известно, с самого начала обсуждения вопроса о включении в текст Уголовного кодекса Российской Федерации указанных статей, а затем при их реализации на практике в среде юридического сообщества возникли различные, подчас диаметрально противоположные, точки зрения.

Дискуссионными представляются, к примеру, такие вопросы, как момент окончания рассматриваемых преступлений (2), их объективные признаки (3), субъекты, подлежащие привлечению к уголовной ответственности (4), степень «суровости» предусмотренных санкций (5).

Следует отметить, что, начиная с 2016 года, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области всё чаще стали обращаться жители региона, привлеченные к уголовной ответственности по статьям 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Данное обстоятельство, конечно, нельзя признать случайным.

Астраханская область в силу своего приграничного положения является регионом, через который постоянно проходят мощные миграционные потоки.

Мигранты из сопредельных регионов Северного Кавказа, а также из республик бывшего СССР (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан) не только находятся здесь транзитом. Многие — на протяжении нескольких лет приезжают сюда в качестве иностранных работников по соответствующей визе, обзаводятся семьями (вступая в брак с гражданами России), оформляют сначала разрешение на временное проживание, затем вид на жительство, а впоследствии приобретают российское гражданство.

Есть и ещё один немаловажный фактор. Образование на территории Астраханской области своеобразных этнических «диаспор» неизбежно влечет за собой приток сюда представителей различных национальностей, которые приезжают к своим родственникам и знакомым по самым различным, в том числе семейно-бытовым, поводам (например, на свадьбы, юбилеи либо, напротив, в связи со скорбными событиями — похороны, поминки и т.д.), а подчас и просто в поисках «лучшей доли».

Не стоит также забывать, что Астраханская область имеет самую протяженную сухопутную границу с Республикой Казахстан с соответствующими местами пропуска через неё; при этом в отдельных муниципальных районах граждане России казахской национальности

составляют этническое большинство, как например: в Володарском (порядка 70 %), Красноярском (около 48% при доле русских – 32%) районах либо значительную долю в составе населения (Харабалинский район – порядка 42%, Камызякский район – 31%, Наримановский район – 24%, Енотаевский район – 22%). Многие из граждан России казахской национальности имеют родственников в Казахстане. Много-летнее проживание в едином государстве сказывается и поныне; многие люди до сих пор на ментальном уровне не могут свыкнуться с понятием «граница» и что теперь на них распространяются жесткие миграционные требования.

В силу вышеназванных причин привлечение граждан, проживающих на территории Астраханской области, к уголовной ответственности по статьям 322.2 и 322.3 УК РФ представляет собой весьма актуальную проблему.

Согласно сведениям, предоставленным Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области, если в 2016 году по статье 322.2 УК РФ было возбуждено 23 уголовных дела, то в уже в 2017 году их количество возросло до 95. По статье 322.3 УК РФ эти показатели составили — 135 и 146 возбужденных дел соответственно.

Изучение сайтов судебных участков позволяет сделать вывод о том, что в период с 1 января по 1 сентября 2018 года в Астраханской области вынесено как минимум 87 судебных актов по статьям 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации. На самом деле таковых гораздо больше<sup>34</sup>.

При этом анализ судебных актов, вынесенных в 2018 году, свидетельствует об отсутствии единой правоприменительной практики по данной категории дел.

Прежде всего, это касается санкции. Удалось выявить только два дела, по итогам рассмотрения которых суд назначил наказание в виде лишения свободы. Так, мировой судья участка № 2 Приволжского района приговорил гр-ку С. к одному году условно за совершение преступления, предусмотренного статьей 322.3 УК РФ. Мировой судья участка № 1 Лиманского района по статье 322.2 УК РФ назначил наказание в виде лишения свободы сроком шесть месяцев (также условно) гр-ке Б.

В обоих случаях причиной стало совершение гражданами преступления в период испытательного срока по иному обвинительному приговору и в связи с наличием у них непогашенной судимости.

В трех районах Астраханской области (Володарском, Наримановском, Енотаевском) мировые судьи при рассмотрении дел по статьям 322.2 и 322.3 УК РФ неизменно назначают гражданам штраф по «низшему пределу», то есть — в размере ста тысяч рублей.

Но для людей, особенно проживающих в сельской местности, такое

---

<sup>34</sup> Прежде всего, следует констатировать, что сайты ряда судебных участков находятся в нерабочем состоянии. Не исключено, что на некоторых сайтах содержатся неполные сведения. Кроме того, выявлены решения районных судов и Президиума Астраханского областного суда, выступавших в качестве апелляционной и кассационной инстанций, в отношении решений мировых судов, которые недоступны.

наказание является непосильным бременем. Показательно, что судьи при этом крайне редко идут на рассрочку уплаты штрафа и фактически не принимают во внимание реальное жизненное положение людей.

Так, к примеру, в Енотаевском районе мировой судья при рассмотрении дела в отношении гр-на Е. по статье 322.2 УК РФ отметил и «чистосердечное признание», и «раскаяние», и наличие «трех малолетних детей», но, тем не менее, наложил на обвиняемого штраф в размере 100 тысяч рублей. В Володарском районе к штрафу в размере 100 тысяч рублей по статье 322.3 УК РФ была приговорена гр-ка К., несмотря на то, что судья указал в приговоре, что подсудимая «не замужем, не работает, имеет на иждивении четверых малолетних детей».

Имеются однако примеры прямо противоположного подхода. Так, в участке № 6 Кировского района г. Астрахани мировые судьи при рассмотрении дел по статьям 322.2 и 322.3 УК РФ, как правило, назначают штраф в размере трехмесячного заработка.

В Харабалинском районе (участок № 2) и Лиманском районе (участок № 1) мировые судьи при вынесении приговора часто используют положения части 1 статьи 64 Уголовного кодекса Российской Федерации, то есть назначают наказание «ниже низшего предела». В этой связи в Харабалинском районе штрафы, налагаемые на граждан, составляют в среднем 15 – 20 тысяч рублей, а в Лиманском районе — 5 – 8 тысяч рублей. При этом в указанных районах судьи по собственной инициативе разрешают и вопрос о рассрочке выплаты на длительные сроки.

Так, в одном из решений суд обосновал предоставление осужденной возможности выплатить штраф частями: «в судебном заседании установлено, что Т. не работает, является пенсионеркой, у неё отсутствуют какие-либо накопления и имущество для продажи в счет погашения штрафа, иных доходов и источников, кроме пенсии, к существованию не имеет. При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу, что материальное положение осужденной не позволяет ей немедленно уплатить штраф в полном размере».

Важно отметить различие подходов судей при оценке такого фактора, как признание обвиняемым вины и его согласие на «особый порядок» рассмотрения уголовного дела. Если, скажем, в Лиманском районе судьи именно этим чаще всего обосновывают применение части 1 статьи 64 УК РФ, то в Наримановском районе судьи категорически не согласны признавать это «смягчающим обстоятельством».

Как известно, законодатель предусмотрел возможность при определенных условиях освобождения граждан от уголовной ответственности за «фиктивную регистрацию» и «фиктивную постановку на учёт».

Согласно примечанию к статье 322.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, «лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления». Аналогичная норма содержится в части 3 статьи 322.3 УК РФ.

Из доступных 87 судебных актов, вынесенных в течение 9-ти месяцев 2018 года, удалось выявить 21 случай освобождения от уголовной ответственности, соответственно: 11 — по статье 322.2 УК РФ и 10 по статье 322.3 УК РФ. Сюда же относится применение статьи 76.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, то есть освобождение от уголовной ответственности с назначением «судебного штрафа». Такие решения в 2016 – 2017 гг. имели место в Ахтубинском районе, в 2018 году один такой «прецедент» зафиксирован в Приволжском районе.

Безусловным «чемпионом» здесь выступает Красноярский район Астраханской области. Судьи здесь охотно и часто выносят решение об освобождении граждан от наказания, причем даже вопреки возражениям стороны государственного обвинения.

Однако практика освобождения от уголовной ответственности по статьям 322.2 и 322.3 УК РФ в Астраханской области подтверждает точку зрения исследователей о том, что применение вышеуказанных норм вызывает массу процессуально-правовых вопросов (6). Главная проблема заключается в трудности толкования понятия «*способствование раскрытию преступления*». В принципе, имеется довольно четкое различие между «способствованием раскрытию» и «способствованием расследованию» преступления; разграничение здесь связано со временем совершения лицом определенных действий – до или после возбуждения уголовного дела.

В этой связи примечательно, что в большинстве решений, согласно которым обвиняемый освобождался от уголовной ответственности, говорится о том, что ещё на стадии процессуальной проверки он добровольно впустил в жилое помещение сотрудников органов внутренних дел, дал им подробные разъяснения.

Так, например, в решении мирового судьи участка № 1 Приволжского района от 25 апреля 2018 года по делу № 1-34/2018 отмечается, что «подсудимая способствовала раскрытию преступления, поскольку до начала возбуждения уголовного дела дала правдивые показания в виде объяснений, добровольно дала согласие на осмотр жилища, в результате чего правоохранительные органы убедились, что в её доме не проживает иностранный гражданин, что и послужило поводом для возбуждения уголовного дела».

Аналогичное, по сути, обоснование находим в решении мирового судьи участка № 2 Красноярского района от 15 мая 2018 года по делу № 1-62/2018: «как следует из материалов дела, К. в ходе доследственной проверки допустила осмотр жилища и добровольно дала признательные пояснения об обстоятельствах совершенных ею преступлений. По результатам указанных действий орган дознания принял решения о возбуждении уголовных дел в отношении К. по двум эпизодам преступлений, предусмотренных ст.322.2 УК РФ, соединенных в одно производство».

Однако такой позиции придерживаются не все судьи. В решении мирового судьи участка № 6 Кировского района г. Астрахани от 27 июня 2018 года по делу № 1-54/2018 сказано: «вопреки доводам защитника,

добровольное согласие на осмотр жилища, и дача объяснений по факту совершения преступления не являются способствованием раскрытию преступления».

Далее в решении говорится, что «способствованием раскрытию преступления можно считать такие действия, которые связаны с предоставлением информации, имеющей значение для дела и неизвестной правоохранительным органам до проведения ими проверки в порядке статьи 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». По этой логике человек должен фиктивно прописать у себя какое-либо лицо, а потом немедленно пойти в полицию и подать на самого себя заявление о совершении преступления.

При рассмотрении вопроса об уголовной ответственности по статьям 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации не следует забывать о том, что в свое время криминализация такого действия как постановка на регистрационный учет без фактического вселения обосновывалась необходимостью решительной борьбы с «резиновыми квартирами». Таким образом, предполагалась, прежде всего, пресечение так называемого «прописочного бизнеса».

На деле же чаще всего речь идет о единичных эпизодах регистрации по месту жительства либо по месту пребывания, причем чаще всего собственники жилых помещений дают согласие на «прописку» своим родственникам и знакомым, не преследуя никакой корысти.

В судебных актах 2018 года нами выявлено лишь 4 случая, когда тому или иному лицу инкриминировалось несколько эпизодов: от 3 до 5 в трех случаях и два эпизода в одном случае.

Из 235 судебных актов, вынесенных в Астраханской области в 2015 – 2017 гг. по статьям 322.2 и 322.3 УК РФ, нами был выявлен лишь один случай, когда гражданка поставила «фиктивную регистрацию», что называется, «на поток», брала с людей деньги. Во всех же остальных случаях люди прописывали родственников, знакомых и друзей, искренне желая оказать им помощь в разрешении жизненных проблем.

В истекшем году в мой адрес поступило несколько обращений от людей, которые неожиданно для себя оказались в одночасье уголовными преступниками.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области обратился житель Красноярского района гр-н П., который сообщил о том, что в отношении него возбуждено уголовное дело по статье 322.2 Уголовного кодекса Российской Федерации. При рассмотрении жалобы выяснилось, что П. прописал в своем доме родного брата, у которого нет собственного жилья, поскольку все работодатели, к которым он обращался, неизменно требовали с него «прописку».

Чуть позднее в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области обратились две женщины – мать и дочь, обе инвалиды 2 группы по зрению. Примечательно то, что на момент подачи заявления мать не могла оформить пенсию, так как инвалидность в свое время была присвоена

ей в одной из бывших союзных республик. Таким образом, речь идет о двух практически слепых женщинах, живущих на одну пенсию. Они «пожалели» подругу и зарегистрировали её в своей квартире, чтобы последняя (кстати, воспитывающая одна четверых малолетних детей), могла встать на жилищный учет, оформить пособия на детей.

В своем обращении заявительницы с горечью писали: «когда пришел участковый – мы рассказали всё как есть. Мы даже не думали, что совершаем преступление. В результате — суд и штраф сто тысяч, позор на всю оставшуюся жизнь, пятно на репутации, которое скажется на наших потомках. А главное — мы не знаем, как быть и как нам жить дальше. Судебные приставы-исполнители аккуратно вычитают половину размера пенсии. Лучше бы нас посадили. Теперь мы нищие».

И в первом и во втором случае заявители в принципе сами *не осознавали*, что они совершили нечто противоправное, напротив, — *искренне считали, что делают благое дело*.

Примечательно, что даже сторонники включения «фиктивной регистрации» и «фиктивной постановки на учёт» в перечень уголовно-наказуемых деяний признают, что без постоянной или временной регистрации граждане России зачастую не могут реализовать многие свои права: устроиться на работу, добиться зачисления ребенка в образовательную организацию, получить на руки официальные документы, встать в очередь на жилье.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области, к примеру, в процессе своей деятельности периодически сталкивается, к примеру, с фактами отказа районными отделениями Пенсионного фонда России в назначении пенсий со ссылками на отсутствие у гражданина регистрации по месту жительства. И всякий раз такие отказы приходится буквально «ломать» в судебном порядке.

Но если с пенсионным обеспечением, как правило, удастся добиться положительного решения, то, в части постановки граждан на учет в качестве безработных имеются случаи, когда суды вставали на сторону органов службы занятости, требовавших от людей «прописки». К сожалению, реальность такова, что норма о том, что «регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан» (8) подчас остается декларативной.

Вот почему следует полностью согласиться с мнением Акименко П.А., который полагает, что в диспозиции статей 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации в качестве обязательного элемента субъективной и объективной сторон данных преступлений следует включить мотив («из корыстной заинтересованности»). Автор справедливо подчеркивает, что «используя мотив в качестве обязательного признака диспозиций указанных статей Уголовного кодекса Российской Федерации, для лиц, совершающих данные противоправные деяния из родственных или иных бескорыстных побуждений, можно будет избежать необоснованного привлечения к уголовной ответственности, так как с моральной точки зрения их действия не

подлежат порицанию» (8).

Заслуживает внимания также позиция авторов, отмечающих, что обязательным признаком рассматриваемых составов должна быть системность действий или иные признаки, указывающие на то, что лицо занимается «фиктивной» регистрацией или постановкой на учёт на постоянной основе и извлекает из этого доход в крупном размере (9).

Полагаю, кроме того, что целесообразно установить «административную преюдицию» по статьям 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Иными словами, уголовная ответственность должна наступать лишь в случае наличия второго правонарушения, совершенного в течение определенного периода после наложения взыскания административной природы за первое правонарушение аналогичного характера.

Возможно, что условием освобождения от уголовной ответственности по данным статьям, должно стать не только «способствование раскрытию», но и «способствование расследованию» преступлений.

Наконец, следовало бы подумать о дифференциации санкций в зависимости от различных квалифицирующих признаков, которые бы действительно раскрывали общественную опасность «фиктивной регистрации» и «фиктивной постановки на учёт». Таковыми могут быть деяния, совершенные «группой лиц по предварительному сговору», «с извлечением прибыли в крупном размере», «в целях совершения преступления на территории Российской Федерации».

Все эти меры необходимо предпринять для того, чтобы борьба с нарушениями в миграционной сфере отвечала её подлинным целям и не приводила к необоснованному ущемлению прав и свобод в принципе законопослушных граждан.

# ДОКЛАД

о соблюдении и защите прав, свобод  
и законных интересов ребенка  
в Астраханской области в 2018 году

*«Наши дети мечтают о России, устремленной в будущее. В школьных сочинениях на эту тему много искренних, я бы сказал, проникновенных слов. Смелые мечты всегда работают на большую цель, и мы должны раскрыть талант, который есть у каждого ребенка, помочь ему реализовать свои устремления».*

Президент России В.В. Путин

## **ВВЕДЕНИЕ**

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 5 Закона Астраханской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области».

В его основу, как и в предыдущие годы, положены результаты рассмотрения письменных и устных обращений граждан; посещения детских учреждений; сведения, относящиеся к официальным статистическим данным; информации органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации и иных сведений.

В докладе отражены вопросы реализации прав детей в основных сферах жизнедеятельности, ставшие объектом внимания Уполномоченного в 2018 году, в том числе – в связи с выполнением Указа Президента Российской Федерации от 29.05.2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» и анализ наиболее социально-значимых проблем системного характера для решения которых требуются совместные усилия органов власти и общественности.

Особое внимание в докладе уделено обеспечению прав и законных интересов детей из групп, наиболее уязвимых с точки зрения возможности обеспечения их прав, а также вопросам профилактики преступлений и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении них.

Уполномоченный выражает благодарность всем партнерам за конструктивное сотрудничество и содействие в осуществлении возложенных на него задач, дорожит сложившимися отношениями и надеется на дальнейшую плодотворную работу.

## 1. О деятельности Уполномоченного по правам ребенка

### **2018 год стал первым годом реализации Десятилетия детства.**

Распоряжением Правительства Астраханской области от 04.06.2018 года № 288-Пр был утвержден план соответствующих мероприятий, определяющих основные направления и задачи региональной политики в интересах детей, механизмы её реализации.

Уполномоченный принял активное участие в разработке Плана. Документ обсуждался на заседании Детского общественного совета. Юные общественные помощники высказали ряд предложений, которые были учтены Уполномоченным при формировании предложений для выработки его окончательного варианта.

Разработка членами Детского общественного совета «Дорожной карты» по развитию волонтерства на территории региона и продвижение ее Уполномоченным – стало новым импульсом в реализации права ребенка на выражение своего мнения и принятия решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи. Дорожная карта была направлена в исполнительные органы государственной власти области. В последующем она была принята в качестве документа, содержащего рекомендации, направленные на совершенствование Плана мероприятий по проведению Года добровольца (волонтера) на территории Астраханской области в 2018 году.

Следует отметить, что продолжил свою работу Общественный совет при Уполномоченном. В 2018 году на его заседаниях рассматривались такие актуальные проблемы, как защита детей от насилия и жестокого обращения, обеспечение их безопасного, гармоничного и здорового развития.

### **Социально-значимые мероприятия. Правовое просвещение.**

Как взрослые, так и юные общественные помощники регионального уполномоченного активно подключились к реализации на территории Астраханской области Всероссийской акции «Безопасность детства», инициированной Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка А.Ю. Кузнецовой.

Представителями астраханского казачества, областного совета отцов, регионального отделения Общероссийского народного фронта, астраханской организации Российского союза молодежи, многочисленными волонтерами из числа школьников и студентов было проинспектировано около 400 мест массового пребывания несовершеннолетних и семей с детьми, расположенных в областном центре – парки, скверы, детские площадки, спортивные площадки, дворовые территории, летние оздоровительные лагеря. Проводились рейды на предмет соблюдения так называемого «детского комендантского часа»<sup>35</sup>. Это позволило не только выявить ряд животрепещущих проблем, но и оперативно решить их силами представителей гражданского общества.

---

<sup>35</sup> Речь идет о запрете поздних прогулок детей без сопровождения взрослых, а также недопустимости их нахождения на определенных территориях и помещениях.

В 2018 году в рамках Десятилетия детства дан старт инициативе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка А.Ю. Кузнецовой Вектор «Детство-2018». При содействии астраханского детского омбудсмена данная инициатива получила широкое распространение в регионе, позволила выявить опыт и решения, максимально точно отвечающие задачам Десятилетия детства.

*В числе Top-100 лучших практик вошли социальные проекты таких организаций, как: ГКУ АО «Областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток», АНО помощи детям-сиротам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации «Мы нужны друг другу», ГАУК АО «Астраханский государственный театр Оперы и Балета». Одним из лучших признан и рекомендован к транслированию в других регионах проект, в котором в качестве артистов выступили дети с проблемами слуха, многие из которых перенесли тяжелые операции по его восстановлению. Дети показали спектакль «Золотой ключик, или приключения Буратино». Инициатор проекта по реабилитации и социализации детей с проблемами слуха «Старая добрая сказка» – директор Научно-клинического центра отоларингологии ФМБА России проф. Николай Дайхес.*

В честь празднования Дня Победы дети из разных населенных пунктов приняли участие во Всероссийском фестивале детских эссе «Письмо солдату». Письма ребят вошли в сборник, изданный по итогам фестиваля.

Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного являлась поддержка проектов в интересах детей, инициаторами которых выступали различные общественные объединения, благотворительные фонды, отдельные активные граждане. Среди них культурно-социальный проект «Уроки творчества и доброты» (инициатор – Учебно-методический центр по художественному образованию министерства культуры и туризма Астраханской области), цель которого – поддержка и помощь в культурном развитии воспитанников детских домов, детей-сирот и детей-инвалидов, детей из малообеспеченных семей. В 2018 году Уполномоченный активно сотрудничал с благотворительным фондом «Шаг навстречу», благодаря которому оказывалась адресная помощь детям с ограниченными возможностями здоровья, многодетным семьям, детям-сиротам.

При организационной поддержке Уполномоченного в регионе второй год 2 апреля отмечается Всемирный день распространения информации о проблеме аутизма.

В сентябре 2018 года Уполномоченным в сотрудничестве с Фондом содействия социально-культурному и экономическому развитию Астраханской области «За достойную жизнь», при поддержке ООО «Газпром добыча Астрахань», регионального министерства социального развития и труда проведена акция (в форме тимбилдинга) «Создай семью!», в которой приняли участие дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также потенциальные усыновители, опекуны и попечители. Дети благодаря такой форме мероприятия лучше узнали потенциальных родителей, а один ребенок обрел семью.

В качестве эксперта Уполномоченный, представляя Астраханскую область, участвовала в международном молодёжном образовательном форуме Selias, научно-практическом круглом столе по теме «Правовое регулирование административной ответственности в Астраханской области: региональная практика и актуальные проблемы» (Астраханский филиал Саратовской государственной юридической академии); круглом столе, посвященном 25-летию Конституции и избирательной системы Российской Федерации (Астраханский филиал Московского юридического института).

В рамках апробированного в 2017 году Дня Уполномоченного по правам ребенка в 2018 году продолжалась работа по правовому и гуманитарному просвещению специалистов субъектов системы профилактики детского неблагополучия и правонарушений несовершеннолетних.

В преддверии Дня семьи Уполномоченный побывала в муниципальных образованиях Астраханской области, приняла участие в тематических мероприятиях со школьниками, организованных службой ЗАГС Астраханской области.

Как и предыдущие годы, реализовывались мероприятия, ставшие уже традиционными, в частности – детский конкурс информационно-социальных видеороликов «Ребенок в мире прав» – он стартует 1 июня (День защиты детей) и завершается 20 ноября (Всемирный день прав детей).

В образовательных организациях, а также в местах принудительного содержания, где содержатся несовершеннолетние (СИЗО-2, ФГБПО «Астраханское специализированное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа») Уполномоченным проводились мероприятия, приуроченные к Международному дню защиты детей (1 июня), Всемирному дню ребенка (20 ноября) – в том числе в форме медиазанятий, интеллектуально-познавательных игр.

Уполномоченный неоднократно выступал в средствах массовой информации, а также выпустил общим тиражом свыше 1000 экземпляров различные брошюры, практические пособия, буклеты, памятки – для детей и их родителей («Трудовые права», «Знаешь ли ты, как избежать беды?» (безопасность на дорогах), «Как вести себя в полиции», «Права ребенка в уголовном процессе», «Интернет безопасность и безопасность личных данных», «Права ребенка – инвалида», «Берегите детей от пожаров»).

#### **Взаимодействие с коллегами.**

Уполномоченный приняла участие в XV Всероссийском съезде Уполномоченных по правам ребенка (Москва, 28 – 29 мая 2018 г.), выступила с на дискуссионных площадках, представив опыт работы в регионе по реализации акции «Безопасность детства».

Участвуя в заседаниях Координационных советов уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, входящих в состав ЮФО и СКФО, Уполномоченный представляла опыт работы Детского общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области по развитию волонтерского движения на территории Астраханской области.

По инициативе Уполномоченного в сентябре 2018 года в Астрахани

состоялась межрегиональная конференция «Актуальные вопросы охраны семьи, детства и реформирования органов опеки и попечительства» с участием уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, входящих в состав Южного и Северо-Кавказского федеральных округов. На ней обсуждались вопросы совершенствования законодательства и правоприменительной практики – в части установления критериев эффективности деятельности замещающих семей, организации надлежащего контроля за исполнением обязанностей замещающими родителями. Детские омбудсмены из других регионов положительно оценили меры социальной поддержки приемных родителей, имеющиеся в Астраханской области, что позволило значительно сократить число детей-сирот, проявили интерес к реализуемым в нашем регионе социальным проектам «У детей должны быть родители!», «Дни аиста», «Видеопаспорт ребёнка».

*В рамках обмена опытом Уполномоченные также посетили детские учреждения Астраханской области. Опыт ГБУ Астраханской области «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Коррекция и развитие» по социальному сопровождению замещающих семей с детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями здоровья был признан положительным, а в резолюции, принятой по итогам мероприятия, отмечена целесообразность распространения инновационных разработок и методик работы с детьми с особыми образовательными потребностями, используемых учреждением.*

### **Взаимодействие с государственными органами и общественными организациями.**

Уполномоченный, как и ранее, уделял большое внимание сотрудничеству с различными государственными органами. В частности, с прокуратурой Астраханской области, состоя в составе рабочих групп по вопросам защиты прав инвалидов; по обеспечению жилищных прав детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. Тесное взаимодействие со Следственным управлением Следственного комитета России по Астраханской области, Управлением МВД России по Астраханской области позволило более эффективно реагировать на обращения граждан по фактам жестокого обращения с детьми, совершения противоправных действий в отношении них. В рамках заключенного с региональным управлением МЧС России соглашения о сотрудничестве осуществлялся обмен информацией – в целях оперативного реагирования на происшествия с участием маленьких астраханцев. Эффективное сотрудничество с представительством МИД РФ позволило оперативно оказать помощь российским детям за рубежом. Совместные мероприятия с Управлением ГИБДД УМВД России по Астраханской области способствовали формированию у детей навыков безопасного участия в дорожном движении. Продолжалось сотрудничество с Управлением Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области по вопросам взыскания алиментов в пользу несовершеннолетних.

В 2018 году Уполномоченным (совместно с Уполномоченным по правам человека) были заключены соглашения о сотрудничестве с Астраханским отделением Фонда социального страхования Российской Федерации, УМВД России по Астраханской области, отделением Пенсионного фонда РФ по Астраханской области, региональным министерством физической культуры и спорта. Такого рода соглашения направлены и на реализацию совместных мероприятий. Например, партнером Уполномоченного по реализации мероприятий в рамках Всероссийской акции «Отцовский патруль. Мы ГОТОВЫ!» выступает региональным министерством физической культуры и спорта.

Соглашения о сотрудничестве заключаются и с общественными объединениями (в частности, с Астраханским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»). В конце 2018 года состоялось подписание трехстороннего соглашения о взаимодействии – между Уполномоченным, агентством по делам молодежи Астраханской области и астраханским отделением детско-юношеского движения «ЮНАРМИЯ».

*Стороны утвердили план работы по реализации на территории Астраханской области проекта «ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО», направленного на социализацию воспитанников сиротских учреждений и «трудных» подростков, приобщение детей к военно-патриотической работе, содействие поиску нравственных ориентиров и выбору ими правильного пути в жизни. Пилотными площадками данного проекта были выбраны ГСКУ АО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «СОЗВЕЗДИЕ» и ФГБПОУ «Астраханское специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа».*

В 2018 году была продолжена работа Уполномоченного в составе различных межведомственных комиссий, совещательных и консультативных органов. Приоритетным направлением в деятельности Уполномоченного является содействие в устранении излишнего вмешательства государственных структур в семейные правоотношения.

## 2. Анализ обращений, поступивших к Уполномоченному по правам ребенка

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступило 768 обращений, из них – 345 письменных; 134 обращения поступило в ходе личного приема Уполномоченного; 241 обращение - в ходе приема сотрудников аппарата.



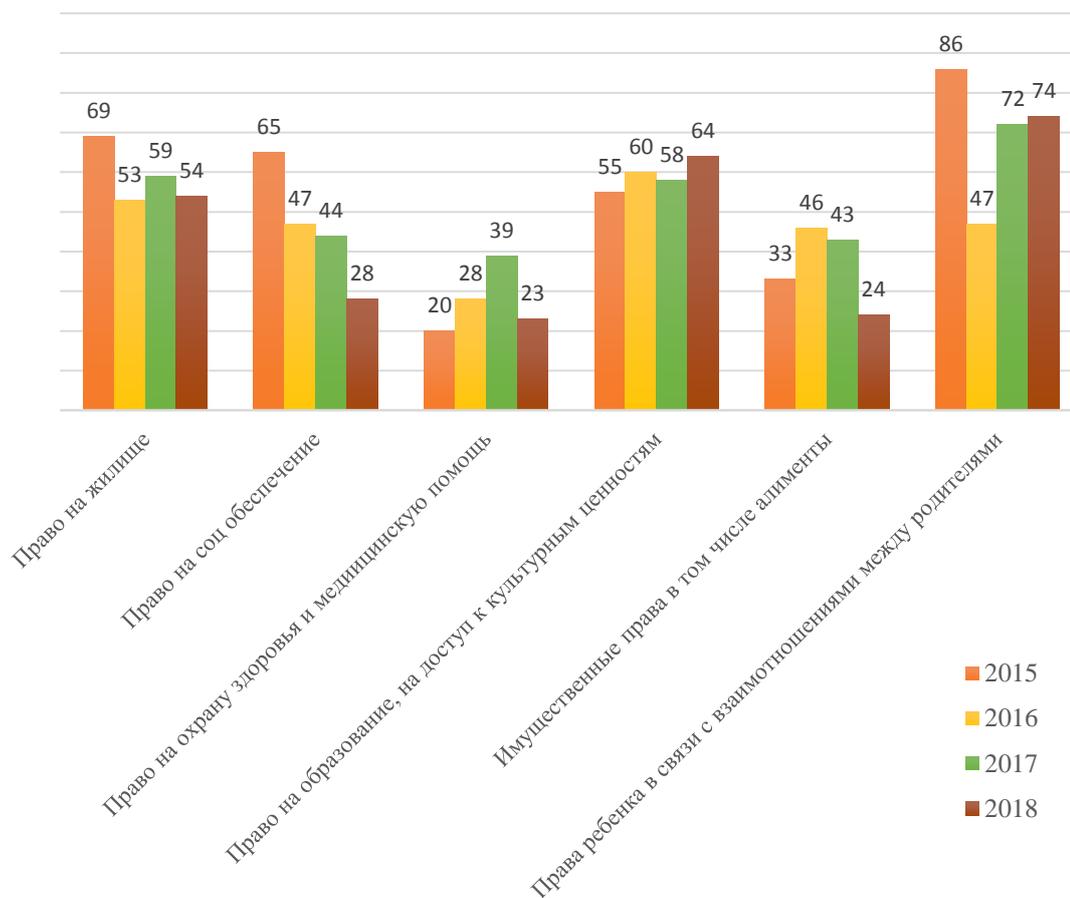
Из 768 обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам ребенка, 39 % являются жалобами, а 61 % – ходатайства о предоставлении информации, разъяснений, помощи.

В связи с открытием «горячей линии» в рамках Всероссийской акции «Безопасность детства» отмечался рост обращений в летний и осенний периоды.

Обращения в основном касались неудовлетворительного состояния детских игровых и спортивных площадок, наличия в местах, посещаемых детьми опасных объектов и др.



## Тематика письменных обращений к Уполномоченному по отдельным категориям



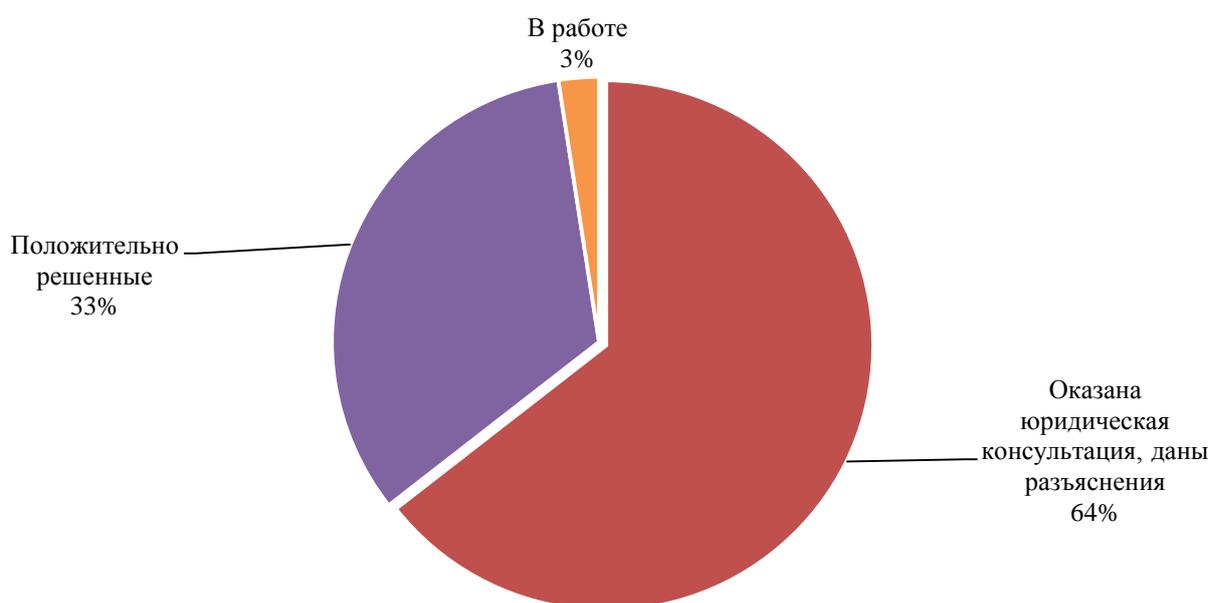
### Сведения о категориях заявителей

Категория заявителей	Количество
Родители	396
Многодетные семьи	20
Граждане	262
Лица, отбывающие наказание	5
Лица, находящиеся в СИЗО	21
Лица, принявшие детей на воспитание в семью	4
Несовершеннолетние	2
Адвокаты	1
Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	2
Средства массовой информации	1
Депутаты	4
Сотрудники детских учреждений	10
Органы исполнительной власти	5
Иные лица (бабушки, дедушки и др.)	65

### Сведения об обращениях по месту их возникновения

Государство/регион/место принудительного содержания	Количество
Жители Астрахани и Астраханской области	714
Иной регион	20
Заявители, содержащиеся в учреждениях ФСИН	26
Иное государство	8

### Итоги рассмотрения обращений, поступивших к Уполномоченному по правам ребенка



Большинство обращений поступило от жителей г. Астрахани (69 %) Среди муниципальных районов по числу обращений лидируют Наримановский и Приволжский районы (4,2 % и 3 % соответственно).

Из пенитенциарных учреждений поступило 26 обращений. В основном – это обращения женщин, имеющих несовершеннолетних детей, с просьбами о смягчении приговора либо отсрочке его исполнения, организации свидания с детьми и т.д.

Значительная доля обращений (порядка 15%) связаны с обеспечением жильем.

Около 8 % обращений связаны с социальным обеспечением (социальные выплаты, в т.ч. «материнский капитал», различные льготы и т.д.). Различные вопросы имущественных прав затронуты в 7 % обращений (в основном это жалобы на неисполнение алиментных обязательств).

Проблемы здравоохранения затронуты в 7% обращений. Наиболее распространенными в этой группе являются обращения родители детей, страдающих сахарным диабетом, тяжелыми и редкими (орфанными) заболеваниями, относительно трудностей при направлении в лечебные учреждения, получении дорогостоящих лекарственных препаратов.

В 18,5 % обращений затрагиваются различные аспекты реализации права на образование (трудности при устройстве детей в дошкольные организации, недопустимые методы воспитания; проблемы с качеством обучения и объективной оценкой знаний; «травля» ребенка в школе (в т.ч. кибербуллинг), неправомерные сборы и т.д.). По сравнению с 2017 годом количество данных обращений в 2018 году возросло на 10 %.

Наиболее проблемными остаются вопросы, связанные с семейными правоотношениями: осуществление родительских прав, споры родителей и других родственников о порядке общения с детьми, определение места жительства детей. Такого рода обращения составляют порядка 21,5 % от общего количества.

В 2018 году Уполномоченный принял участие в 14 судебных процессах с целью защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов ребенка в установленных федеральным законодательством формах (в 2017 году – в 8 судебных процессах).

В результате работы Уполномоченного по обоснованным жалобам было восстановлено 33 % нарушенных прав. По остальным обращениям были даны правовые консультации о способах защиты прав. На момент окончания календарного года 3 % обращений находились в работе.

### **3. Соблюдение прав детей в основных сферах жизнедеятельности**

#### **3.1. Право ребенка на жизнь и безопасность**

На конец 2018 года в Астраханской области зафиксировано 139 смертей несовершеннолетних (в 2017 году – 131). На долю несчастных случаев приходится 33%. Увеличение в этой группе составило 29 %. Основными причинами явились: гибель в ДТП, гибель на пожаре, падение с высоты, утопление, травмы.

#### **Количество умерших несовершеннолетних**

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Количество умерших несовершеннолетних (до 17 лет включительно)	229	227	198	142	131	139
Количество младенческих смертей (в возрасте до 1 года)	130	148	119	83	74	71

В 2018 году много детей пострадало на воде: в водоемах Астраханской области утонули 9 детей. Основная причина – отсутствие должного контроля со стороны взрослых. Большой резонанс получило происшествие на реке Бузан в виду с. Калинино Володарского района: в результате опрокидывания лодки погибло трое детей.

Количество случаев гибели детей на пожаре сократилось (5 случаев в 2017 и один – в 2018), но, к сожалению, появились случаи травматизма в результате пожаров (в 2018 году было семь случаев, в то время, как в 2017

году – ни одного). Громкий случай произошел в Ахтубинском районе. Мать оставила без присмотра своих детей по месту жительства. Произошло возгорание дома, в результате чего ребенок получил телесные повреждения (именно ожог верхних дыхательных путей). По факту оставления в опасности несовершеннолетних было возбуждено уголовное дело.

На первом месте вреди причин возникновения возгорания – нарушение правил устройства и эксплуатации печей, электро- и газооборудования. О нарушениях, которые допускают жители целых микрорайонов Астрахани, несанкционированно присоединяясь к газораспределительным сетям для обогрева своих жилищ, стало известно из телесюжета федеральных телеканалов. На втором месте – неосторожное обращение с огнем.

По итогам общероссийского совещания, состоявшегося 19 ноября 2018 года, была высказана рекомендация в адрес местных властей устанавливать в жилых помещениях, где проживают семьи, находящиеся на контроле социальных служб, автономные противопожарные системы экстренного оповещения. Некоторые муниципалитеты изыскали средства, в том числе – путём обращения к предпринимателям, общественным объединениям, однако таковых буквально единицы.

Не последнее место в череде детских трагедий занимают факты выпадения детей из окон. Большинство травм и даже смертей от выпадения из окон приходится на весенне-летний период, когда взрослые оставляют открытыми окна, оснащенные противомоскитными сетками. Так, в мае 2018 года двухлетний ребенок погиб в результате падения из окна многоэтажки на улице Куликова; несмотря на все усилия врачей спасти жизнь ребенка не удалось. Несколько дней спустя еще один двухлетний ребенок упал с высоты пятого этажа. Малыш выжил, но получил тяжелые травмы. В августе в одном из детских садов Астрахани четырехлетний воспитанник залез на подоконник, облокотился на москитную сетку и выпал из окна. К счастью, ребенок выжил, но персонал детского сада пытался скрыть происшествие, уверяя мать ребенка, что он получил травму в результате падения с лестницы.

Особое внимание необходимо уделять формированию безопасной социальной инфраструктуры для детей — системе объектов (зданий, строений, сооружений, в т.ч. спортивных и игровых площадок), необходимых для обеспечения их полноценной жизни, здоровья, образования, воспитания, отдыха и оздоровления.

К сожалению, далеко не все детские площадки отвечают требованиям безопасности. Так, жительница г. Астрахани сообщила, что при попустительстве управляющей компании во дворе многоквартирного дома на детской площадке устроен автомобильный прицеп для складирования крупногабаритного мусора. В результате детям из близлежащих домов было негде гулять и играть. По инициативе Уполномоченного была проведена проверка, в результате которой сведения подтвердились. Автоприцеп с мусором был убран с детской площадки.

Ежегодно по причине неисполнения своих должностных обязанностей сотрудниками коммунальных служб, ТСЖ, управляющих компаний

травмируются, а иногда гибнут дети. Так, к Уполномоченному обратилась гр-ка К., которая поведала, что её 2-летний сын во время прогулки упал в открытый люк. К счастью, мальчик не пострадал. Но мать была обеспокоена тем, что и после происшествия люк не был закрыт. Руководство ТСЖ «Пятёрка» объяснило это тем, что чугунные крышки люков похищаются злоумышленниками, однако по настоянию детского омбудсмана люки были закрыты пластиковыми крышками, соответствующими современным стандартам.

Согласно официальным сведениям УГИБДД УМВД России по Астраханской области за 2018 года зарегистрировано 241 дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних (за АППГ – 233, то есть имеет место увеличение на 5%).

Не обошлось без жертв – 4 ребенка погибли, 269 – получили травмы. Один погибший несовершеннолетний являлся пешеходом. Двое детей погибли, являясь пассажирами транспортных средств – в одном случае ребенок перевозился без использования детского удерживающего устройства.

В 69% ДТП, в которых пострадали несовершеннолетние, виновниками происшествий являлись водители транспортных средств, и только в 23 % случаях – сами дети, которые пострадали по собственной неосторожности.

Пока в населенных пунктах региона крайне мало зон для велосипедного движения. Как следствие – в 2018 году произошло 10 ДТП с участием детей-велосипедистов.

Самыми распространенными видами происшествий, в которых пострадали дети, являются столкновения транспортных средств и наезды на пешеходов. При этом, большинство детей гибнет или получает травмы при переходе через проезжую часть вне пешеходного перехода при наличии такого в непосредственной близости. В феврале прошлого года к Уполномоченному обратилась гр-ка М., сообщившая о недостатках в обустройстве улично-дорожной сети по ул. Дзержинского г. Астрахани: на одном из участков дороги отсутствовали дорожные знаки и разметка, обозначающие границы пешеходного перехода, что ставило под угрозу безопасность пешеходов, в частности, детей. К несчастью, именно на этом участке ребенок был сбит маршрутным такси. По неизвестной причине городские власти несколько лет игнорировали тревожные «сигналы» людей. Лишь после вмешательства Уполномоченного были выполнены мероприятия по монтажу дорожных знаков «Пешеходный переход» и нанесению горизонтальной дорожной разметки «Зебра».

К Уполномоченному обратилась мать девочки, которая в результате наезда на неё машины, получила тяжелые травмы и стала инвалидом. Поскольку ДТП произошло в условиях плохой видимости; водитель был признан невиновным. Заявительнице было оказано содействие в обращении в суд с иском о возмещении материального и морального вреда, причиненного ребенку в результате ДТП. Судом иски заявительницы были удовлетворены.

\*\*\*

Следует отметить, что определенные надежды в части дорожной безопасности возлагались на программу «Безопасный маршрут в школу»<sup>36</sup>. Однако, как показала выборочная проверка образовательных учреждений, пока программа должным образом не реализуется: в ряде случаев указанные на бумаге маршруты – не существуют, дорожные знаки и разметки пешеходных переходов, указанные на схемах, – отсутствуют. В итоге, детей не сколько «ориентируют», сколько «дезориентируют». На этот факт не так давно обратили внимание и члены Детского общественного совета при Уполномоченном. Ребята взяли на себя инициативу самостоятельно провести мониторинг паспортов дорожной безопасности ряда образовательных организаций и направить его результаты в областное управление ГИБДД.

Важнейшим направлением работы было и остается воспитание дисциплинированных участников дорожного движения, привитие детям навыков безопасного поведения на дорогах. При этом важно, чтобы это обучение базировалось на практических навыках. Хорошим и полезным делом в этой связи можно назвать создание в Астрахани детского автогородка, где ребята в игровой, увлекательной форме осваивают навыки «водителей» и «пешеходов». Необходимо также создание аналогичных автогородков во всех райцентрах и других населенных пунктах на территории области.

Эффективно реализуется программа «лаборатория безопасности», которая включает цикл практико-ориентированных занятий для различных возрастных групп.

Особо следует отметить участие членов Детского общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Астраханской области в акции «Засветись», в рамках которой проводились интерактивные мероприятия по разъяснению сверстникам необходимости и важности использования световозвращающих элементов. Совместно с членами Детского общественного совета и активистами общественных объединений мы поддержали Всероссийскую акцию «Не паркуй ребенка», а также стали активными участниками Всероссийской акции «Безопасность детства». Ребята напомнили взрослым о том, что их беспечность или невнимание может привести к трагедии с детьми.

\*\*\*

В целях профилактики чрезвычайных происшествий с участием детей летом 2018 года стартовала Всероссийская акция «Безопасность детства».

Главная цель акции – минимизация рисков для жизни и здоровья наших юных сограждан. Проект, изначально направленный на усиление профилактической работы с целью обеспечения безопасности детей в летний период, приобрел характер постоянно действующего. В состав региональной рабочей группы, которую возглавляет Уполномоченный, вошли представители органов государственной власти, местного самоуправления, общественных

---

<sup>36</sup>Суть её, как известно, заключается в том, что движение по дороге ребенок должен осуществлять, точно соблюдая наиболее безопасные маршруты движения на этапах «Дом-школа-дом», ориентируясь на соответствующие дорожные знаки и разметку. Эти маршруты отражены в «Паспорте дорожной безопасности образовательной организации», размещены на стендах в школах и даже на ученических дневниках.

организаций, средств массовой информации. Нельзя не отметить помощь, оказанную такими объединениями, как «Совет отцов Астраханской области» и «Молодежка ОНФ», которые совместно с волонтерами собственными усилиями производят ремонт детских площадок.

*Вот лишь несколько примеров. Представители ОНФ и волонтеры обнаружили неисправность на детском аттракционе, расположенном по адресу: г. Астрахань, ул. Урицкого, б. Силами добровольцев аттракцион был отремонтирован. Представителями регионального Совета отцов обнаружено, что футбольное поле, расположенное по адресу: г. Астрахань, ул. Боевая, 72 «а» корп. 1,2 не имеет ограждения. Был решен вопрос с приобретением сетки-рабицы для ограждения футбольного поля. Представители регионального Совета отцов и ООО «УК ЖЭК 7» произвели ремонт детской горки, выравнивание поверхности земли под горкой и каруселью на детской площадке, расположенной по адресу: г. Астрахань, ул. Н. Островского, за домом № 156 корп. 3. Материалы были приобретены за счет волонтеров. Ремонт произведен силами управляющей компании.*

В зимние периоды (январь – февраль, декабрь 2018 года) в рамках реализации акции «Безопасность детства» проводился мониторинг объектов проведения новогодних мероприятий, осуществлялись рейды по объектам несанкционированной торговли пиротехникой и местам отдыха (катки, места подледной рыбалки) в целях замеров толщины льда, организации дежурств и проведения профилактических бесед.

В 2018 году перед Уполномоченным жителями домов по ул. Кавказская города Астрахани был поставлен вопрос о расположении детской площадки в опасной близости к проезжей части. После обращения Уполномоченного в администрацию МО «Город Астрахань», поступил ответ, что демонтаж «опасно расположенной» детской игровой площадки запланирован на I квартал 2019 года.

Работа в рамках акции продолжается. Ее «границы» расширяются за пределы областного центра. Внедряются новые интерактивные формы участия активистов общественных объединений в работе по информированию и предупреждению родителей о существующих угрозах безопасности для их детей. Выявленные детские технически неисправные площадки и другие потенциально опасные объекты включаются в реестр в целях усиления всех видов контроля за техническим состоянием игрового и спортивного оборудования детских площадок, за его своевременным ремонтом и модернизацией.

\*\*\*

Особую озабоченность вызывает распространение (в том числе в сети «Интернет») различных подростковых сообществ, пропагандирующих противоправное поведение, оправдывающих насилие и жестокость, побуждающих осуществлять насильственные действия в отношении сверстников, пропагандирующих суицидальное поведение. Среди несовершеннолетних распространяется новое движение – «скулшутинг», популяризирующее стрельбу и насилие в школах. В последнее время в

средствах массовой информации участились публикации о распространении в молодежной среде субкультуры, ориентированной на внедрение в повседневную жизнь стиля общения и «законов» криминального мира – так называемые АУЕ.

Конечно, меры предпринимаются. Так, в 2018 году в связи с выявлением в сети «Интернет» информации, побуждающей к нападениям на образовательные организации, прокурорами в суды направлено 8 исковых заявлений о признании информации запрещенной к распространению. Сотрудниками Бюро специальных технических мероприятий на постоянной основе проводится мониторинг ситуации, связанной с суицидальным поведением несовершеннолетних, осуществляются мероприятия, направленные на устранение предполагаемых кураторов суицидальных игр по типу «Синий кит», сообществ, в которых содержится контент суицидального и депрессивно-(ауто) агрессивного характера, а также групп по типу «Колумбайн»<sup>37</sup>.

На территории Астраханской области в социальной сети «ВКонтакте» выявлено 6 групп суицидальной направленности, которые в настоящее время удалены. Установлено 6 администраторов сообществ, в отношении которых проводится комплекс оперативно-розыскных мероприятий. Так, 17-летний житель ЗАТО Знаменск являлся создателем и администратором сообществ «Депрессивный сенпай», «В иллюминаторе»<sup>38</sup>. Также установлено 6 групп «Колумбайн»-направленности, 10 участников которых проживают в городе Астрахани. Школьница 16-ти лет, проживающая в Икрянинском районе, являлась активной участницей группы «Колумбайн»; кроме этого, она состояла в многочисленных группах и сообществах с аутоагрессивным и депрессивным контентом. С несовершеннолетней в присутствии родителей проведена профилактическая беседа, к работе с девочкой подключен психолог.

Совместно с сотрудниками бюро специальных технических мероприятий в образовательных организациях проводятся открытые уроки и родительские собрания с целью разъяснения родителям несовершеннолетних и преподавательскому составу возможных признаках, по которым можно определить о совершенных в отношении ребенка противоправных действий, в том числе популяризации «групп смерти», склонение к суициду и насильственным действиям, а также вовлечению несовершеннолетних в криминальные субкультуры через Интернет и социальные сети.

Правоохранительными органами реализуется комплекс оперативно-розыскных и профилактических мероприятий, направленных на выявление

---

<sup>37</sup> Речь идет о массовой убиство, совершенное 20 апреля 1999 года двумя старшеклассниками в школе «Колумбайн» (США) с применением стрелкового оружия и самодельных взрывных устройств. Нападавшие убили 13 человек (12 учеников и один учитель), ранили 23 человека, после чего покончили жизнь самоубийством.

<sup>38</sup> Целью данных сообществ являлась популяризация суицидального поведения и призывы, которые могут способствовать совершению суицида, а именно многочисленные изображения анимационных изображений явно суицидального характера, такие как порезы на руках, побои на теле, кровоточащие раны, отрезанные конечности, повешенные люди, изображение на лицах боли в результате увечий. Кроме этого, в сообществах были размещено много изображений людей и анимационных персонажей, явно испытывающих душевные муки, страдания, одиночество и непонимание со стороны общества (слезы, молящие о помощи и кричащие лица).

фактов распространения и вовлечения несовершеннолетних в данные субкультуры, а также выявление в поведении подростков их элементов, таких как поощрение преступного образа жизни и призыв к совершению противоправных действий, в том числе и в отношении сотрудников полиции. Сотрудники полиции осуществляют выезды в детские дома, школы-интернаты, реабилитационные центры с целью выявления несовершеннолетних, вовлеченных в криминальные субкультуры, фактов общения несовершеннолетних с лицами ранее судимыми, ранее отбывавшими наказание в местах лишения свободы и находящимися в настоящее время в местах лишения свободы, придерживающихся криминальной субкультуры.

На сегодняшний день, во всех школах Астраханской области обеспечен доступ к сети Интернет и реализована единая система контент-фильтрации путем создания черных и белых списков на уровне провайдера и внутри образовательных учреждений. Двухуровневая контент-фильтрация надежно ограничивает доступ школьников к сайтам, разжигающим национальную рознь, пропагандирующим насилие, распространяющим порнографическую информацию или содержащим нецензурную лексику.

Кроме того, во всех общеобразовательных организациях действует единая закрытая образовательно-социальная сеть «Дневник.ру», регистрация пользователей в которой строго регламентирована. Она возможна только по специальному приглашению, выдаваемому в общеобразовательной организации, что обеспечивает отсутствие посторонних лиц внутри сети. Уровень доступа участника к той или иной информации определяется его ролью в системе в совокупности с различными настройками доступа.

Тем не менее, в ходе прокурорской проверки было выявлено, что в ряде школ Красноярского и Приволжского районов не принимались исчерпывающие меры по исключению доступа обучающихся к противоправному контенту в сети «Интернет», в том числе пропагандирующему употребление наркотических и психотропных веществ.

В 2018 году Уполномоченным не были зафиксированы случаи отсутствия контент-фильтрации. Однако при проведении выборочного мониторинга деятельности образовательных организаций по обеспечению систем контентной фильтрации доступа к сети «Интернет» установлено, что в ряде школ установка таких систем нецелесообразна, т.к. учебный процесс организован без доступа к сети «Интернет», в некоторых школах Камызякского района выявлялось наличие устаревших компьютеров. В этой связи, Уполномоченный обращает внимание руководителей управлений образований муниципалитетов на необходимость компьютеризации школ, а также целесообразность проведения ежеквартальных мониторингов систем контентной фильтрации доступа к сети «Интернет» на предмет надлежащего оказания услуг по ограничению доступа обучающихся к видам информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, поставщиками систем контентной фильтрации.

\*\*\*

Серьезную угрозу для жизни и здоровья детей таят в себе

«расползающиеся» по стране факты суицидальных проявлений в детской среде. Неутешительная статистика детской смертности в 2018 году была связана с участвовавшими случаями суицидов.

		2017
Количество суицидальных попыток		9
Со смертельным исходом		3
<b>Из них в возрасте:</b>	от 0 до 10	-
	от 10 до 18	9
<b>Из них проживали:</b>	в полной семье	7
	с одним родителем	2
	в многодетной семье	-
	в приемной семье	-

По информации, поступившей в УМВД России по Астраханской области, за 2018 год зарегистрировано 17 (АППГ – 9) попыток совершения суицидов несовершеннолетними (повешение – 11, прыжок с высоты – 4, члено-вредительство (вскрытие вен) – 2). 12 из них привели к летальному исходу. При этом в 2017 году в результате самоубийства погибло 2 ребенка. Причинами суицидов стали: несчастная любовь – 6, ссора с родителями – 2, непризнание в обществе – 1, плохая успеваемость в учебном заведении – 2, причины не установлены – 6.

В образовательных организациях Астраханской области ведется работа по профилактике суицидальных явлений среди обучающихся, их родителей и педагогов. Регулярно ведется информирование обучающихся о работе служб экстренной психологической помощи, детского телефона доверия. В рассматриваемый период детский правозащитник продолжил ставший уже традиционным проект – проведение «Дня Уполномоченного по правам ребенка» в муниципальных образованиях Астраханской области. В рамках этого проекта главное внимание уделяется обучению навыкам преодоления суицидальных настроений, снятию стрессовых ситуаций, умению находить выход из тяжелых жизненных ситуаций.

Однако продолжающиеся детские суициды требуют принятия дополнительных мер. Следует разработать механизм комплексной помощи семьям, в которых воспитываются дети, склонные к суицидальным проявлениям. Каждый случай детского суицида необходимо расследовать максимально тщательно, в каждом случае выясняя, что послужило причиной такого поступка: проблемы в школе, конфликт с одноклассниками, семейная ситуация либо действие вредоносной информации, пропагандирующей добровольный уход из жизни. Дети, попавшие в кризисную ситуацию, не должны оставаться со своими проблемами один на один. Им должно помогать все общество, а главное – профессиональные детские психологи.

По оценке детского правозащитника одной из причин является некомпетентность школьных психологов. В этой связи необходимо решить вопрос о повышении квалификации специалистов, работающих с детьми (классных руководителей и психологов), а том числе о проведении их

переаттестации. Уполномоченный считает необходимым обратить внимание на необходимость подготовки специалистов по узкой специальности «суицидология».

Кроме того, необходимо осуществить мониторинг во всех сферах образования в Ахтубинском районе и в г. Знаменск, который включал бы в себя: проверку образовательных организаций региона на предмет физической и психологической безопасности учащихся, включая их материально-техническое состояние; анализ воспитательных программ и состояния психологической помощи обучающимся; изучение работы всех органов системы профилактики (органов опеки, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделений по делам несовершеннолетних), а также образовательных организаций в части своевременного выявления социально-опасного положения учащихся и работы с ними.

В целях профилактики суицидальной активности детей необходимо принять следующие дополнительные меры: усилить контроль за проведением своевременного медикаментозного лечения детей, которые имеют психические заболевания; организовать консультации психиатра, детей, имеющих психические расстройства и заболевания; оказывается психологическое сопровождение семей, ранее отказывающихся от помощи наблюдения специалистов за подростками; провести обучение психологов, сопровождающих семьи, методам диагностики по изучению уровня суицидальной активности подростков; провести психологическую диагностику несовершеннолетних подросткового возраста всех категорий с высокой степенью суицидальной активности и проанализировать условия проживания и круг их общения; разработать и выдать информационные материалы для родителей о признаках суицидального поведения подростков.

#### *Профилактика подростковой наркомании, алкоголизма, токсикомании*

По данным Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области в 2018 году выявлено 257 (АППГ – 241, - 2,6%) несовершеннолетних потребителей психоактивных веществ, в том числе: употребляющих спиртные напитки в общественных местах – 186 (АППГ – 178, +1,2%), находящихся в общественных местах в состоянии опьянения – 86 (АППГ – 84, +2,4%), употребляющих наркотические средства и психотропные вещества – 25 (АППГ – 34, -26,5%), находящихся в состоянии опьянения либо потреблявших психоактивные вещества в возрасте до 16 лет – 230 (АППГ – 245, -6,1%).

Необходимо отметить, что на территории области имеется тенденция к снижению числа несовершеннолетних потребителей наркотиков. В период с 2016 по 2018 годы не зарегистрировано ни одного несовершеннолетнего с диагнозом «наркомания» или «токсикомания». В 2018 году невысоким остается показатель числа несовершеннолетних с диагнозом «употребление с вредными последствиями наркотических средств» - 70 лиц (2016 г. – 78, 2017 г.

– 68), а также диагнозом «употребление с вредными последствиями ненаркотических веществ» - 39 лиц (2016 г. – 44, 2017 г. – 39, 2018 - 39).

Однако до настоящего времени остается проблемным вопрос взаимообмена информацией о несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в территориальных органах внутренних дел и учреждениях здравоохранения. Так, сотрудники органов внутренних дел при постановке на профилактический учет несовершеннолетних направляют информацию в заинтересованные медицинские учреждения. В тоже время при проведении сверок не удается получить информацию о выявленных врачами-наркологами несовершеннолетних, замеченных в употреблении психоактивных веществ и не состоящих на профилактическом учете в ПДН, поскольку законодательством не предусмотрено направление в органы полиции такой информации учреждениями здравоохранения. В итоге – часть несовершеннолетних потребителей наркотиков остается не охваченной профилактической работой со стороны сотрудников органов внутренних дел и иных субъектов системы профилактики, что может привести к вовлечению с их стороны новых потребителей.

Органами прокуратуры области были выявлены нарушения в деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Например, включенные в план работы КДН и ЗП администрации Трусовского района г. Астрахани мероприятия по профилактике потребления несовершеннолетними наркотических и других одурманивающих веществ не исполнялись. Отсутствовали сведения о проводимой с иными органами системы профилактики работе по выявлению и постановке на учет семей, имеющих потребителей наркотиков.

Вместе с тем работа, проводимая по профилактике наркомании среди несовершеннолетних, нуждается в корректировке для повышения ее эффективности. Не везде обеспечено проведение надлежащей профилактической работы с обучающимися образовательных организаций. В некоторых образовательных организациях не всегда соблюдается порядок проведения профилактических осмотров обучающихся и социально-психологического тестирования, проводимого в целях раннего выявления потребителей наркотических средств и психотропных веществ. Имеют место факты не информирования территориальными органами внутренних дел органов управления здравоохранением о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо одурманивающих веществ.

Проведение социально-психологического тестирования и профилактических медицинских осмотров школьников в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ исключительно с согласия родителей (законных представителей) несовершеннолетних в возрасте до 15 лет, а если дети достигли соответствующего возраста – с их согласия, способствует целям профилактики детской наркомании. Главная задача этой профилактической работы состоит в

том, чтобы убедить и родителей, и учеников проходить необходимые обследования. Поскольку одной из основных причин отказа родителей от диагностического тестирования и профилактического осмотра является опасение нарушения конфиденциальности и связанных с этим негативных последствий, образовательным и медицинским организациям необходимо обеспечивать соблюдение конфиденциальности при проведении этих мероприятий, а также хранении их результатов.

Способствовать отказу детей от саморазрушающего поведения может только регулярная разъяснительная работа наряду с тонкой психологической работой, в процессе которой внимание и интересы ребенка будут переключены в иное, созидательное русло.

\*\*\*

Один из главных «факторов риска», которому было уделено особое внимание в 2018 году — детская безнадзорность.

По данным министерства социального развития и труда Астраханской области за 2018 год зафиксировано 60 случаев самовольных уходов, совершенных 42 несовершеннолетними воспитанниками специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, из них 14 несовершеннолетних совершали самовольные уходы повторно. При этом 44 самовольных ухода были совершены из учреждений, 11 случаев – из образовательных учреждений, 5 – из медицинских учреждений. Количество сотрудников, привлеченных к дисциплинарной ответственности, в 2018 – 39, уволенных – 2 (по собственному желанию).

Проведенный анализ фактов самовольных уходов несовершеннолетних показал, что организация профилактической работы необходима не только с воспитанниками детских социально-образовательных учреждений, но и с детьми, проживающими с родителями или опекунами. Согласно оперативной сводке УМВД России по Астраханской области, число самовольных уходов подростков из семей снизилось на 4,8% (со 190 до 181).

Причины самовольных уходов детей из учреждений остаются неизменными: склонность к самовольным уходам и бродяжничеству; желание встретиться с родителями (законными представителями) и друзьями.

	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Количество самовольных уходов детей из семей	190	181
Количество самовольных уходов детей из учреждений	119	61

При поступлении детей и подростков на социальную реабилитацию в учреждениях для несовершеннолетних, прежде всего, проводится комплексная диагностика на предмет выявления детей группы риска. Индивидуально на каждого воспитанника составляется дневник психологической работы.

С несовершеннолетними, имеющими различные формы девиантного и делинквентного поведения, в рамках разработанных индивидуальных

программ социальной реабилитации и адаптации <sup>39</sup> организована профилактическая работа с учетом таких эффективных форм и технологий, как: трудотерапия (в учреждениях функционируют кабинеты социализации и трудовой адаптации, трудовые мастерские, теплицы, студии по гончарному мастерству, позволяющие приобщать к трудовому воспитанию подростков); формирование содержательного досуга за счет активного участия детей в различных кружках, спортивных секциях, экскурсионных маршрутах; профориентационная работа (в учреждениях открыты компьютерные классы).

Кроме того, в ряде детских учреждений организовано закрепление за воспитанниками, неоднократно совершающими самовольные уходы, социальных педагогов, педагогов-психологов, общественных наставников и наставников из числа отставных военных. Так, например, в социальном приюте для детей «Любава» особое внимание уделяется патриотическому, духовно нравственному и культурному воспитанию детей в духе и традициях казачества. Наставниками для детей стали казаки Енотаевского станичного казачьего общества Астраханского окружного казачьего общества войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское», которые регулярно проводят встречи с воспитанниками приюта, знакомят их с историей казачества, проводят уроки мужества и профилактические беседы.

Для воспитанников социально-реабилитационного центра «Вера» Харабалинского района наставниками стали военнослужащие воинской части 15664 г. Знаменска, сотрудники ОПДН ОМВД Харабалинского района.

Вызывает острую озабоченность организация воспитательной работы с несовершеннолетними – учащимися учебных заведений профессионального образования из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся на государственном попечении. Так, учащиеся Камызякского сельскохозяйственного колледжа, имеющие статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, только в текущем году совершили более 15 самовольных уходов.

Отсутствие контроля за действиями и поведением указанных учащихся со стороны законного представителя подростков в лице директора Камызякского сельскохозяйственного колледжа послужило тому, что несовершеннолетние беспрепятственно самовольно уходят из учебного учреждения и объявляются в розыск как без вести пропавшие. В свою очередь администрация указанного учебного учреждения в большинстве своем знает местонахождение самовольно ушедших подростков, но участие в их розыске и возвращении в учебное учреждение не принимает, профилактическую работу с учащимися, склонными к самовольным уходам не проводит. Вышеуказанное обстоятельство свидетельствует о низком уровне профессиональной

---

<sup>39</sup>В соответствии с приказом министерства социального развития и труда Астраханской области, министерства здравоохранения Астраханской области, Управления министерства внутренних дел Российской Федерации по Астраханской области от 23.06.2015 № 213/364Пр/284 «О повышении эффективности индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, находящимися в государственных стационарных учреждениях для несовершеннолетних, подведомственных министерству социального развития и труда Астраханской области, и имеющими различные формы противоправного поведения».

дисциплины среди персонала данных детских учреждений. Существует острая необходимость в усилении правовой и воспитательной работы с воспитанниками учреждения, формирования у них законопослушного поведения.

Самовольный уход детей из детских учреждений и семей – следствие, прежде всего, недостаточного контроля как со стороны родителей, так и руководителей детских домов и интернатов. Особенно тревожит то обстоятельство, что последние часто несвоевременно сообщают о побегах в правоохранительные органы. Они боятся ответственности за такие случаи, но тем самым лишь усугубляют свою вину. С другой стороны, у различных органов системы профилактики и безнадзорности сведения о детях, самовольно покинувших семью или учреждение – подчас существенно разнятся. В этой связи предлагалось создать единый центр, в котором бы аккумулировались данные всех ведомств по данной проблематике. Данная проблема не раз освещалась в ежегодных докладах Уполномоченного.

Уполномоченный предлагает при совершении самовольных уходов учащихся образовательных учреждений, обеспечить их постановку на профилактический учет внутри образовательной организации; организовать закрепление за несовершеннолетними, неоднократно совершающими самовольные уходы, педагогов (воспитателей), общественных наставников; по каждому факту самовольного ухода из детских социально-образовательных организаций проводить проверки с установлением виновных лиц; при совершении повторных самовольных уходов несовершеннолетних обеспечить их постановку на профилактический учет в территориальных органах МВД России на районном уровне.

\*\*\*

Трудовая занятость подростков является важным звеном в системе мероприятий, направленных на профилактику детской безнадзорности и преступности. Вместе с тем возможности трудоустройства таких подростков крайне ограничены по причине сложившегося в последние годы дисбаланса между спросом желающих трудоустроиться несовершеннолетних и предложением временных вакансий на рынке труда.

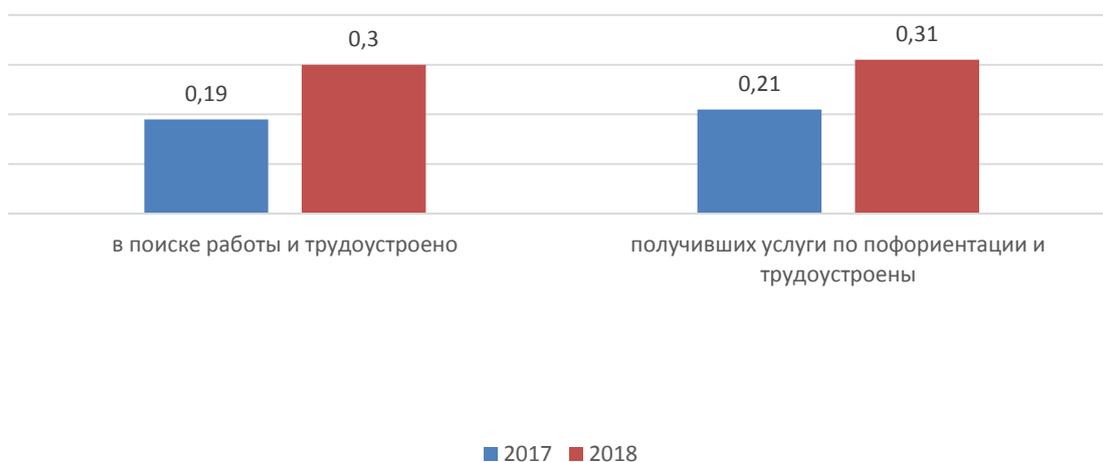
Прокуратурой Астраханской области отмечается, что практически во всех муниципальных образованиях региона отсутствует должное взаимодействия в вопросах временной трудовой занятости подростков между учреждениями службы занятости населения и иными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Результатом этого явился незначительный охват временным трудоустройством подростков, состоящих на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Так, за 9 месяцев 2018 года заключены 472 договора для трудоустройства детей в каникулярное и свободное от учебы время. По данным договорам трудоустроены 2253 подростка, и лишь 62 из них подростка, состоящих на учете в КДН и ЗП.

Как уже отмечалось в ежегодном докладе Уполномоченного в областном центре на протяжении последних нескольких лет муниципальные

программы, предусматривающие оказание содействия в трудоустройстве подростков, не разрабатываются, средства на организацию временного трудоустройства не выделяются.

Одной из главных задач государства в сфере труда и занятости выпускников детских домов является предоставление им равных возможностей в реализации прав на труд и выбор профессии с помощью различных мероприятий, включая профессиональную подготовку, установление квот, стимулирование работодателей к приему этих граждан на работу. Вместе с тем, по данным агентства занятости Астраханской области лиц из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за содействием в поиске работы в отчетном периоде обратилось 159 человек, из них трудоустроено – 48, что составило 30 %.

Содействие в трудоустройстве детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа



Как видно представленных диаграмм, в течение трех последних лет доля лиц рассматриваемой категории, нашедших работу, понемногу увеличивается. Равно увеличивается и доля тех, кто находился в поиске

работы и получил услуги по профориентации в целях выбора профессии либо пособие. Таким образом, практика показывает, что вышеуказанные меры не стимулируют выпускников предпринимать активные действия для трудоустройства.

Необходимо отметить, что одной из причин неудовлетворительного состояния законности в сфере занятости несовершеннолетних является отсутствие законодательного регулирования на уровне региона вопроса трудоустройства несовершеннолетних. Предлагаем дополнить государственную программу «Содействие занятости населения Астраханской области», утвержденную постановлением Правительства Астраханской области от 03.09.2014 № 355-П, следующими положениями: «первоочередным правом при направлении на временные рабочие места пользуются несовершеннолетние граждане из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, детей из семей, в которых оба родителя (или единственный родитель) признаны в установленном порядке безработными, семей, находящихся в социально опасном положении, неполных, многодетных семей, семей беженцев и вынужденных переселенцев, а также несовершеннолетние, освобождённые из учреждений уголовно-исполнительной системы или вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа), состоящие на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, прошедшие курс лечения и реабилитации от наркомании и (или) алкоголизма».

В целях совершенствованию федерального законодательства в данной сфере правового регулирования целесообразно внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и, к примеру, направлять средства для стимулирования работодателей трудоустраивать лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Мы рассчитываем на поддержку регионального законодательного органа в данном вопросе в 2019 году.

#### *Преступления, совершенные несовершеннолетними*

В 2018 на 20% возросло количество преступлений, совершенных несовершеннолетними. Если в 2017 году лицами, не достигшими возраста 18 лет, было совершено 320 преступлений различных степеней тяжести, то в 2018 году их число возросло до 384.

В ходе профилактических мероприятий в территориальные органы МВД России на районном уровне доставлено 1657 (АППГ – 1751, -5,4%) несовершеннолетних правонарушителей. Из них 974 (АППГ – 1003, - 2,9%)

поставлены на учет в ПДН. На профилактическом учете в ПДН состоят 917 (АППГ – 842) несовершеннолетних, в том числе 67 (АППГ – 38) судимых подростков. На 11% (со 173 до 154) сократилось число общественно опасных деяний, совершенных несовершеннолетними, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности, при снижении числа их участников на 5,8% (со 190 до 179). Число несовершеннолетних, помещенных в ЦВСНП УМВД, осталось на уровне прошлого года – 37.

Основную массу совершаемых подростками преступлений составляет категория имущественных – 294 (АППГ – 259, +13,5%), их доля составила 76,6% (АППГ – 80,9%): кражи – 240 (АППГ 199), грабежи – 26 (АППГ – 26), разбои – 1 (АППГ – 4), угоны – 11 (АППГ – 14). Число тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними, возросло на 7,5% (с 53 до 57), количество особо тяжких – на 7,1% (с 14 до 15). Зарегистрировано 1 убийство, 1 изнасилование. Возросло число преступлений против жизни и здоровья на 47,4% (с 19 до 28), в том числе причинение средней тяжести вреда здоровью с 8 до 13, за-зарегистрировано 9 преступлений против общественной безопасности (АППГ - 1).

Число преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков возросло на 13,8% (с 29 до 33), при росте числа их участников на 13,3% (с 30 до 34).

Зарегистрировано 17 (АППГ – 14) несовершеннолетних, совершивших преступление в пьяном виде и 3 человека (АППГ – 5) в состоянии наркотического возбуждения. На 15,2% (со 138 до 159) возросло число групповых преступлений, совершенных несовершеннолетними, при росте количества их участников на 8,0% (со 176 до 190). За 2018 год вновь выявлено и поставлено на учет 61 (АППГ – 78, -21,8%) группа несовершеннолетних антиобщественной направленности в составе 183 (АППГ – 213, -14,1%) участников. Число несовершеннолетних, ранее совершавших преступления и совершивших их вновь, возросло на 12,3% (с 73 до 82), число судимых подростков, совершивших повторное преступление, сократилось на 31,4% (с 35 до 24). 206 (АППГ – 179, +15,1%) несовершеннолетних на момент совершения преступления являлись учащимися.

	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Всего</b>	320	384
особо тяжкие	14	15
Тяжкие	53	57
средней тяжести	202	220
небольшой тяжести	51	92
<b>Против жизни и здоровья</b>	<b>19</b>	<b>28</b>
убийство	1	1
умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	1	2
умышленное причинение среднего вреда здоровью	8	13
<b>Против половой неприкосновенности</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
изнасилование	1	1
<b>Против собственности</b>	<b>259</b>	<b>294</b>
Кражи	199	240
мошенничество	7	4

Грабежи	26	26
Разбои	4	1
вымогательство	6	6

Состояние криминогенной ситуации обуславливает необходимость интенсивного развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ее совершенствования с учетом актуальных потребностей семьи, общества и государства. Актуальной остается проблема развития необходимой инфраструктуры для обеспечения профилактики правонарушений несовершеннолетних, их реабилитации и коррекции девиантного поведения. Недостаточно используются ресурсы специальных учреждений регионального подчинения.

К сожалению, практически каждая семья переживает кризис – развод, болезнь, смерть членов семьи, утрата работы, жилья и т.д. В таких случаях, возможен переход семьи из благополучной в статус проблемной, кризисной. Не все семьи адаптируются к трудностям, многие не могут справиться с нарастающим потоком проблем. Родители впадают в депрессию, начинают злоупотреблять алкоголем, появляется безразличие не только к своей судьбе, но и к судьбе своих детей. Печальным итогом семейного неблагополучия становится нарушение поведения детей.

Именно в этот момент необходимы профилактические и реабилитационные меры поддержки, когда есть шансы на восстановление и сохранение семьи. Справедливости ради нужно признать, что не все семьи правильно реагируют на вмешательство со стороны социальных органов, субъектов системы профилактики. Такое, к сожалению, случается, но это не означает, что работа с такими семьями не должна вестись.

Следует отметить, что работа всех ведомств по решению проблем конкретных семей чаще всего носит «реактивный» характер. При таком подходе далеко не все дисфункциональные и неблагополучные семьи попадают в поле деятельности служб социальной поддержки. Поэтому нужны превентивные меры на дальних подступах, которые позволяли бы выявлять неблагополучие семей на самых ранних стадиях. В противном случае мы будем постоянно запаздывать. В этой связи нам необходимо всё-таки сделать то, о чем говорится на протяжении ряда лет – создать в регионе единый электронный банк данных детей и семей, находящихся в социально опасном положении. Смысл такого ресурса в том, чтобы в постоянном режиме отслеживать весь цикл работы с семьями и подростками всеми субъектами профилактики. Кроме того, это позволит корректировать свои шаги, а также оценивать эффективность и результативность предпринимаемых мер.

Следует отметить, что деятельность муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не всегда отвечает предъявляемым требованиям. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют об отсутствии системности в планировании и осуществлении мероприятий. Ненадлежащая координация деятельности

органов и учреждений системы профилактики со стороны комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав способствовала межведомственной разобщенности. По мнению детского омбудсмена, необходимо осуществить исполнение утверждённого Плана мероприятий на 2017-2020 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р.

Следует активизировать проведение военно-патриотической работы с детьми и молодёжью, развивать Всероссийское военно-патриотическое движение "Юнармия", акцию «Отцовский патруль. МЫ ГоТОВы!». Учитывая проблемные вопросы, связанные с профилактикой подростковой преступности, усилением негативного влияния на подростков через средства массовой информации, интернет, в том числе вовлечение в группы, склоняющие к суициду, принято решение о проведении в июле 2018 года в каждом населённом пункте, административном участке сходов граждан, на которых до населения области планируется доведение информации о возможных признаках, по которым можно узнать состоят ли их дети в Интернет-группах, группах суицидальной направленности.

Ключевой профилактической мерой противодействия криминальным субкультурам в образовательной организации, является создание образовательной среды, предполагающей: активное вовлечение несовершеннолетних в культурную, спортивную и общественную жизнь; обеспечение доступности дополнительных общеобразовательных программ; поддержка объединений по интересам для несовершеннолетних и молодежи; осуществление мер по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних и молодежи; оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, в их развитии и социальной адаптации; выявление несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении.

Одним из важных и наиболее эффективных направлений в сфере противодействия вовлечения молодежи в деструктивные сообщества является развитие добровольчества, а также привлечение молодых людей к деятельности молодежных организаций и молодежных отделений национально-культурных обществ Астраханской области. Эффективной формой вовлечения подростков «группы риска» в добровольческую деятельность, является волонтерский проект «Наставник». Целью проекта является создание условий для осуществления профилактики развития девиантного поведения в среде несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации или в конфликте с законом, посредством внедрения института наставничества с участием молодежных общественных организаций и молодежных отделений национально – культурных обществ региона. Представители молодежных организаций и волонтерских центров взяли шефство над подростками «группы риска» для вовлечения в

добровольческую деятельность.

В рамках реализации проекта «С уверенностью в будущее» заключено соглашение о сотрудничестве между министерством социального развития и труда Астраханской области и Благотворительным фондом «Искусство, наука и спорт». В рамках проекта организуются выездные встречи, во время которых дети вживую знакомятся с лучшими в своей области специалистами и лекторами страны, участвуют в квестах и конкурсах, общаются, занимаются творчеством, посещают познавательные экскурсии. В 2018 году в проекте приняли участие 22 воспитанника организаций для детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С целью развития культуры детского творчества, пропаганды здорового образа жизни, популяризации различных видов искусства и спорта среди воспитанников учреждений для несовершеннолетних ежегодно проводится областной фестиваль спортивно-художественного и интеллектуального творчества воспитанников учреждений для несовершеннолетних «Фестиваль талантов».

### Преступления, совершенные в отношении детей

По информации, поступившей из УМВД России по Астраханской области, число преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних в 2018 году увеличилось на 17,7% (с 571 до 672). При этом число их жертв увеличилось на 14,1% по сравнению с 2017 годом (с 738 до 842). Из них 27 преступлений в отношении несовершеннолетних было совершено 19 родственниками и членами семьи, тогда как в прошлом году число таких преступлений было равно 5. Вновь выявлено и поставлено на учет 470 (АППГ – 488, +1,8%) родителей, не исполняющих обязанности по воспитанию детей. Общее число неблагополучных родителей, состоящих на профилактическом учете в ПДН, составляет 923 (АППГ – 842).

№ п/п	Преступления, совершенные в отношении детей		2017	2018
1.	<b>Количество преступлений, совершенных в отношении детей (всего):</b>		<b>571</b>	<b>672</b>
1.1	в том числе	малолетних (до 14 лет вкл.)	430	465
1.2		в том числе мужского пола	239	225
1.3		женского пола	191	240
1.4		несовершеннолетних	275	284
1.5		в том числе мужского пола	131	127
1.6		женского пола	144	157
2.	<b>Из них – преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы, совершенных:</b>		<b>77</b>	<b>150</b>
2.1	в том числе	родителями	-	-
2.2		в отношении малолетних (до 14 лет вкл.)	30	51
2.5		в отношении несовершеннолетних	47	99
2.6		иными лицами	77	150
3.	<b>Из них преступлений против жизни и здоровья:</b>		<b>96</b>	<b>105</b>
3.3	в отношении малолетних (до 14 лет вкл.)		46	53

3.4	несовершеннолетних	50	52
4.	<b>Иные</b>	<b>398</b>	<b>417</b>

Наиболее тревожные цифры отмечаются в такой категории преступлений, как преступления сексуального характера. Если в 2017 году было совершено 77 преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних, то в 2018 их число возросло до 150 (95%), из которых 51 было совершено в отношении малолетних до 14 лет включительно.

В регионе предприняты дополнительные меры по предупреждению преступных посягательств в отношении детей и подростков, в том числе сексуальной направленности. Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних принимают участие в родительских собраниях, педагогических советах, на которых доводят проблемы сексуального воспитания подростков, о необходимости усиления контроля за поведением детей со стороны родителей и педагогов. С учениками среднего и старшего школьного возраста проводятся профилактические мероприятия, направленные на предупреждение преступлений в сфере половой свободы и неприкосновенности, совершаемых в отношении несовершеннолетних.

В ходе рассмотрения одного из обращений в поле зрения Уполномоченного оказалась вопиющая ситуация. 15-летний К., по информации правоохранительных органов, регулярно совершал насильственные действия сексуального характера в отношении своего 7-летнего брата. По данному факту было возбуждено уголовное дело, однако мать мальчиков препятствовала как ходу самого расследования, так и оказанию младшему сыну квалифицированной психологической и медицинской помощи, мотивируя это якобы имевшим место оговором старшего сына. Мальчик, предположительно ставший жертвой насилия, был помещен в ГСКУ АО «Областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток», где была проведена диагностика здоровья ребенка. У мальчика наблюдалось отклонение здоровья от нормы, эмоциональный фон был значительно снижен. К сожалению, такая ситуация стала возможной по причине попустительства со стороны матери, которая не уделяла должного внимания своим детям, не осуществляла за ними родительский контроль, а заподозрив неладное, своевременно не обратилась в органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

К Уполномоченному обратилась мать малолетнего Ж. В отношении ее семилетнего сына группой подростков было совершено преступление, предусмотренное п. «б» ч. 4 ст. 132 Уголовного кодекса Российской Федерации – насильственные действия сексуального характера, сопряженные с угрозой применения насилия и использованием беспомощного состояния. Приговором Трусовского районного суда несовершеннолетнему А. было назначено наказание в виде 6 лет лишения свободы с отбыванием наказания в воспитательной колонии. Несовершеннолетний К., также участвовавший в преступлении, не достиг возраста уголовной ответственности, в силу чего не

подвергся уголовному наказанию. Материалы в отношении К. были направлены в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав для применения к несовершеннолетнему мер воспитательного воздействия. Детский омбудсмен также оказала матери потерпевшего содействие в составлении искового заявления о компенсации морального вреда. Исковые требования были удовлетворены, потерпевшей присуждено возмещение морального вреда в размере 500 тысяч рублей.

### Права детей, отбывающих наказание

Уполномоченный по правам ребенка в Астраханской области регулярно проводит проверку условий содержания несовершеннолетних подследственных и их безопасности, организации образовательного процесса и досуговых мероприятий, рассказывает о правах ребенка и о способах их защиты, в частности — о возможности обратиться с жалобой к Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области, а также отвечает на все интересующие ребят вопросы. Визиты осуществляются совместно с представителями Астраханского духовенства, которые проводят с подростками беседы о моральном и духовно-нравственном воспитании. В целях реализации прав несовершеннолетних, отбывающих наказание, на получение образования Уполномоченным по правам ребёнка было заключено соглашение о взаимодействии с Камышинской воспитательной колонией. Важной частью работы Уполномоченного с детьми, отбывающими наказание, является поддержка их регулярных контактов со своими семьями, а также тщательное социальное сопровождение освобожденных детей, включающее их трудоустройство, реабилитацию и социальную адаптацию.

\*\*\*

Главная и принципиальная особенность уголовного правосудия для несовершеннолетних заключается в том, что оно должно быть сконцентрировано не столько на наказании малолетних преступников, сколько на вопросах их перевоспитания, исправления и возвращения в общество. Специальным учебно-воспитательным учреждениям закрытого типа (далее – СУВУ ЗТ) отводится особое место в системе профилактики право-нарушений несовершеннолетних. СУВУ ЗТ обеспечивают реабилитацию несовершеннолетних в возрасте от 11 до 18 лет, совершивших общественно опасные деяния, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, но не подлежащих уголовной ответственности, либо освобожденных судом в установленном порядке от наказания.

При сохранении устойчивых негативных тенденций в состоянии и динамике детской и подростковой преступности возможности применения к несовершеннолетним правонарушителям такой меры воспитательного воздействия, как помещение в СУВУ ЗТ, не всегда используются в полном объеме. Так, в СУВУ ЗТ, расположенном в Астраханской области, с нормой наполняемости 80 человек (максимальная вместимость – 120 человек) в настоящее время содержатся 60 подростков, среди них – только один

несовершеннолетний астраханец.

Анализ информации, представленной Адвокатской палатой Астраханской области и Управлением МВД России по Астраханской области, позволяет сделать вывод о некачественной подготовке соответствующих характеризующих материалов и других документов, направляемых в суд, а также низком уровне взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее - КДН и ЗП), сотрудников органов внутренних дел и системы образования в вопросах отстаивания позиций по помещению несовершеннолетних в СУВУ ЗТ и центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Следует отметить, что во многих субъектах РФ выстроена достаточно эффективная система исправления и реабилитации детей, находящихся в конфликте с законом. В частности, в Ставропольском крае и Ханты-Мансийском автономном округе СУВУ ЗТ созданы на региональном уровне и предусматривают направление в них детей только из этих регионов. Кроме того, в большинстве субъектов Российской Федерации наряду с СУВУ ЗТ, в которые несовершеннолетние направляются исключительно по решению суда, функционируют специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа для детей с девиантным поведением. Подростки помещаются в них по решению КДН и ЗП с согласия несовершеннолетних и их законных представителей. В этой связи целесообразно рассмотреть возможность введения в нашем регионе подобной практики для организации эффективной воспитательной работы с трудными подростками.

### **3.2. Право ребенка на охрану здоровья и медицинскую помощь**

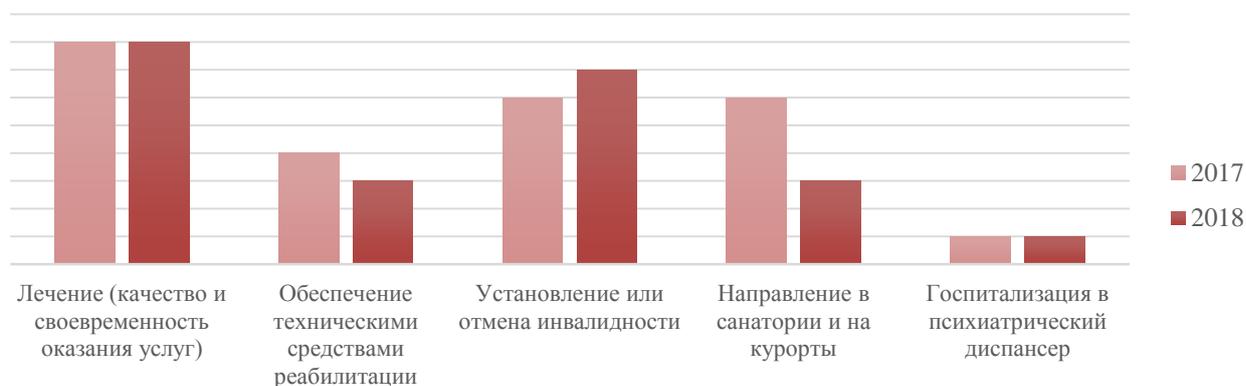
В Астраханской области органами власти проводится работа по реализации государственной политики в сфере здравоохранения, направленная на профилактику, раннее выявление и лечение заболеваний, инвалидности детей, формирование у детей и их родителей мотивации к здоровому образу жизни.

Проводимая работа дает свои результаты. Отмечается снижение материнской смертности. Правильная организация процессов охраны здоровья будущих матерей, в рамках которой производится их психологическая реабилитация и поддержка, позволила снизить показатель отказов от новорожденных детей в родильных отделениях. Зафиксировано значительное (на 28%) снижение числа аборт. В 2017 их число составляло 3418, а в 2018 – 2476. В регионе удалось добиться снижения уровня младенческой смертности. Немаловажную роль в этой работе играет процесс раннего выявления семей социального риска. За 2018 год зарегистрировано 71 случай смерти детей в возрасте до 1 года, что на 3 случая меньше, чем за 2017 год (74 ребенка).

В 2018 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило 23 письменных и 12 устных обращений по вопросам обеспечения права ребенка на охрану здоровья, подавляющее большинство из них касаются качества и

своевременности медицинских услуг, установления или отмены инвалидности. В почте Уполномоченного были жалобы, связанные с льготным лекарственным обеспечением.

### Право ребенка на охрану здоровья и медицинскую помощь



При работе с любой жалобой, обращением проводится разъяснительная работа и консультирование заявителей. В данном случае - по вопросам допуска или не допуска ребёнка в образовательную организацию без соответствующих профилактических прививок и туберкулинодиагностики; оказывалась помощь в обеспечении детей необходимыми лекарственными препаратами, специализированным питанием, медицинскими изделиями, услугами; внесение в государственные органы предложений о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав и законных интересов детей.

Нельзя не отметить, что актуальной проблемой в сфере здравоохранения остается невозможность своевременно попасть на приём к узким специалистам (невролог, отоларинголог, иммунолог) в детских поликлиниках. В некоторых поликлиниках и вовсе отсутствуют те, или иные специалисты. Так, в 2018 году к Уполномоченному поступило обращение жительницы г. Астрахани о некачественном предоставлении медицинской помощи детскому населению на участке № 2 ГБУЗ АО «Детская городская поликлиника № 4» в связи с неукomплектованностью кадрами. Заявительница указала, что в течение нескольких лет на участке периодически отсутствует участковый педиатр. В поступившем ответе министерства здравоохранения Астраханской области подтверждается наличие на участке вакансии врача-педиатра, а также сообщается, что руководством поликлиники предпринимаются меры по укomплектованию штата медицинским персоналом. Однако, на протяжении двух лет данные меры безрезультатны.

В рассматриваемый период продолжали поступать обращения, связанные с отказом в госпитализации и предоставлении высокотехнологичной медицинской помощи. Так, в адрес Уполномоченного обратился гр-н И. в интересах несовершеннолетнего ребенка с жалобой на

необоснованный отказ министерства здраво-охранения Астраханской области в направлении ребенка на лечение в г. Москва. Установлено, что специализированная медицинская помощь ребенку оказывалась в ГБУЗ АО «ОДКБ им. Н.Н. Силищевой». Однако, для продолжения лечения (оказания высокотехнологичной медицинской помощи) мальчика необходимо было направить в ФГБУ ЦИТО им. Н.Н. Приорова (г. Москва). После вмешательства Уполномоченного ребенка госпитализировали в данное медицинское учреждение.

В почте Уполномоченного были зафиксированы жалобы в сфере предоставления медицинских услуг. Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение несовершеннолетнего жителя г. Астрахани с жалобой на действия сотрудников ГБУЗ АО «Областная клиническая психиатрическая больница». Молодой человек сообщил, что после того, как он прошел курс обучения в автошколе, он начал заниматься оформлением медицинского заключения об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами. Когда он обратился в ГБУЗ АО «Областная клиническая психиатрическая больница» за соответствующим заключением психиатра, в регистратуре, еще до начала приема врача, от него потребовали пройти дополнительное платное исследование – электроэнцефалограмму (ЭЭГ).

В соответствии с законодательством данное исследование назначается только по усмотрению врача при выявлении симптомов заболевания, являющегося медицинским противопоказанием к управлению ТС. Отказавшись от его прохождения – отношение к мальчику изменилось. При осмотре врач-психиатр устроила своеобразный экзамен на знание практически всей школьной программы, после чего она сказала, что заключение не выдаст до того момента пока мальчик не пройдет то самое платное исследование. Не согласившись с этим, законные представители ребенка обратились в министерство здравоохранения Астраханской области с соответствующей жалобой. Все же пройдя это обследование и предоставив его результаты - врач-психиатр заявила, что поскольку семья мальчика написала на нее жалобу, заключение она не выдаст, а наоборот, направит несовершеннолетнего на психиатрическое освидетельствование врачебной комиссией. Стоит отметить, что месяцем ранее мальчик проходил медкомиссию для военкомата и был признан годным к несению воинской службы. Законным представителям несовершеннолетнего было рекомендовано обратиться в его интересах в суд с исковым заявлением о возмещении вреда, причиненного здоровью при оказании медицинской помощи (в том числе морального вреда).

При посещении ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница» в июне текущего года Уполномоченный услышала историю о мальчике, который уже около года лежит в больнице, но его никто не навещает. Выяснилось, что мать ребенка проживает в г. Знаменск и не имеет возможности посетить ребенка по причине финансового неблагополучия семьи. Уполномоченный решила помочь матери посетить сына и обратилась за содействием к главе администрации ЗАТО «Знаменск» В.Н. Дубровченко. Глава администрации незамедлительно отреагировал на

просьбу детского омбудсмена, в короткие сроки организовав посещение ребенка матерью.

По-прежнему остается острой комфортность пребывания родителей с малышами в детских поликлиниках. Уполномоченным на основании устного обращения была проведена проверка соблюдения температурного режима в отделении детской городской поликлиники № 3 на ул. Студенческая. Поскольку температура в помещениях дневного пребывания пациентов, регистратуре, санузле превышала установленные законодательством нормы, детским омбудсменом было направлено письмо в министерство здравоохранения Астраханской области о необходимости принятия мер по обеспечению комфортного температурного режима. Региональный минздрав оперативно отреагировал на сигнал Уполномоченного. В здании детской поликлиники была установлена сплит-система.

По информации министерства здравоохранения Астраханской области, в 2018-2021 годах в нашем регионе в рамках проекта «Бережливая поликлиника» запланирована масштабная работа по приведению помещений детских поликлиник в техническое состояние, обеспечивающее комфортное пребывание в них (в том числе – дооснащение климатическим оборудованием).

В Докладе Уполномоченного 2017 года широко освещалась проблема обеспечения детей-инвалидов, страдающих сахарным диабетом 1 типа, расходными материалами к инсулиновой помпе. Родителям, воспитывающим таких детей, приходилось приобретать данные материалы за свой счет. В 2018 году ситуацию удалось изменить. Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2018 № 3053-р расходные материалы к инсулиновым помпам включены в перечень льготных медицинских изделий, предоставляемых по программе государственных гарантий. В частности, этот список дополнен такими позициями как «амбулаторный набор для введения инсулина» и «резервуар для амбулаторной инсулиновой инфузионной помпы».

Повышение качества и совершенствования системы оказания паллиативной медицинской помощи – одно из важнейших направлений в защите прав детей-инвалидов. Вместе с тем, в Астраханской области отсутствуют детские хосписы. Оказание паллиативной медицинской помощи детям осуществляется врачами-педиатрами, врачами общей практики (семейными врачами), врачами по паллиативной помощи, медицинскими работниками со средним профессиональным образованием. В связи с отсутствием таких хосписов родители вынуждены перевозить неизлечимо больного ребенка в другой регион, где ему могут обеспечить лучший уход и помощь. Но там, к сожалению, они получают отказ. В соответствии с действующим законодательством бесплатную помощь хосписа могут получить лишь те граждане, которые постоянно проживают в пределах территории субъекта РФ, в котором расположено данное учреждение. Паллиативная помощь детскому населению в Астраханской области в стационарных условиях оказывается на 5 паллиативных койках в много-профильном стационаре III уровня ГБУЗ АО «Областная детская клиническая больница им. Н.Н. Силищевой. За 9 месяцев 2018 на паллиативных койках медицинская

помощь оказана 32 детям. В настоящее время 4 ребенка получают лечение на паллиативных койках.

К сожалению, необходимая помощь не всегда оказывается достаточно быстро и эффективно. Так, к Уполномоченному периодически обращается жительница Красноярского района К. – мать ребенка, страдающего тяжелыми врожденными заболеваниями, требующими постоянного оказания паллиативной помощи на дому. Препараты, необходимые для поддержания жизнедеятельности ребенка, поступают к ней с задержкой, иногда - в несколько дней. Как выяснилось, денежные средства, выделяемые на оказание соответствующей помощи из федерального бюджета, поступают в распоряжение районных медицинских учреждений с опозданием, в результате чего дети, нуждающиеся в срочной паллиативной помощи, вынуждены её ждать. Такие проблемы приходится решать в «ручном режиме».

Каждый ребенок должен получать качественное и своевременное лечение. Необходимо, чтобы эта помощь оказывалась не точечно, а была отлаженной полноценной системой. Решение этой важнейшей проблемы видится в налаживании системы бесперебойного взаимодействия всех субъектов системы оказания паллиативной помощи – от врачей, выписывающих рецепты, до поставляющих их фармацевтических фирм. Безусловно, финансирование закупок таких препаратов должно осуществляться своевременно. Требуется открытие новых стационарных и амбулаторных служб, включая детские хосписы, внедрение выпуска детских лекарственных форм и дозировок, создание реестра детей, нуждающихся в паллиативной помощи, подготовка квалифицированных кадров в сфере ПМП.

Астраханская область остается территорией с низким уровнем распространенности ВИЧ-инфекции. По состоянию на 01.10.2018 на диспансерном учете в ГБУЗ АО «Областной центр профилактики и борьбы со СПИД» (далее - Центр) состоит 1010 больных ВИЧ/СПИДом.

За период наблюдения с 1987 года по 1 октября 2018 года в Астраханской области рождены 242 ребенка от ВИЧ-инфицированных матерей, из них ВИЧ-инфекцией перинатально заразились – 16 новорожденных. За указанный период в регионе было зафиксировано 2 случая отказа от химиопрофилактики во время беременности. Обе женщины являются СПИД-диссидентками.

Один из этих случаев попал в поле зрения Уполномоченного в 2018 году в связи с поступившим обращением администрации ГБУЗ АО «Областной центр профилактики и борьбы со СПИД». Из обращения следовало, что ВИЧ-инфицированная женщина родила ребенка. На протяжении нескольких лет она состояла на учете в Центре, однако от медицинской помощи и обследований отказывалась. Во время беременности в женской консультации она не наблюдалась, а в роддоме пыталась скрыть свое заболевание. Родив ребенка, женщина категорически отказалась от перевода новорожденного в специализированное отделение медицинской организации для проведения курса химиопрофилактики заражения ВИЧ-инфекцией. Однако, несмотря на это, врачи начали проводить ребенку химиопрофилактику.

Сложность заключалась в том, что данная процедура эффективна лишь в случае, если ее проводить непрерывно в течении 28 суток. Уполномоченным по правам ребенка было организовано экстренное рабочее совещание с участием всех заинтересованных ведомств, по итогам которого было принято решение провести разъяснительную работу с родителями малыша о необходимости проведении лечения, а также о правовых последствиях в случае отказа. Кроме того, учитывая высокий риск заражения новорожденного и категорический отказ матери, было принято решение о переводе ребенка в отделение для новорожденных. Благодаря принятым мерам ребенку успешно проведен полный курс химиопрофилактики. Вызывает озабоченность вопрос, связанный со старшим ребенком этой женщины. Как оказалось, во всех медицинских организациях, в которых он наблюдался, мать всячески пыталась скрыть предполагаемое наличие заболевания. Семья постоянно меняла свое место жительства. В этой связи она просто выпала из поля зрения органов опеки и попечительства.

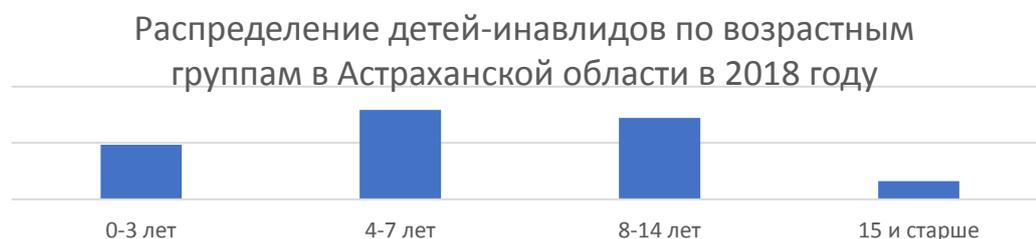
2019 год объявлен в Астраханской области Годом здоровья. В числе приоритетов в Год здоровья – модернизация системы льготного лекарственного обеспечения. Выражаем надежду, что ряд проблем в сфере детского здравоохранения удастся решить.

#### Реализация прав детей с ограниченными возможностями здоровья

По данным ФКУ «Главное бюро МСЭ по Астраханской области» Минтруда России в 2018 году категория «ребенок-инвалид» определена 1904 детям (в 2017 году – 2160), из них первично 367 (в 2017 году – 416).

В 2018 году отмечается снижение числа детей-инвалидов после повторного переосвидетельствования – 1537 детей (в 2017 году – 1744).

Среди факторов, способствующих возникновению инвалидности у детей, основными, по-прежнему, остаются ухудшение экологической обстановки, рост травматизма, высокий уровень заболеваемости родителей, особенно матерей.



На первом месте в структуре детской инвалидности: психические расстройства и расстройства поведения (26,6 %), на втором месте - врожденные аномалии развития (19 %), заболевания нервной системы (17 %).

В 2018 году как в предыдущие годы продолжали поступать обращения граждан, не согласных с результатами медико-социальной экспертизы. Уполномоченным давались подробные консультации и рекомендации по обжалованию решений бюро медико-социальной экспертизы в соответствии с установленными правилами, направлялись запросы в Главное бюро МСЭ.

Введение института независимой медико-социальной экспертизы может стать решением проблемы., но его внедрение запланировано не ранее 2019 года.

Как показывают обращения граждан, существующая система обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР) не позволяет в полной мере учесть их частные пожелания. При этом реально помочь ребенку – очень сложно ввиду действующей здесь контрактной системы, к тому же, весьма негибкой. Так, обеспечение детей-инвалидов техническими средствами реабилитации – креслами-колясками с дополнительными параметрами, судя по многочисленным обращениям, поступившим в адрес Уполномоченного – является одной из актуальных проблем на территории региона. Региональным отделением ФСС РФ в соответствии со статьей 22 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и распоряжением Правительства РФ от 18.09.2017 № 1995-р были направлены запросы организациям-поставщикам на предоставление коммерческих предложений о поставке кресел-колясок с дополнительными параметрами. Анализ рынка показал отсутствие кресел-колясок данной комплектации и невозможности их приобретения.

В адрес Уполномоченного поступило обращение гр-ки У. в интересах несовершеннолетнего ребенка-инвалида с просьбой оказать содействие в обеспечении техническими средствами реабилитации. Из обращения следовало, что согласно индивидуальной программе реабилитации и абилитации инвалида девочка должна быть обеспечена функциональной кроватью и дополнительными средствами к ней, комнатной и прогулочной кресло-колясками, стулом для ванны со спинкой, подгузниками и др. Однако, со слов заявительница, ребенок обеспечен лишь подгузниками. В ходе проведенной проверки доводы заявительницы частично подтвердились. После вмешательства Уполномоченного девочка была обеспечена недостающими техническими средствами реабилитации.

В адрес Уполномоченного поступали обращения об отказах в течение нескольких лет в предоставлении путевки, либо путевки предоставлялись в период, когда ребенок не мог отправиться на санаторно-курортное лечение в связи плановым лечением в медицинском учреждении. Иногда путевки предоставляются в неподходящее время года. Кроме того, некоторые обращения к Уполномоченному вызваны попросту недостаточной информированностью родителей о порядке приобретения и выдачи путевок в детские санатории и санаторные оздоровительные организации круглогодичного действия. Многие родители подают заявления на предоставление путевок с нарушением установленного срока подачи документов (с 1 сентября по 1 декабря).

Основной проблемой в реализации прав детей-инвалидов на санаторно-курортное лечение по линии Фонда социального страхования, как и в предыдущие годы, остается недостаточная финансовая обеспеченность нормативов, предусмотренных законодательством. Актуальным остается вопрос оказания протезно-ортопедической помощи детям, не имеющим

инвалидности, которые нуждаются в обеспечении протезно-ортопедическими изделиями по медицинским показаниям. Министерство социального развития и труда Астраханской области не может обеспечить в полной мере потребности таких детей.

### 3.3. Право детей на образование

#### *Дошкольное образование*

На территории Астраханской области в 2018 году функционируют 318 дошкольных образовательных организаций (далее — ДОО), 3 из которых являются негосударственными, численность находящихся в них детей составила – 945 человек. Всего количество детей, воспитывающихся в ДОО, составляет 51428 человек.

#### **Сеть дошкольных образовательных учреждений в Астраханской области**

<b>Показатели дошкольного воспитания детей</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Общее количество дошкольных учреждений	320	318
Численность находящихся в них детей	51591	51424
Численность детей, приходящихся на 100 мест в ДОУ	0,95	0,94
Численность детей, состоящих на очереди в ДОУ	3374	2336
Количество частных дошкольных учреждений	3	3
Численность находящихся в них детей	991	945
Количество детских садов семейного типа	0	0
Численность находящихся в них детей	0	0
Количество дошкольных групп в школах	160	158
Численность находящихся в них детей	745	732
Наличие других форм дошкольных учреждений, в том числе групп кратковременного пребывания детей	8	6
Численность находящихся в них детей	52	48

Необходимо отметить, что проводимые уполномоченными органами мероприятия по развитию сети дошкольного образования способствовали повышению уровня его доступности для детского населения. За последние 2 года создано 425 дополнительных мест в детских садах, ликвидирована очередность на зачисление в дошкольные образовательные организации детей в возрасте от 3 до 7 лет.

Вместе с тем, имеющаяся социальная инфраструктура в регионе не соответствует насущным потребностям семьи и детей, нуждается в развитии. При этом, из приведенной таблицы следует, что сократилось количество детских садов и численность в них детей. Есть необходимость создания дополнительных мест в детских садах для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет, так как свыше 3,7 детей нуждаются в предоставлении места в детском саду. Наиболее остро проблема дефицита мест наблюдается в МО «Город Астрахань». Граждане, особенно в районах области, просят открыть ясельные

группы.

По информации министерства образования и науки Астраханской области, с целью создания дополнительных мест в дошкольных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет, между Правительством Астраханской области и Министерством образования и науки Российской Федерации заключено соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджету Астраханской области. В 2018-2019 годах в Астраханской области будут созданы 1090 дополнительных мест для детей указанной возрастной группы.

Среди актуальных вопросов, над которыми еще предстоит работать, создание института социальных «сертифицированных» нянь. Этот проект успешно реализуется в ряде регионов, поскольку услуга очень востребована среди населения. Суть проекта, как известно, в предоставлении услуг няни по кратковременному присмотру и уходу за детьми до трех лет на дому, а также за детьми с ОВЗ, инвалидами.

В Астраханской области продолжается работа по созданию универсальной безбарьерной среды для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов. Но охват образовательных организаций пока невелик. В 2017 году было преобразовано 7 дошкольных учреждений. Учитывая, что в адрес Уполномоченного продолжают поступать жалобы по этой проблематике, полагаем, что нужно стремиться к увеличению числа таких детских садов. В идеале 100 % учреждений для детей должны быть оборудованы современными конструкциями, мебелью и техникой, а также наделены возможностью реализации адаптированных учебных программ для обеспечения комфортной и доступной среды для детей с особыми образовательными потребностями.

Вызывает нарекания работа по подготовке квалифицированных кадров для работы с детьми, созданию надлежащих, в первую очередь - безопасных условий для воспитанников при организации образовательного процесса. В ходе прокурорских проверок выявлено, что в ряде детских садов Кировского, Ленинского, Трусовского и Советского районов к работе допущены педагогические работники, не имеющие необходимого образования или не прошедшие курсы повышения квалификации и аттестацию, а также имел место случай принятия на работу работника, ранее привлекавшего к уголовной ответственности за преступление против жизни и здоровья.

Некомпетентность руководителя одного из детских садов выразилась в незнании и неправильном применении законодательства. Так, в адрес Уполномоченного по правам ребенка обратился гражданин В. с жалобой на то, что его ребенка не допускают в дошкольное образовательное учреждение в дни тренировок в спортивной школе. Дело в том, что тренировки заканчивались в часы завтрака, и мальчик приходил в детский сад с опозданием. Родители ребенка обратились к заведующей детским садом с устной просьбой разрешить изменение режима посещения дошкольного

образовательного учреждения, но получили отказ.

Согласно ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в исключительном случае родители (законные представители) могут согласовать с руководителем образовательной организации индивидуальный режим посещения и внести соответствующие дополнения в договор об образовании, исходя из индивидуальных особенностей развития ребенка. К таким исключительным случаям, по мнению Уполномоченного, вполне можно отнести подготовку дошкольника к спортивной карьере.

В целях разрешения сложившейся ситуации В. было рекомендовано обратиться к заведующему детским садом с заявлением о заключении дополни-тельного соглашения к договору об образовании, закрепив в нем возможность посещения мальчиком детского сада в соответствии с графиком спортивных тренировок. В свою очередь, заведующей были даны рекомендации принять меры, направленные на обеспечение прав и законных интересов ребенка: заключить дополнительное соглашение на вышеуказанных условиях с родителями. Рекомендации Уполномоченного были выполнены в полном объеме.

Деятельность детских садов, как муниципальных, так и частных, сопряжена с нарушениями. Повсеместно надзорными органами выявляются несоответствия требованиям законодательства локальных актов детских садов, недостаточная информационная наполняемость сайтов образовательных организаций, что препятствует получению информации о деятельности дошкольных образовательных организаций для всех заинтересованных лиц, и, прежде всего, для родителей.

Органами местного самоуправления ненадлежащим образом осуществлялось нормативное регулирование правоотношений в обозначенной сфере. Например, размер родительской платы за присмотр и уход за детьми в возрасте до 3 лет в муниципальных дошкольных образовательных организациях При-волжского района, установленный постановлением администрации района, превышал максимальный ее размер по области.

Не всегда на должном уровне реализовывались полномочия по созданию надлежащих условий для пребывания в дошкольных образовательных организациях. Так, при наличии объективной потребности администрацией МО «Приволжский район» мероприятия по капитальному ремонту зданий и сооружений дошкольных образовательных организаций не проводились, денежные средства муниципальными программами в обозначенной сфере не предусматривались. Всего в регионе 90 детских садов требуют ремонта.

В ряде детских садов ежедневное медицинское сопровождение образовательного процесса, а также участие медицинских работников в бракеражной комиссии не обеспечено. В трех городских и четырех сельских районах выявлены нарушения антитеррористической безопасности воспитанников (отсутствие видеонаблюдения, актуальных паспортов безопасности объектов, отсутствие целостности ограждения и пропускного

режима. Повсеместно установлены несоответствующие требованиям законодательства локальные акты. Например, в ряде дошкольных образовательных организаций г. Астрахани нарушался принцип добровольности пожертвований законных представителей воспитанников, локальными актами образовательных организаций закреплялось право родительских комитетов принимать решения о привлечении пожертвований родителей воспитанников и определять их размер. В МО «Володарский район», утвержденное постановлением администрации района положение об организации предоставления общедоступного дошкольного образования, в качестве основания для отчисления воспитанников детских садов предусматривало невыполнение их законными представителями условий договора об образовании (в том числе по внесению родительской платы).

Особое беспокойство по-прежнему вызывает организация питания детей в дошкольных образовательных учреждениях, а именно - перенесение ужина на более раннее время и объединение с полдником. Что касается льгот по питанию в дошкольных образовательных учреждениях, то здесь следует отметить резкий контраст между муниципальным образованием «Город Астрахань» и сельскими районами. В областном центре подобного рода преференции предусмотрены. А вот ни в одном из сельских муниципалитетов, к сожалению, не производится полное возмещение либо частичная компенсация для льготных категорий детей.

После опубликования в СМИ информации о грубых нарушениях прав детей в учреждении по присмотру и уходу за детьми «Частная няня» и выпадение ребенка из окна МБДОУ г. Астрахани № 38 обе ситуации были незамедлительно взяты на контроль региональным детским омбудсменом. Был направлен ряд запросов в правоохранительные органы.

Считаем, что оба случая позволяют сделать однозначный вывод о необходимости ведения регулярного и тщательного контроля за деятельностью образовательных организаций уполномоченными органами. Особое внимание следует уделять:

- наличию лицензии на осуществление образовательной деятельности. Дошкольное учреждение «Частная няня» (бывшая «Полина») функционировало без лицензии, и данный факт не смутил ни родителей детей, ни сотрудников, работавших у ИП Рузанова, ни представителей надзорных органов. Во что это вылилось в итоге – все мы знаем.

- необходимости контроля за передачей налоговыми органами информации о деятельности индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную, в уполномоченные органы управления образованием. Такого уведомления, предусмотренного статьями 22 и 32 Федерального закона «Об образовании в РФ», по данным министерства образования и науки Астраханской области, в случае с «Частной няней», не было.

- соблюдению строительных, санитарно-эпидемиологических, противопожарных норм при организации деятельности по уходу и присмотру за детьми. Именно нарушение СанПинов привело к выпадению

четырёхлетнего малыша из окна детского сада. Здание, эксплуатируемое индивидуальным предпринимателем Р. для организации частного учреждения по присмотру и уходу за детьми, также не соответствовало санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам.

- особо важному при работе с детьми «человеческому фактору». Кандидаты на должности педагогов, воспитателей и обслуживающего персонала в дошкольные учреждения должны не только формально соответствовать предъявляемым квалификационным требованиям, но и обладать человеческими качествами, позволяющими им работать с маленькими детьми. А моральные качества персонала «Частной няни», истязавшего детей и подвергавшего опасности их жизнь и здоровье, равно как и бывшего воспитателя МБДОУ № 38, допустившего халатность, а потом скрывшего от родителей факт падения ребенка из окна и тем самым воспрепятствовавшего его своевременному и полному медицинскому обследованию, заставляют усомниться не только в адекватности этих людей, но и в соответствии всей системы отбора персонала детского образовательного учреждения потребностям малолетних детей. Очевидно, что она требует корректировки, возможно – на законодательном уровне.

### Общеобразовательные организации

В Астраханской области функционирует 267 общеобразовательных организаций. Как показывает практика работы Уполномоченного, по-прежнему актуальны вопросы устройства в образовательные организации, качества и доступности образовательных услуг. Вместе с тем, как видно из приведенной таблицы, количество образовательных организаций по сравнению с 2017 годом, сократилось.

#### **Сведения об общеобразовательных организациях Астраханской области**

<b>Количество образовательных организаций в системе общего среднего образования</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Общее количество, из них:	275	267
общеобразовательные школы	260	254
школы-интернаты	5	4
коррекционные школы	3	3
негосударственные школы	1	1
интернаты для умственно отсталых детей	6	5
Численность находящихся в них детей	117 233	119 310
общеобразовательные школы	114 323	116 438
школы-интернаты	1223	1183
коррекционные школы	399	450
негосударственные школы	474	482
интернаты для умственно отсталых детей	814	757

Требуется ремонт и строительство образовательных организаций. Только в областном центре необходимо 12 новых школ по 1000 мест. Около 180 школ в районах области требуют ремонта.

Несмотря на ежегодные проверки готовности образовательных организаций к новому учебному году, проводимые уполномоченными органами, права детей на здоровье и безопасные условия пребывания в школах в полном объеме не обеспечивались. При посещении Уполномоченным образовательных организаций было установлено нарушение целостности ограждений, осуществление контрольно-пропускного режима не профессиональными охранниками, а штатными сторожами и вахтерами, что требует организации обучения указанных лиц основным требованиям, предъявляемым к безопасности мест массового пребывания граждан. Мерами прокурорского реагирования пресекались данные факты.

В ГБ ПОУ АО «Астраханском автомобильно-дорожном колледже» выявлены нарушения требований пожарной безопасности, выразившееся в неисправном состоянии указателей эвакуационного выхода, наличии на территории организации горючих отходов.

В адрес Уполномоченного поступали коллективные обращения родителей по вопросу несоответствия температурного режима в МБОУ «Ново-Николаевская СОШ МО «Ахтубинский район» установленным требованиям. По результатам проведенной проверки доводы, изложенные в обращении, нашли свое подтверждение. За ослабление контроля за созданием условий, гарантирующих охрану здоровья учащихся, директору МБОУ «Ново-Николаевская СОШ МО «Ахтубинский район» объявлено дисциплинарное взыскание.

В другом коллективном обращении родителей учеников выражали недовольство закрытием начальных классов и группы продленного дня. Как выяснилось в результате проведенной проверки, проблемы действительно существуют: детей в школе намного больше, чем позволяет реальная проектная мощность здания. По итогам проверки компетентными органами принято решение не ликвидировать начальные классы. Однако обучение будет проводиться в две смены.

К сожалению, группу продленного дня сохранить не удалось ввиду того, что ранее Роспотребнадзор выдал предписание о необходимости организации помещений для питания и сохранения двигательной активности детей. Теперь в бывших кабинетах «продленки» будут оборудованы столовая и спортивный зал.

По вопросу технического состояния МБОУ г. Астрахани «СОШ № 58» и перевозки детей в другие образовательные организации для осуществления образовательного процесса в связи с ее закрытием обратились в адрес детского омбудсмена родители. В прошлом году данную школу отремонтировали. Однако в начале учебного года ее закрыли вновь. В ходе проверки было установлено, что на основании заключенного образовательной организацией МБОУ г. Астрахани «СОШ № 58» муниципального контракта были проведены работы по объекту: «Капитальный ремонт МБОУ г. Астрахани «СОШ № 58» (1 этап. Усиление конструкций)», которые завершились 03.05.2018. На момент подписания акта приемки выполненных работ качество работ соответствовало указанным в муниципальном контракте требованиям и недостатков выявлено

не было. Однако директор школы стала вновь бить тревогу в июле 2018 года, так как появилось раскрытие трещин в несущих конструкциях здания. 14.12.2018 заключен муниципальный контракт с ООО «Электроиндустрия» на разработку проектной документации по указанному объекту «Усиление фундаментов МБОУ г. Астрахань «СОШ № 58». По предварительным данным исследования методом динамического зондирования грунтов основания школы, предлагается произвести инъекционное закрепление основания фундамента с закачкой полимер – бетонного раствора глубокого проникновения.

Организации бесплатной перевозки обучающихся школе передан автобус для организации перевозок детей из малообеспеченных семей. В связи с увеличением пассажиропотока на муниципальных регулярных автобусных перевозках по маршрутам №№ 61, 51, 58, 66 по причине обучения учащихся МБОУ г. Астрахани «СОШ № 58» в других образовательных организациях приняты меры по увеличению количества этих маршрутных такси.

Для формирования единого информационного пространства региона и создания условий для развития технологий дистанционного обучения во всех образовательных организациях Астраханской области (в т.ч. географически изолированных и малокомплектных образовательных учреждениях) создан Портал дистанционного образования региона. На данном портале размещены электронно-цифровые ресурсы для осуществления образовательного процесса с применением дистанционных образовательных технологий, благодаря которым стало возможно объединение содержательной, практической деятельности обучающихся и ИКТ-компонентов, как в образовательной, так и в научно-исследовательской деятельности для внедрения дистанционных образовательных технологий в образовательный процесс. Координатором этого портала является ГАОУ АО «Центр дистанционного образования».

По сведениям регионального министерства образования и науки, дистанционное обучение с успехом внедрено в образовательных учреждениях специального типа. Для осуществления процесса дистанционного обучения Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Астраханской области в специально отведенных помещениях для обучающихся созданы автоматизированные рабочие места, имеющие бесперебойный доступ к высоко-скоростной Интернет-сети.

Несмотря на это, при посещении Уполномоченным по правам ребенка ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Астраханской области было установлено нарушение права на образование несовершеннолетнего осужденного. Выяснилось, что на протяжении 9 месяцев мальчик не получал образование. После инициированной Уполномоченным проверки он был зачислен в ГАОУ АО «Центр дистанционного образования» для обучения по адаптированной программе основного общего образования с использованием дистанционных технологий.

Модернизация условий обучения школьников, переход на односменный режим работы, программа капитального ремонта сельских школ с одновременной их цифровизацией — всё это важнейшие задачи, решение которых в необходимо ближайшей перспективе.

Но есть и положительная динамика. В соответствии с заключенным соглашением о предоставлении субсидии из бюджета субъекта РФ местному бюджету от 23.10.2018 между министерством и администрацией МО «Приволжский район», в 2018 году начато строительство школы в Приволжском районе на 800 мест, срок сдачи объекта 2019 год.

В текущем году дан старт созданию регионального центра психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся и их родителям. Деятельность создаваемого Центра будет направлена на оказание комплексной психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи детям дошкольного и школьного возраста, консультативной помощи родителям и педагогам по вопросам воспитания и обучения детей, испытывающих трудности в обучении и социальной адаптации, а также на оказание помощи в случаях проблемного поведения детей (конфликты со сверстниками, взрослыми).

Ещё одна ключевая проблема в системе образования региона – квалифицированные кадры. Люди жалуются на то, что в школах иногда нет учителей по отдельным направлениям, таким как математика, иностранный язык, музыка. Кроме того, в школах не предпринимается должных мер для повышения безопасности детей в образовательных организациях.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки К., ребенок которой посещал СОШ № 53 г. Астрахани. Бдительная мать сообщила о случаях проникновения в школьный двор посторонних людей. Кроме того, из обращения следовало, что на территории школы имеет место курение сигарет. В ходе выездной проверки детским омбудсменом было выявлено, что установленные в образовательной организации камеры видеонаблюдения не полностью охватывают периметр школьного двора. Одновременно с этим на заднем дворе школы (который как раз не просматривался на мониторах камер) были обнаружены окурки. Директору образовательной организации направлено заключение с указанием на необходимость принятия срочных мер по обеспечению безопасности учащихся и предотвращению случаев курения на территории школы.

Рекомендации Уполномоченного были выполнены. По периметру школы установлены дополнительные видеокamеры. С обучающимися, их родителями и педагогами проведены профилактические мероприятия в целях профилактики курения.

В текущем году не обошлось без травмирования детей в школах. Так, к Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области в интересах своего несовершеннолетнего ребенка обратилась жительница Черноярского района. Она рассказала, что ее сын во время школьной перемены упал с перил второго этажа и получил тяжкие телесные повреждения. В настоящее время ребенок выписан из больницы, но вынужден проходить курс лечения и принимать дорогостоящие медицинские препараты. В ходе проверки было установлено, что падение произошло в результате несчастного случая. Однако этого бы не случилось, если бы педагоги не проявили халатность в организации надзора за обучающимся. Заявительнице было рекомендовано

обратиться в суд с иском о возмещении материального и морального вреда, причиненного несовершеннолетнему, находящемуся под надзором образовательного учреждения. Уполномоченный принял участие в судебном заседании и представила заключение по делу. В июне текущего года суд принял решение об удовлетворении исковых требований.

В 2018 году сохранилась тенденция поступления обращений, связанных с конфликтами среди участников образовательного процесса. К сожалению, Уполномоченный вынужден констатировать, что в 2018 году, как и в 2017 году, продолжали поступать обращения, связанные с нарушением педагогической этики.

В адрес Уполномоченного по правам ребенка в Астраханской области поступила жалоба гр-ки И. на нарушение директором и учителем географии одной из образовательных организаций Астраханской области правил педагогической этики в отношении ее ребенка. По инициативе Уполномоченного незамедлительно была организована ведомственная проверка, в ходе которой установлено, что доводы, изложенные в жалобе, нашли свое подтверждение. По результатам проверки, за нарушение законодательства об образовании директору школы объявлено дисциплинарное взыскание — выговор, а учителю географии строго указано на недопущение впредь конфликтных ситуаций и необходимость соблюдения педагогической этики.

Помимо вопросов, касающихся устройства (исключения) из образовательных организаций, качества и доступности образовательных услуг, соблюдения педагогической этики, требует внимания проблема так называемых «поборов» - незаконного взимания с родителей денежных средств на ремонт, мебель, канцелярские товары и т.д. В адрес министерства образования Астраханской области и управления образования администрации муниципального образования «Город Астрахань» были направлены запросы для прояснения обстоятельств. Из содержания поступивших ответов следует, что с целью предотвращения фактов принуждения родителей (законных представителей) к приобретению рабочих тетрадей и учебных пособий министерством в адрес руководителей органов местного самоуправления были направлены рекомендации организовать разъяснительную работу в образовательных организациях с педагогическими работниками, родительской общественностью с привлечением общедоступных информационных ресурсов по данному вопросу, об исключении ситуаций неравного отношения к обучающимся в связи с их отсутствием. Данный вопрос также рассматривался в ходе областных родительских собраний под председательством министра образования и науки Астраханской области, которые состоялись в июне и августе 2018 года в ГАОУ ДПО Астраханской области «Институт развития образования», а также 13.09.2018 в управлении образования администрации муниципального образования «Город Астрахань» на совещании с участием руководителей образовательных организаций г. Астрахани.

В течение года в ведущих средствах массовой информации транслировалась информация о «горячей линии» и разъяснения

законодательства. Так, в ходе выпуска радиопередач «Просто о правах» на радио «Южная волна» (25.10.2018), в очередном выпуске информационного бюллетеня «Ваше право» (конец октября 2018 г.), а также на сайте Уполномоченного (23.10.2018) распространялась информация о недопустимости обязывать родителей за свои средства приобретать рабочие тетради, и, тем более, допускать в этой связи какие-либо дискриминационные меры в отношении детей.

\*\*\*

Проблема обеспечения безопасности детей в образовательных организациях остается актуальной в связи с отсутствием надлежащего законодательного регулирования. Так, статьей 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» на образовательные организации возложена обязанность по созданию безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотру и уходу за обучающимися, их содержанию в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

Между тем, обеспечение охраны в образовательных учреждениях специализированными организациями не относится к расходным обязательствам бюджетов всех уровней. При этом, в образовательных организациях отсутствует штатная единица «охранник», так как такая должность не предусмотрена в перечне должностей муниципальных образовательных организаций. Должность охранника может занимать лицо, исключительно на основании трудового договора и только с организацией, обладающей лицензией на осуществление данной деятельности.

Руководители образовательных организаций в целях обеспечения безопасных условий обучения и воспитания детей, руководствуясь федеральными законами «О некоммерческих организациях» «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», привлекают финансовые средства родителей. Однако в последнее время родители отказываются содержать охрану.

Поэтому требует скорейшего решения вопрос восполнения правового пробела путем внесения изменений в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусматривающих финансирование мероприятий по охране образовательных организаций сотрудниками частных охранных организаций или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, с указанием источника финансирования (за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципального или федерального бюджета).

\*\*\*

В адрес Уполномоченного по правам ребенка поступают обращения, касающиеся вопросов питания детей в образовательных учреждениях. Они касаются качества пищи, организации питания с учётом ограничений и рекомендаций врачей – например, для детей, страдающих гепатитом или

сахарным диабетом 1-го типа. Проведенные надзорными органами проверки показали, что в целом питание школьников осуществляется в соответствии с меню, согласованными территориальным управлением Роспотребнадзора. Налажена система контроля за тем, чтобы не допускать наличие в рационе запрещенных продуктов, чтобы технологические приемы приготовления пищи позволяли кормить наших детей полноценно. Вопросы качества и безопасности питания периодически выносятся на рассмотрение родительских собраний, заседаний родительских комитетов. Из числа представителей общественности формируются советы и комиссии, контролирующие качество и безопасность питания.

Вместе с тем, как отмечает тот же Роспотребнадзор случаи нарушения гигиенических требований при организации питания детей всё же имеют место. Это приводит к возникновению у несовершеннолетнего ряда заболеваний желудочно-кишечного тракта, обмена веществ, ожирение, сахарный диабет. Региональный минздрав также бьёт тревогу по поводу того, что за последние годы патология органов пищеварения у детей школьного возраста занимает второе место в структуре заболеваемости детей и подростков.

В 2017-2018 учебном году охват школьников горячим питанием составил 80,4 % (снижение показателя за последние 3 года на 4,6%), что связано с уменьшением объема выделяемых государственных дотаций на организацию питания. Уменьшилась доля школьников первой образовательной ступени (1-4 классы), получающих горячее питание на 4,5 %, доля школьников 5-11 классов – на 3 %.

По-прежнему сохраняется низкий удельный вес охвата школьников двухразовым питанием. Так, в 2017-2018 учебном году он составил 10,7% от общего числа учащихся, получающих горячее питание. Отсутствуют государственные дотации на организацию питания школьников в г. Астрахани, в Володарском, Икрянинском, Енотаевском, Ахтубинском, Красноярском, Лиманском районах. Выделяемые средства (10-15 рублей в день на одного ребенка) недостаточны для формирования полноценного рациона питания школьников.

Эта ситуация возникла в связи с отменой в июне 2017 года дотаций из областного бюджета муниципальным районам на организацию одноразового горячего питания привела к тому, что ситуация в различных районах на сегодняшний день складывается неоднозначная. Так, в ряде районов горячим питанием за счет муниципального бюджета обеспечиваются все без исключения школьники младших классов. В других районах – только дети из малообеспеченных семей, имеющие группу инвалидности либо родителей-инвалидов. В отдельных районах питание организовано на паритетных принципах (часть средств выделяется из районного бюджета, часть – составляют добровольные взносы родителей на питание).

Таким образом, диапазон школьников, которые получают питание бесплатно либо хотя бы с частичным возмещением родительских расходов, в разных районах – существенно варьируется. Изменение данной ситуации

возможно путем установления механизма, который обеспечивал равные возможности в части доступа, качества, ассортимента, энергетической ценности блюд и продуктов – вне зависимости от муниципального образования, населенного пункта, образовательного учреждения, а также адресность помощи на питание, с тем, чтобы была исключена малейшая возможность нецелевого использования родителями и детьми, средств выделяемых для питания школьников. Об этом неоднократно высказывался Уполномоченный на межведомственных совещаниях областного уровня.

\*\*\*

В 2018 году Уполномоченный продолжил мониторинг общеобразовательных организаций, работающих по адаптированным основным общеобразовательным программам.

В 127 общеобразовательных организациях Астраханской области обучается 1564 ребенка с ОВЗ, в том числе 220 детей-инвалидов, в 2017/2018 учебном году образование на дому, в медицинских организациях, а также в форме семейного образования получили 606 детей с ОВЗ и детей-инвалидов. 9 общеобразовательных школ-интернатов, осуществляющих реализацию, в том числе, адаптированных основных общеобразовательных программ для детей с ограниченными возможностями здоровья. Количество обучающихся на конец 2017/2018 учебного года составило 1661 человек, из них 1287 обучающихся, это дети с ОВЗ и дети-инвалиды (обучаются на дому — 87 человек).

В систему сетевого взаимодействия включены общеобразовательные организации, организации дополнительного образования, учреждения культуры и спорта. Используется кадровый потенциал школ, осуществляющих обучение по адаптированным общеобразовательным программам для обучающихся с ОВЗ. Большинство кружков и секций имеют инклюзивную направленность, создаются условия для реализации внеурочных индивидуальных потребностей и образовательных потребностей каждого обучающегося.

В целях проведения работы по решению проблем, связанных с формированием универсальной безбарьерной среды для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов и организацией инклюзивной формы образования ведется целенаправленная работа с муниципальными образованиями, заключаются Соглашения между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Астраханской области о предоставлении бюджету Астраханской области из федерального бюджета субсидии на реализацию мероприятий в сфере обеспечения доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения. В данном проекте участвовали 3 муниципалитета («Город Астрахань», «Икрянинский район», «Приволжский район») и подведомственные министерству образования и науки Астраханской области образовательные организации: ГАУДО «Астраханский областной центр развития творчества», ГАУ АОДО «Эколого-биологический центр».

Средства субсидии направлены на создание архитектурной

доступности (устройство пандусов, расширение дверных проемов, демонтаж дверных порогов, установку перил вдоль стен внутри здания, устройство разметки, оборудование санитарно-гигиенических помещений, переоборудование и приспособление раздевалок, спортивных и актов залов, столовых, библиотек, учебных кабинетов, кабинетов педагогов-психологов, учителей-логопедов, комнат психологической разгрузки, медицинских кабинетов, создание информационных уголков с учетом особых потребностей детей-инвалидов, установка подъемных устройств), приобретение специального учебного, реабилитационного, компьютерного оборудования в соответствии с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей детей-инвалидов и детей с ОВЗ, оснащение кабинетов педагога-психолога, учителя-логопеда и учителя-дефектолога, кабинета психологической разгрузки (сенсорной комнаты), приобретение учебников для реализации адаптированных образовательных программ.

По результатам участия в конкурсном отборе субъектов Российской Федерации на предоставление в 2019 году субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку образования для детей с ограниченными возможностями здоровья в рамках федерального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование» Астраханская область объявлена победителем - получателем субсидий из федерального бюджета на поддержку образования для детей с ограниченными возможностями здоровья в рамках федерального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование» на основании протокола от 31.10.2018 № 7 заседания комиссии Министерства просвещения Российской Федерации по проведению в 2018 году отбора субъектов Российской Федерации на предоставление в 2019 году субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку образования для детей с ограниченными возможностями здоровья в рамках федерального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование».

В результате победы в конкурсном отборе на предоставление в 2019 году субсидии из федерального бюджета бюджету Астраханской области на поддержку образования детей с ограниченными возможностями здоровья, планируется создать на базе коррекционных школ площадки профессиональной ориентации, оснащенные современным оборудованием для обеспечения высокого уровня внедрения программ трудового и профессионально-трудоустройства в коррекционных школах по актуально востребованным на рынке труда профессиям, в том числе на базе детского технопарка «Кванториум».

Вместе с тем обеспокоенность вызывает отсутствие современного специального материально-технического обеспечения образовательного, коррекционного и реабилитационного процессов в коррекционных школах, при достаточной укомплектованности квалифицированными кадрами, имеющими специальное дефектологическое образование или соответствующую профессиональную переподготовку, в учреждениях отсутствует необходимое оборудование: диагностические комплексы,

логопедические тренажеры, коррекционно-развивающие средства.

Уполномоченный обращает внимание, что по сообщениям граждан, ряд образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам, не соответствуют СанПиН 2.4.2.3286-15. Например, в ГБОУ АО «Школа-интернат им. С.И. Здоровцева», где обучаются дети с ОВЗ с нарушениями опорно-двигательной функции, отсутствуют пандусы, лестничные марши и коридоры не приспособлены для передвижения детей на инвалидных колясках. В этой связи, Уполномоченный вновь обращается к Правительству Астраханской области с предложениями разработки Дорожной карты по приведению общеобразовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам, в нормативное состояние в соответствии с СанПиНом 2.4.2.3286-15 на условиях областного и муниципального финансирования.

В адрес Уполномоченного поступила жалоба гражданки Д. проживающей на нарушение права на образование ее несовершеннолетнего сына – ученика 9 класса, имеющего статус – ребенок-инвалид, в медицинском учреждении. В целях проверки доводов жалобы заявительницы детским омбудсменом был осуществлен выезд в ГБУЗ АО «Областная клиническая психиатрическая больница». В ходе посещения медицинского учреждения доводы заявительницы отчасти подтвердились. Выяснилось, что её сыну, находящемуся в специализированном отделении принудительного лечения, не оказываются образовательные услуги. Согласно статье 37 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», все пациенты, находящиеся на лечении или обследовании в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, вправе получать общее образование, в том числе по адаптированной образовательной программе. С целью оказания содействия в реализации права несовершеннолетнего на образование Уполномоченным в адрес министерства образования и науки Астраханской области было направлено заключение с рекомендацией принять необходимые меры по созданию условий для получения сыном Д. образования. В поступившем ответе содержались рекомендации для гражданки Д. – обратиться в образовательную организацию, в которой ранее обучался её сын, с заявлением о предоставлении ему образовательных услуг в медицинском учреждении. Как выяснилось, соответствующее обращение от неё не поступало, несмотря на заявительный характер организации образовательного процесса.

### **3.4. Социальные права детей**

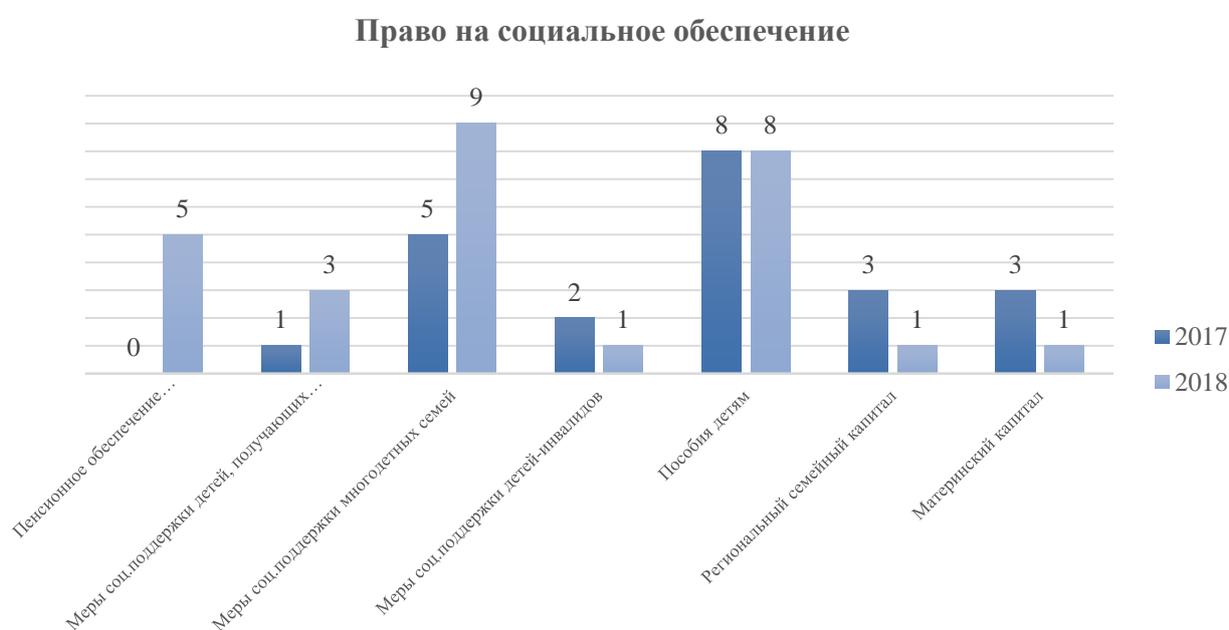
В области проживает более 14735 многодетных семей, что на 18% больше, чем в 2017 году (12206 многодетных семей), из них 8530 признаны в установленном порядке нуждающимися, поэтому получают меры социальной

поддержки. В 2017 году признанных нуждающимися семей было 3021.

В Астраханской области предусмотрена система мер социальной поддержки, направленная на сокращение бедности семей с детьми, которая включает следующие виды поддержки материального и нематериального характера: государственная социальная помощь, ежемесячные и единовременные выплаты на детей, субсидии и ежемесячные компенсации на оплату жилищно-коммунальных услуг, материальная и натуральная помощь в трудной жизненной ситуации, реализация программ по занятости и самообеспечению семей, меры, направленные на улучшение жилищных условий, льготы при поступлении и посещении образовательных организаций (школ, детских садов, учреждений дополнительного образования), льготы при посещении театров, музеев, культурно-массовых мероприятий, присвоение почетных званий, вручение наград, правовое просвещение населения.

Также на сокращение бедности работает такой инструмент как социальный контракт. Семьям, наиболее успешно развивающим индивидуальную деятельность, оказывается содействие в получении субсидий малым предпринимателям.

В 2018 году количество письменных обращений к Уполномоченному по реализации социальных прав составило 39 % от общего числа поступивших обращений. Больше всего обращений поступило по вопросам выплаты детских пособий (24%), мер социальной поддержки многодетных семей (28 %), материнского (семейного) капитала (5%), а также регионального семейного капитала (6%).



Анализ проблем, с которыми обращаются граждане по защите прав детей в сфере социальной поддержки на основе систематизации данных обращений граждан, позволяет сделать вывод, что в основном они связаны с правовой безграмотностью родителей, недостаточной осведомлённостью семей о льготах и гарантиях, о заявительном характере мер поддержки и

ограниченном сроке обращения для её оформления; об отсутствие информации о мерах социальной поддержки, порядке получения той или иной услуги.

Содействие в реализации прав детей Уполномоченным осуществлялось путем консультативной помощи по действующему законодательству в социальной сфере; разъяснений родительской общественности о принципах социальной справедливости и адресности социальной поддержки и социальной помощи тем, кто в ней больше всего нуждается; разъяснений порядка обжалования тех или иных решений; обращений в органы социальной защиты населения за разъяснениями по конкретным случаям, по вопросам не назначения или задержки социальных выплат семьям - получателям детских пособий, направление ходатайств и предложений.

В ряде случаев доводы жалоб подтвердились. Так, к Уполномоченному обратилась одинокая мать гр-ка Ф, которая указала, что более года по неизвестным причинам она не получает детские пособия. По обращению Уполномоченного была проведена ведомственная проверка по обстоятельствам, в ходе которой установлено, что назначение пособий детям произведено с нарушением норм законодательства, регулирующего порядок предоставления пособия. По результатам проведенной работы произведена корректировка назначения пособия. Доплата осуществлена в полном объеме.

В одной из жалоб к Уполномоченному заявительница указала, что в связи со смертью супруга ее несовершеннолетним детям Управлением Пенсионного Фонда РФ в Наримановском районе Астраханской области была назначена пенсия по потере кормильца, однако указанные выплаты заявительница получала не в полном объеме. По обращению Уполномоченного отделением Пенсионного Фонда РФ по Астраханской области проведена проверка, в результате которой факты о нарушении социальных прав несовершеннолетних подтвердились. За четыре месяца доплата к пенсии сформирована и выплачена в полном объеме. Заявительнице принесены извинения.

Подчас нарушения социальных прав являются следствием технических ошибок. Так, в адрес Уполномоченного обратилась жительница г. Астрахани в интересах своего малолетнего ребенка. В связи с предоставлением неверных сведений бухгалтером предприятия, в котором работает заявительница, в Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования РФ, ей была прекращена выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет раньше положенного срока. Неоднократные обращения заявительницы в Фонд и к руководству предприятия результатов не дали. Для оперативного решения вопроса Уполномоченным был установлен контакт с генеральным директором предприятия, который выразил готовность предоставить необходимые документы. После их направления в Фонд выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет осуществлена в полном объеме.

Обращения заявителей об отказе в признании их семей многодетными и предоставлении мер социальной поддержки, предусмотренных для данной

категории свидетельствуют, что многие проблемы проистекают из элементарного незнания людьми своих социальных прав, у некоторых возникает ложное ощущение, что их лишили каких-то прав, хотя – это не так.

Представляется, что необходимо в этом вопросе налаживать диалог власти и населения. Ведомства ведут недостаточную просветительскую работу, не оказывают гражданам необходимое содействие в реализации прав, что в конечном итоге приводит к социальной нестабильности на территории региона.

### 3.5. Права детей при раздельном проживании родителей

На протяжении нескольких лет наиболее проблемными остаются вопросы, связанные с семейными правоотношениями. В 2018 году поступило 74 обращения по семейным спорам. Это 21,5 % от общего количества обращений, поступающих к Уполномоченному.

В 2018 году возросло на 42 % количество обращений по вопросам осуществления родительских прав, споры родителей и других родственников о порядке общения с детьми, определения места жительства детей. Чаще всего развод супругов связан с конфликтами и взаимной неприязнью друг к другу. После расторжения брака родители не могут прийти к выработке оптимального режима общения с ребенком либо установить с кем из родителей должен проживать ребенок. К сожалению, от этого страдают дети.

#### Обращения по вопросам осуществления родительских прав



В целях оказания содействия в соблюдении прав детей в такой ситуации Уполномоченным осуществляется: организация и проведение примирительных (медиативных) процедур, оказание правовой помощи; организация проверок в органах опеки и попечительства; проведение профилактической работы по сохранению целостности семьи.

В случае, когда супруги не могут самостоятельно договориться, Уполномоченным проводится медиация. Так, к детскому омбудсмену обратился отец восьмилетнего мальчика, обеспокоенный тем, что редко видится с ребенком. После развода с женой порядок общения с сыном был

определен судом. Отцу разрешили встречаться с ребенком два раза в месяц. Но по стечению обстоятельств именно в эти дни недели мальчик посещал дополнительные занятия, поэтому отец его практически не видел. Недовольный таким развитием событий мужчина снова обратился в суд с иском об изменении порядка общения. Уполномоченному, в свою очередь, была адресована просьба оказать содействие в защите права ребенка на общение с обоими родителями. Уполномоченный провела личные встречи с матерью и отцом мальчика, в ходе которых выступила не только в роли правозащитника, но и – отчасти - семейного психолога, призвав обе стороны задуматься об эмоциональном состоянии ребенка, находящегося в центре конфликта. В результате проведенных медиативных процедур родители пришли к компромиссу, нашедшему отражение в заключенном на взаимовыгодных условиях мировом соглашении. Отец мальчика получил возможность чаще общаться с ребенком, а мать – организовывать дополнительные занятия в удобное время. После завершения судебного разбирательства заявитель выразил Уполномоченному благодарность за разрешение затянувшегося семейного спора.

Имеют место случаи, когда органы опеки и попечительства не способствуют разрешению конфликта между бывшими супругами. Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение о вынужденной длительной разлукой отца, проживающего в республике Дагестан, с сыном, проживающим с матерью в Астраханской области, из-за неправомерных действий с ее стороны, выразившихся в препятствии общения с ребенком, невозможности содержать ребенка. По обращению Уполномоченного министерством социального развития и труда Астраханской области указано органу опеки попечительства на необходимость взаимодействия с органами опеки и попечительства в Республике Дагестан и проведения индивидуально-профилактическую работы с родителями малолетнего. По результатам проведенной работы родители достигли согласия в части реализации родительских прав и исполнения родительских обязанностей в отношении малолетнего, а также выразили готовность урегулировать сложившуюся ситуацию в досудебном порядке.

В рассматриваемый период увеличилось количество обращений из пенитенциарных учреждений от женщин, осужденных на отбытие наказания, и содержащихся под стражей, что составило 35% от всех обращений этой тематики. Они касались вопросов общения с детьми, которые остались в семье, а также установления опеки над ними.

В адрес Уполномоченного обратилась гр-ка. А. – многодетная мать, содержащаяся под стражей в ФКУ «СИЗО-2» УФСИН России по Астраханской области. Заявительница в своем обращении адресовала Уполномоченному просьбу навестить детей в детском учреждении и помочь ее старшей совершеннолетней дочери оформить опеку над младшими детьми. Уполномоченный, посетив детское учреждение, удостоверилась, что дети здоровы и чувствуют себя хорошо, о чем незамедлительно проинформировала их мать. Однако в ходе проведенной проверки выяснилось, что ее старшая

совершеннолетняя дочь не имела намерения взять малолетних под опеку. Поэтому дети по-прежнему находились под надзором в социальном учреждении. Узнав это, заявительница попросила не разлучать детей, не передавать их под опеку чужим людям. Просьба заявительницы была удовлетворена. По ее заявлению в анкеты детей внесена информация о возражении матери относительно передачи их в замещающие семьи. Мать также просила о встрече со своими детьми. При координирующей роли Уполномоченного, содействии сотрудников УФСИН России по Астраханской области и директора социального учреждения, в котором находятся дети заявительницы, данную встречу удалось организовать. Для этого директору, как законному представителю детей, даны разъяснения о необходимости обратиться в судебную канцелярию по уголовным делам за получением разрешения на их свидание с матерью, а затем после согласования с администрацией следственного изолятора даты и времени свидания, дети смогли встретиться с матерью.

В адрес Уполномоченного также поступали обращения от женщин, содержащихся под стражей, с просьбой оказать им содействие во встрече с детьми, которые остались проживать в семье. В таких случаях разъяснялся установленный порядок организации таких встреч. Второй родитель, в зависимости от того находится ли дело на стадии предварительного расследования или уже в суде, должен обратиться либо к следователю, в чьем производстве находится дело, либо в судебную канцелярию по уголовным делам, за получением соответствующего разрешения. Но такие встречи не всегда удавалось организовать из-за отсутствия желания законного представителя детей на такие свидания с матерью.

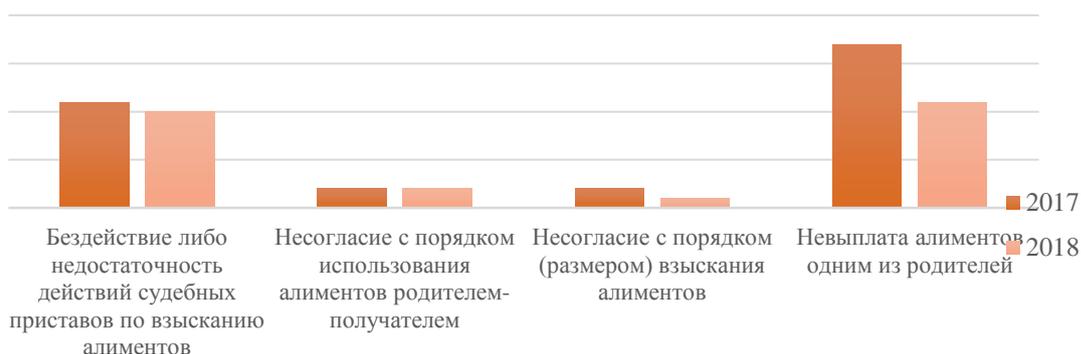
### **3.6. Право детей на получение содержания**

В Астраханской области проблема задолженности по алиментным обязательствам, к сожалению, не теряет своей актуальности. Лишь в 30 % случаев граждане, как показывает практика, которые должны выплачивать алименты, исполняют данную обязанность добровольно.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области, доля дел по алиментным обязательствам в общем объеме исполнительных производств остается практически неизменной (в 2017 г. - 2,32%; в 2018 г. – 2,43%).

В 2018 году количество обращений в адрес Уполномоченного по неисполнению алиментных обязательств по сравнению с 2017 годом снизилось почти в два раза. И всё же обоснованных претензий к деятельности должностных лиц службы судебных приставов остается немало.

## Алиментные обязательства



Прежде всего, следует отметить, что довольно часто меры, предпринимаемые судебными приставами-исполнителями для взыскания алиментов, не являются исчерпывающими, а главное – своевременными. Количество дел, оконченных в связи с «фактическим исполнением», снижается – при явном возрастании количества неоконченных исполнительных производств.

Годы	Количество исполнительных производств, оконченных фактическим исполнением	Количество неоконченных исполнительных производств
2017	6316	8316
2018	6309	7692

Одним из методов воздействия на неплательщиков алиментов является ограничение права выезда за пределы страны. В 2018 году эта мера применялась 8597 раз. У судебных приставов есть еще один эффективный рычаг воздействия на нерадивых родителей – ограничение права должника управлять транспортным средством. В 2018 году в этом праве были ограничены 858 неплательщиков алиментов. В 2018 году 228 астраханцев, уклоняющихся от уплаты алиментов, привлечены к уголовной ответственности. 13 неплательщиков алиментов получили реальные сроки и лишены свободы, 215 — приговорены к исправительным работам. За рассматриваемый период к административной ответственности привлечено более 900 жителей региона, задолжавших своим детям. 50 из них в качестве наказания получили административный арест, 29 – административный штраф, 831 – обязательные работы.

Во всех подразделениях Управления созданы и функционируют специализированные отделы по взысканию алиментов. Более активным стало взаимодействие приставов с Агентством по занятости населения Астраханской области – в части оперативного получения информации о регистрации должников в качестве безработных, их действиях по поиску работы. В рамках межведомственного взаимодействия необходимые сведения судебные приставы могут получить также и от налоговых органов, территориальных

управлений МВД и ФСИН России. С отделением Пенсионного фонда России по Астраханской области налажен электронный документооборот, в результате чего судебные приставы-исполнители получили возможность практически сразу получать исчерпывающие сведения о месте работы должника, адресе предприятия либо организации, величине заработка.

Однако, на практике случаются сбои. Так, к Уполномоченному поступило обращение жительницы г. Астрахани в интересах несовершеннолетнего ребенка. Заявительница указала, что ее бывший супруг не выплачивает алименты на содержание их сына. В результате проверки было установлено, что должник является получателем пенсии, на которую может быть обращено взыскание. Однако, в связи с тем, что сотрудник территориального органа Пенсионного фонда РФ не предоставил эту информацию на запрос судебного пристава – алименты с должника не взыскивались. По обращению Уполномоченного руководством территориального органа Пенсионного фонда РФ проведена служебная проверка, в ходе которой доводы жалобы подтвердились. По результатам проведенной работы право ребенка восстановлено. Заявительнице принесены извинения, а к сотруднику, допустившему нарушение, применено дисциплинарное взыскание.

Одним из факторов, затрудняющих взыскание алиментов в пользу несовершеннолетних, является отсутствие у должников имущества, на которое может быть обращено взыскание, а также невозможность для них трудоустроиться, найти подходящую работу и иметь легальный заработок.

Нередко, как отмечает региональное агентство по занятости населения, должники, чтобы избежать уголовной ответственности, обращаются с целью трудоустройства и получают статус безработного с правом получения пособия. А затем, злоупотребляя правом отказа от неподходящей работы, длительное время уклоняются таким образом от исполнения алиментных обязательств.

В связи с этим предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», исключив из пункта 3 статьи 4 категорию граждан, имеющих задолженность по алиментам, для которых оплачиваемая работа временного характера и общественная работа, требующая или не требующая предварительной подготовки и отвечающая требованиям трудового законодательства, будет считаться подходящей. Это позволит трудоустроить лиц, данной категории и обеспечить исполнение ими алиментных обязательств.

К Уполномоченному нередко обращаются матери несовершеннолетних, которые не могут взыскать задолженность по алиментам на содержание детей ввиду фактического отсутствия должника по месту жительства. Положительным обстоятельством является принятие в марте 2018 года изменений в статью 65 Федерального закона от 02.10.2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», согласно которым в случае отсутствия сведений о месте нахождения неплательщика алиментов в течение года после объявления его в исполнительный розыск судебный пристав-исполнитель обязан проинформировать взыскателя о данном обстоятельстве и разъяснить

ему право обратиться в суд с заявлением о признании должника безвестно отсутствующим.

По данным службы судебных приставов, в 2018 году в производстве было 592 розыскных дела, связанных с розыском должников по исполнительным производствам о взыскании алиментов. 42 % из них прекращены в связи с розыском должника. В 25 % случаев местонахождение должника в течение 1 года со дня получения последних сведений о нем не установлено и взыскателю разъяснено его право на обращение в суд с заявлением о признании должника безвестно отсутствующим.

Об отношении отдельных судебных приставов-исполнителей к своим прямым обязанностям весьма красноречиво говорит хотя бы такой факт. Одна из заявительниц несколько раз пыталась признать бывшего мужа безвестно отсутствующим, однако, как только назначались судебные заседания он «внезапно» объявлялся, обещал оплатить задолженность по алиментам, а затем... снова исчезал. Судебными приставами-исполнителями он вновь объявлялся в розыск, однако его местонахождение так и не было установлено.

По-прежнему остается актуальной проблема взыскания алиментов в пользу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По информации, представленной службой судебных приставов, основными причинами неисполнения документов этой категории является невозможность установления местонахождения должника или отсутствие имущества, на которое возможно обращение взыскания, так как зачастую должники ведут аморальный образ жизни, злоупотребляют спиртными напитками или должники находятся в местах лишения свободы. Были и иные причины. Например, при проведении сверок с учреждениями поступления исполнительных производств, выявлялись случаи указания судом в решении о взыскании алиментов учреждения, в которых ребёнок не содержится, поскольку уже переведен в другую организацию, в том числе и находящуюся за пределами региона.

В спецдокладе «Алиментные обязательства: проблемы, пути решения» (2016 г.) предлагалось создать региональную базу данных воспитанников детских учреждений, в пользу которых вынесены судебные решения о взыскании алиментов, что позволит не только своевременно получить информацию о местонахождении ребёнка, но и упростит проведение указанных сверок. Тем не менее, до сих пор эта работа службой судебных приставов не завершена.

### **3.7. Право ребенка жить и воспитываться в семье.**

#### **Обязательства родителей по отношению к детям**

В 2018 году на территории Астраханской области проживало 4708 детей-сирот, из них 90% детей устроены в семьи, 434 ребенка состоит на учете в региональном банке данных. Следует отметить, что число детей-сирот, состоящих на учете в региональном банке данных, сократилось более, чем в 3 раза. В 2010 году численность сирот составляла 5833 ребенка, из них только 53% детей воспитывались в замещающих семьях, 1459 несовершеннолетних

состояли на учете в региональном банке данных и нуждались в устройстве в семье.

### Устройство детей-сирот на семейные формы воспитания



На 53% снизилось количество усыновленных (удочеренных) детей (2017 г. – 90 детей, 2018 г. – 48 детей). Возросло количество отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью.

Количество родителей, лишенных родительских прав, в 2018 году по сравнению с 2017 годом увеличилось на 17,5 % (2017 г. – 71 чел., 2018 г. – 86 чел.). Уменьшилось количество родителей, восстановленных в родительских правах (2017 г. – 12, 2018 г. – 10 чел.).

### Лишение и ограничение родительских прав в Астраханской области



Лишение родительских прав, как известно, это прямой путь к разрушению семьи. Приведенная статистика свидетельствуют о том, что 65% родителей лишены родительских прав из-за уклонения выполнения

родительских обязанностей. Ежегодно службами социального сопровождения выявляются семьи, находящиеся в социально опасном положении. Проведенный анализ по итогам 2018 года показал, что из 663 семей, находящихся на профилактическом учете, 182 семьи, в которых родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию. Поэтому следует признать недостаточно эффективной работу с семьями, находящимися в социально-опасном состоянии, в ряде случаев – об отсутствии индивидуального подхода к ним, учитывающего потребности каждой неблагополучной семьи, неиспользование всех имеющихся возможностей, включая медиативные технологии для сохранения семьи и ее оздоровления в интересах ребенка.

На 51 % уменьшилось количество родителей, ограниченных в родительских правах (2017 г. – 45, 2018 г. – 22 чел.). Уменьшается количество родителей, в отношении которых отменено ограничение в родительских правах (2017 г. – 14 чел., 2018 г. – 2 чел.). В 2018 году по сравнению с прошлым годом на 34 % увеличилось количество отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью (2017 г. – 71, 2018 – 109). Причиной большей части отмененных решений является инициатива самих усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей (2017 г. – 26, 2018 г. – 57), а также ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей (2017 г. – 32, 2018 г. – 32).

Из общей численности детей, помещенных в 2018 году в специализированные социально-реабилитационные учреждения (1105 детей), 7,6% помещены по заявлению родителей. Следует отметить, что в последнее время участились случаи помещения на социальную реабилитацию детей, чьи родители (законные представители), имея хороший материальный достаток, постоянный заработок и место жительства, уклоняются от исполнения родительских обязанностей. В частности, такие родители ссылаются на отсутствие взаимопонимания с ребенком, невозможность осуществлять контроль за ребенком.

В 2018 году были выявлены 17 случаев помещения несовершеннолетних в специализированные учреждения по актам органов внутренних дел, в которых указано, что родители (законные представители) отказались забирать ребенка домой после проведенных розыскных мероприятий.

Конвенция о правах ребенка закрепляет, что дети имеют право на особую защиту и помощь, право на воспитание своими родителями, обеспечение их интересов, всестороннее развитие, уважение человеческого достоинства. Воспитание детей и забота о них — это не только нравственный, моральный долг родителей, но также и их право и обязанность. Законодательством Российской Федерации предусмотрена административно-правовая, семейно-правовая и уголовная ответственность родителей за ненадлежащее исполнение обязанностей.

В целях повышения ответственности родителей за надлежащее

исполнение родительских обязанностей целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 5.35 КоАП РФ, предусмотрев замену такого наказания как «предупреждение» на «обязательные работы на срок до пятидесяти часов либо», а размер штрафа увеличить «от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей», сейчас размеры штрафов составляют «от ста до пятисот рублей». При повторном совершении такого административного правонарушения, предлагается наказывать обязательными работами на срок до ста часов либо административным арестом на срок от десяти до пятнадцати суток.

Требует конкретизации понятие «нормальное воспитание» в Семейном кодексе Российской Федерации.

К сожалению, не решенной в регионе остается проблема совершенствования работы по профилактике семейного неблагополучия, учета несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении и трудной жизненной ситуации. На протяжении десяти лет не завершена модернизация автоматизированной информационной системы АИС «Семья и дети». На стадии согласования указанного проекта возникли трудности по его техническому обеспечению. Поскольку ранее созданная единая информационная система выявления и учета детей, находящихся в социально-опасном положении, является модулем АИС «Адресная социальная помощь» ведется исключительно сотрудниками центров социальной поддержки населения, в целях реализации полномочий министерства социального развития и труда Астраханской области, что исключает ее межведомственный характер. Кроме того, она содержит избыточные персональные данные по отношению к другим субъектам профилактики. В настоящее время министерством социального развития и труда Астраханской области вновь прорабатывается вопрос создания межведомственной рабочей группы для поиска решения вопроса внедрения в нашем регионе подобной системы.

\*\*\*

В 2018 году к Уполномоченному поступило 15 обращений родителей, несогласных с отобранием детей из семьи. Иногда вопросы удается урегулировать сразу. К примеру, жительница Астрахани обратилась с просьбой оказать содействие в возврате ее сына, помещенного в ГСКУ АО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Островок». По результатам межведомственного заседания при ГАУ АО «Многопрофильный социальный центр «Содействие» с участием Уполномоченного было принято решение о возврате ребенка в семью, но заявительнице указано на необходимость надлежащего исполнения своих родительских обязанностей.

Более сложные ситуации рассматриваются на заседаниях соответствующей рабочей группы при Уполномоченном<sup>40</sup>. В 2018 году состоялось три заседания рабочей группы.

На первом рассматривалась жалоба жительницы г. Астрахани, которая

---

<sup>40</sup> Рабочая группа по выявлению случаев неправомерного отобрания несовершеннолетних из семьи и случаев неправомерного вмешательства в дела семьи, созданная во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 1 января 2017 года № Пр-21.

утверждала, что сотрудники полиции и орган опеки препятствуют в возвращении её дочери из Центра «Улитка». В свою очередь представители органа опеки утверждали, что заявительница не смогла создать ребенку необходимые условия для жизни. Проверка, проведенная с выездом, на место показала, что хотя проблема надлежащих жилищных условий имеет место, заявительница нуждается в практической социальной и правовой помощи. Данная помощь и была оказана Уполномоченным: был разработан план первоочередных действий, в том числе по решению жилищного вопроса. В результате девочка вернулась к маме.

Второе заседание было проведено в связи с жалобой жительницы города Харабали, которая являлась родной бабушкой двух несовершеннолетних детей. Заявительница утверждала, что её дочь (мать детей) не исполняет в должной степени родительские обязанности, дети находятся без надзора. Заявительница жаловалась на бездействие органа опеки, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации муниципального образования «Харабалинский район». Члены рабочей группы пришли к выводу, что работа КДН с семьей носила скорее формальный характер. Вот лишь одно обстоятельство, говорящее в пользу такого заключения: о наличии у детей заболеваний, требующих оказания медицинской помощи, стало известно после их помещения ГСКУ Астраханской области «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Вера». Примечательно и то, что на профилактическом учете в КДН семья не состояла, каких либо мер, направленных на то, чтобы понудить матери детей к реальному исполнению родительских обязанностей, предпринято не было. Соответствующие органы пошли по наиболее «лёгкому пути»: они направили в суд исковое заявление об ограничении матери в родительских правах и взыскании алиментов. Следует отметить, что данное требование было удовлетворено, но, тем не менее, по заключению Уполномоченного судом было вынесено частное определение в адрес КДН, в котором отмечается фактическое бездействие данного органа.

Третье заседание состоялось в связи с обращением жительницы г. Астрахани, несогласной с помещением ее несовершеннолетнего ребенка в ГКСУ Астраханской области «Областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Исток». На заседании рабочей группы было установлено, что в отношении ребенка было совершено преступление сексуального характера, и, как следствие - нанесена страшная морально-психологическая травма, ребенок находился в состоянии перманентного стресса. По результатам проведенной работы был сделан вывод о том, применение столь крайней меры при сложившихся конкретных обстоятельствах, в конечном счете, отвечало интересам несовершеннолетнего. Членами Рабочей группы в адрес субъектов системы профилактики семейного и детского неблагополучия, а также матери несовершеннолетнего ребенка направлялись конкретные рекомендации по разрешению сложившихся ситуаций. После пройденного курса реабилитации ребенок вернулся в семью.

Вообще, что касается совершенствования порядка отобрания ребенка,

следует отметить, что данная процедура должна быть исчерпывающим образом урегулирована Семейным кодексом Российской Федерации. Однако на сегодняшний день, указанный нормативный акт подобному требованию не отвечает. В некоторых регионах (например, в Нижегородской области) «непосредственная угроза жизни и здоровью ребенка» рассматривается как единое основание для отобрания. При этом она определяется как «носящая прямой и явный характер, не вызывающая сомнения в возможности наступления негативных последствий в виде смерти, причинения телесных повреждений, стойких нарушений здоровья или иного вреда здоровью ребенка».

Критерии наличия непосредственной угрозы жизни и здоровью ребенка, как правило, следующие: 1) отсутствие полноценного ухода за ребенком; 2) отказ законных представителей от лечения ребенка, имеющего заболевание, требующее срочного медицинского вмешательства, либо иного опасного для его здоровья заболевания; 3) наличие признаков физического и (или) психического насилия над ребенком; 4) нахождения родителей в тяжелой степени опьянения; 5) наличие иных обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью ребенка.

С одной стороны, пункт 1 статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации наделяет (не обязывает) органы опеки и попечительства правом провести немедленное отобрание ребенка, с другой - обязывает их проводить отобрание только на основании акта уполномоченного органа. Акт об отобрании ребенка, по сути дела, является документом, который фиксирует обстоятельства, подтверждающие наличие непосредственной угрозы жизни и здоровью ребенка. Для того, чтобы орган опеки смог немедленно отобрать ребенка, если в ходе обследования жилищно-бытовых условий семьи придет к выводу о необходимости его отобрания, он должен либо получить акт об отобрании ребенка до проведения обследования, либо произвести отобрание до получения акта. В первом случае есть опасность, что акт отобрания ребенка будет носить формальный характер ввиду необходимости быстрого принятия соответствующего решения (как правило, немедленное отобрание проводится в течение 3-х часов с момента получения информации о нахождении ребенка в обстановке, угрожающей его жизни или здоровью), а во втором – отобрание будет произведено с нарушением закона.

С учетом вышеизложенного предлагается урегулировать следующим образом процедуру отобрания ребенка:

1) выявление ребенка, находящегося в обстановке, угрожающей его жизни или здоровью, включающее:

- регистрацию соответствующего сообщения в специальном журнале;
- создание комиссии по определению необходимости временного помещения ребенка в специализированное учреждение либо учреждение здравоохранения, в состав которой входят представители органов опеки и попечительства, правоохранительных органов и учреждения здравоохранения (далее – комиссия);
- выезд комиссии к месту фактического пребывания ребенка;

- установление обстоятельств, подтверждающих нахождение ребенка в обстановке, угрожающей его жизни или здоровью, составление соответствующего акта обследования жилищно-бытовых условий (далее – акт обследования);

2) отобрание ребенка при невозможности незамедлительного устранения угрозы жизни или здоровью, его доставление и передача по месту временного устройства, осуществляемое комиссией;

3) временное помещение ребенка в специализированное учреждение для несовершеннолетних либо учреждение здравоохранения – на основании письменного заявления родителей или ходатайства комиссии;

4) направление акта обследования в уполномоченный орган либо принятие решения о нецелесообразности дальнейшего пребывания ребенка в специализированном учреждении для несовершеннолетних, либо учреждении здравоохранения - в течение трех суток со дня его составления;

5) принятие уполномоченным органом акта об отобрании ребенка - в течение суток со дня получения акта обследования;

6) обращение органа опеки и попечительства в суд с иском о лишении родительских прав или об ограничении в родительских правах - в течение трех суток после принятия уполномоченным органом акта об отобрании ребенка.

Порой обращения заявителей в адрес Уполномоченного были обусловлены собственными необдуманно действиями. Так, в конце 2017 года, жительница г. Астрахани родила ребенка, находясь дома. Чтобы удостовериться, что ребенок здоров она отвезла его в детскую больницу, где после обследования ей отказали отдать ребенка, мотивировав это тем, что нет доказательств родства женщины с новорожденным. Заявительница обратилась за помощью к детскому омбудсмену. Ей незамедлительно была оказана помощь. Трудность заключалась в отсутствии у заявительницы денег на изготовление генетической экспертизы. После получения этой экспертизы, проведенной следственными органами в ходе процессуальной проверки, состоялось судебное решение. Но вступало в силу оно спустя месяц со дня вынесения, что не могло не отразиться на психологическом состоянии матери ребенка и «выбивало из колеи» родственников малыша. Поэтому потребовалось продолжить работу по сопровождению и оказанию содействия этой семье. В марте 2018 года органы службы ЗАГС исполнили решение суда об установлении факта рождения. Мама получила свидетельство о рождении ребенка.

В 2018 году к Уполномоченному обратилась гражданка Азербайджана, проживающая на территории региона. Она рассказала, что, будучи пятнадцатилетним ребенком она родила дочь, предоставив в медицинскую организацию документы своей сестры, тоже гражданки Азербайджана. На протяжении многих лет заявительница жила со своей дочерью, воспитывала ее. В прошлом году маму «по документам» депортировали на родину. В этой связи встал вопрос о депортации и ребенка. Заявительнице незамедлительно была оказана правовая помощь и рекомендовано обратиться в суд с целью установления факта рождения девочки. Однако для вынесения законного и

обоснованного решения в ее пользу суду необходимы были результаты генетической экспертизы. Выход был найден. Семье оказана не только правовая, но и материальная помощь на проведение экспертизы. В январе суд вынес решение, и девочка была передана матери.

В адрес Уполномоченного обратилась гр-ка П. по вопросу возобновления общения с несовершеннолетним внуком. Заявительница сообщила, что в марте 2018 года с неё были сняты полномочия опекуна в отношении внука в связи с нарушением требований действующего законодательства в части запрета на совместное проживание несовершеннолетнего с отцом, лишенным в отношении него родительских прав. Гр-ка П. сообщила, что в июне 2018 года отец мальчика погиб, а сама она получила свидетельство ГБУЗ АО «Областной наркологический диспансер» о прохождении полного курса первичной реабилитации и ознакомления с принципами программы выздоровления «12 шагов». В связи с изменившимися жизненными обстоятельствами и, учитывая, что уже отпали основания для ранее вынесенного запрета, заявительница хотела бы возобновить общение с внуком, который в то время уже воспитывается в приемной семье. Неоднократные обращения заявительницы в орган опеки и попечительства результатов не принесли. Вопрос удалось решить только после вмешательства Уполномоченного. Приемная семья выразила свое согласие на общение ребенка с бабушкой, а учитывая отсутствие в настоящее время обстоятельств, препятствующих взаимоотношениям подопечного с близкими родственниками, заявительнице было выдано разрешение на общение с внуком.

В 2018 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения, связанные с отстранением опекунов от своих обязанностей. Так, к детскому омбудсмену поступило обращение гр-ки О. с жалобой на действия органа опеки и попечительства Советского района г. Астрахани в части отстранения ее от обязанностей попечителя над несовершеннолетней внучкой. Однако в ходе проверки выяснилось, что такое решение было принято на основании ранее поданного самой заявительницей заявления в орган опеки и попечительства об освобождении ее от обязанностей попечителя в отношении девочки. Днем позже гр-ка О. изъявила желание восстановить статус попечителя. Заявительнице даны разъяснения, что отказ органа опеки и попечительства в уста-новлении опеки в этом случае являлся обоснованным, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 147 Семейного кодекса Российской Федерации, не назначаются опекунами (попечителями) лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей).

Особое внимание было уделено отдельным актуальным проблемам в организации деятельности органов опеки и попечительства. Образ специалиста органа опеки и попечительства стал негативным. Отобрали ребенка из семьи – виноваты органы опеки и попечительства (неправомерно вмешались), не успели отобрать, и ребенок пережил насилие или погиб – виноваты органы опеки и попечительства (не отследили ситуацию). Нередки обращения и в адрес Уполномоченных с жалобами на действия или бездействие этих служб. Анализ кадрового состава органов опеки

свидетельствует, что в среднем за последние три года почти каждый пятый сотрудник, работает в системе менее года (показатель по России 17 %); почти каждый третий, от одного года до трех лет (показатель по России 22 %), и только 40 % специалистов имеют стаж более 5 лет, это менее половины. При этом вузы не готовят специалистов по специальности «сотрудник органа опеки и попечительства». Текучесть кадров, неподготовленность специалистов, дефицит профессионального и методологического инструментария приводит к тому, что отдельные решения принимаются субъективно и некомпетентно. Всё это говорит в пользу того, что специалистов для работы в органах опеки нужно готовить специально, возможно, в рамках специальной образовательной программы. Не укрепив институт органов опеки и попечительства, не создав специалистам условия, при которых они могли бы эффективно работать, не обеспечив их необходимой законодательной базой, упрекать их в том, что они где-то недоработали.

То же самое нужно сказать о потенциальных приемных родителях. Несомненно, только подготовленная приемная семья, имеющая определенные навыки, знания и опыт, способна создать достойные условия для полноценного развития и воспитания детей. Но подчас приемные родители, не осознают в полной мере предстоящие трудности, в результате права приемных детей нарушаются. В целях недопущения подобных фактов необходима разработка критериев эффективности деятельности замещающих родителей, изменение подходов к отбору кандидатов и сопровождению семей. Если потенциальные замещающие родители будут знать требования к результату их деятельности, «случайные люди» сами отпадут.

### **3.8. Право детей на жилье**

В 2018 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило 54 письменных обращений и 40 устных по жилищным вопросам.

По сравнению с 2017 годом наблюдается рост обращений по вопросам о предоставлении жилых помещений и выселении несовершеннолетних. В большинстве случаев не предоставление жилых помещений семьям с детьми связано с низким уровнем бюджетного финансирования мероприятий по обеспечению жильем граждан, в том числе – льготных категорий. Очередность на получение как льготного жилья, так и социальных выплат на его строительство (приобретение), практически стоит на месте.

Выселение несовершеннолетних из жилых помещений, как правило, является следствием неправомерного использования их родителями жилого фонда маневренного назначения. Отказ освободить жилье, занимаемое без законных оснований, в свою очередь, зачастую обусловлен отсутствием желания, а иногда – и возможности переезда в жилые помещения, предоставленные гражданам органами местного самоуправления по договорам социального найма. Причины – удаленность нового жилья от привычного места жительства, несогласие с вариантом подселения в коммунальную квартиру, неудовлетворительное техническое состояние жилых помещений.

Кроме того, основанием для принятия судебного решения о выселении семьи с несовершеннолетними детьми может стать неисполнение обязательств по ипотечному кредитованию.

Анализ обращений в сфере реализации жилищных прав ребёнка также показывает, что наиболее уязвимыми в отношении соблюдения прав детей на достойные жилищно-бытовые условия являются многодетные, неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами и семьи, находящиеся в социально опасном положении. Наличие большого количества обращений о реализации детьми жилищных прав во многом обусловлено теми кризисными обстоятельствами, в которых находятся семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий. Порой нестабильность финансового положения семьи приводит к тупиковой ситуации, когда нет оснований для получения жилья «от государства», но также и отсутствует возможность его самостоятельного приобретения.

К сожалению, имущественные права детей иногда нарушают их родители, в том числе, одинокие матери, введённые в заблуждение своими сожителями, родственники, которые реализуют корыстные интересы в ущерб интересам детей. По-прежнему нередки случаи незаконного «обналичивания» средств материнского капитала. Полученные в собственность бесплатно земельные участки для индивидуального жилищного строительства зачастую незамедлительно продаются, а вырученные от их продажи денежные средства – растрачиваются, причем далеко не на улучшение жилищных условий.

Уполномоченным оказывалось содействие в реализации жилищных прав детей путем оказания консультационной и содействие в получении бесплатной юридической (адвокатской) помощи; содействие в сборе документов для постановки на учёт граждан, имеющих детей и нуждающихся в улучшении жилищных условий; направление в органы местного самоуправления мотивированных заключений на основе анализа предоставленных гражданами документов, действующего законодательства, судебной практики по решению жилищных вопросов в интересах детей; привлечение к проведению проверок правоохранительных и иных надзорных органов в сфере жилья и жилищно-коммунальных услуг; участие Уполномоченного в судебных спорах по жилищным делам в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, с дачей заключения по итогам рассмотрения дела.

В практике Уполномоченного были обращения, когда заявители не могут решить свой «квартирный» вопрос. Так, в своем обращении заявительница сообщила, что жилое помещение, в котором проживает её семья, состоящая из пожилой матери и несовершеннолетней дочери, является непригодным для проживания. В то же время реализовать право на получение нового жилья по договору социального найма семья не может ввиду отказа городской администрации.

Как выяснилось, квартира была предоставлена ныне покойному отцу заявительницы на основании решения исполкома Советского районного Совета народных депутатов в 1986 году. Никаких документов на квартиру, за исключением соответствующего ордера, на руках у П. не было.

В то же время, непригодным для проживания в установленном порядке – посредством вынесения соответствующего вопроса на разрешение межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов пригодности (непригодности) муниципального жилого помещения для проживания (далее - МВК) жилое помещение признано не было.

Поскольку жилое помещение не значится в реестре муниципального имущества муниципального образования «Город Астрахань», договор социального найма городской администрацией с семьей П. не заключался.

В результате сбора необходимых данных Уполномоченным был сделан вывод, что при таких обстоятельствах вопрос о возможности получения нового жилья может быть разрешен при наличии: 1) решения суда об обязанности администрации муниципального образования «Город Астрахань» заключить с семьей П. договор социального найма; 2) признания жилого помещения непригодным для проживания по итогам заседания МВК, инициированного собственником жилья; 3) наличия у дома, в котором расположено жилое помещение, статуса многоквартирного; 4) подтверждения всеми членами семьи, состоящими на регистрационном учете в квартире, факта нуждаемости в жилых помещениях.

Заявительнице были даны разъяснения относительно необходимости обращения в жилищное управление администрации муниципального образования «Город Астрахань» для подтверждения права на получение жилья, а также оказано содействие в оформлении искового заявления о заключении с её семьей договора социального найма на занимаемую квартиру.

В почте Уполномоченного были обращения, в которых сообщалось, что при переселении из сгоревшего жилого дома многодетной семье предоставлено жилье, непригодное для проживания – и это несмотря на то, что такие семьи нуждаются в особом попечении и защите со стороны государства и общества

По обращению Уполномоченного Лиманским подразделением территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Астраханской области в Икрянинском и Лиманском районах вынесено экспертное заключение о несоответствии жилого помещения государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам. В частности, установлено отсутствие туалета и вентиляции, наличие множественных сквозных щелей, частичное разрушение оконных проемов и деревянных полов. В свою очередь, службой жилищного надзора Астраханской области по итогам внеплановой проверки составлен акт проверки соблюдения обязательных требований жилищного законодательства, в котором отражены недостатки строительных конструкций дома, в том числе – основных. При этом, как следует из данного акта, дом находится в состоянии, угрожающим дальнейшим обрушением. Недостатки жилого помещения подтверждены также фотоматериалами, представленными заявителем.

Пункт 34 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного

Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47, предусматривает, что жилые помещения, расположенные в полносборных, кирпичных и каменных домах, а также в деревянных домах и домах из местных материалов, имеющих деформации фундаментов, стен, несущих конструкций и значительную степень биологического повреждения элементов деревянных конструкций, которые свидетельствуют об исчерпании несущей способности и опасности обрушения, являются непригодными для проживания вследствие признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Уполномоченным было направлено заключение в адрес главы администрации муниципального образования «Лиманский район», которым рекомендовано: 1) инициировать процедуру признания жилого помещения непригодным для проживания, а многоквартирного дома – подлежащим сносу; 2) рассмотреть возможность предоставления семье С. во временное пользование жилого помещения, отвечающего требованиям безопасности.

Согласно поступившему ответу, в результате его рассмотрения органом местного самоуправления в адрес семьи направлено предписание с рекомендацией провести текущий ремонт занимаемой квартиры. Категорически не согласившись с решением главы муниципалитета, Уполномоченный направил материалы указанного обращения в прокуратуру Лиманского района с просьбой провести проверку изложенных обстоятельств и принять меры прокурорского реагирования. Районная прокуратура согласилась с позицией детского омбудсмена и внесла в орган местного самоуправления представление об устранении нарушений жилищного законодательства. Представление прокурора удовлетворено, в настоящее время проводится процедура подготовки документов к заседанию межведомственной комиссии в целях разрешения вопроса о признании жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания.

К Уполномоченному поступали жалобы семей и одиноких родителей, воспитывающих детей, на неудовлетворительные условия проживания. Так, например, в 2018 году к детскому омбудсмену обратилась гражданка М. – одинокая мать, проживающая с ребенком и братом в одной из пятиэтажных «хрущёвок» города Астрахани. Заявительница сообщила, что над её квартирой, расположенной на пятом этаже, протекает крыша, что приводит к проникновению грязной воды в жилое помещение, образованию плесени на стенах, распространению неприятного запаха. Уполномоченным были незамедлительно направлены письма в администрацию Трусовского района г. Астрахани и контролирующие органы – Управление Роспотребнадзора по Астраханской области, региональную службу жилищного надзора. Районная администрация оперативно отреагировала на обращение детского омбудсмена и совместно с управляющей компанией произвела локальный ремонт кровли. Из полученных ответов контролирующих органов следовало, что ситуация с протечками в квартире заявительницы имеет длящийся характер. Ранее неоднократно проводились проверки технического состояния жилого помещения, в том числе – в текущем году. В результате их проведения установлен факт несоответствия квартиры санитарно-эпидемиологическим

нормам и требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. С учетом вышеуказанных обстоятельств администрацией Трусовского района г. Астрахани был сформирован и направлен в МВК пакет документов для рассмотрения вопроса о пригодности (непригодности) жилого помещения для проживания. Были выявлены основания для признания квартиры подлежащей капитальному ремонту. На основании соответствующего решения администрацией муниципального образования «Город Астрахань» вынесено распоряжение «О признании жилого пригодным для проживания и подлежащим капитальному ремонту. Установлен срок отселения зарегистрированных в квартире жильцов – до 31.12.2020.

Следует отметить, что основанием для оспаривания вынесенного администрацией муниципального образования решения может послужить заключение независимой экспертной организации, подтверждающее нахождение квартиры в техническом состоянии, исключающим возможность дальнейшего проживания в ней. В то же время решение органа местного самоуправления может быть обжаловано путем подачи в суд административного иска в течение 3 месяцев со дня вынесения оспариваемого решения. Соответствующие разъяснения были даны заявительнице.

\*\*\*

Одной из острейших проблем является низкие темпы обеспечения жильем отдельных категорий граждан, перед которыми имеются государственные обязательства

В адрес Уполномоченного обратилась гражданка С. с жалобой на длительное не предоставление жилого помещения её несовершеннолетнему сыну – инвалиду, страдающему заболеванием, входящим в перечень перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. В ходе рассмотрения жалобы выяснилось, что еще в 2016 году было вынесено судебное решение об обязанности администрации муниципального образования «Город Астрахань» обеспечить ребенка благоустроенным жильем. Тот факт, что на протяжении двух лет не предпринимались меры по исполнению судебного акта, городская администрация объясняла недостаточной наполняемостью местного бюджета, а также длительностью процедур, необходимых для приобретения жилых помещений для муниципальных нужд. Детский омбудсмен настаивала на ускорении исполнения местными властями своих обязательств перед семьей С. и другими гражданами, воспитывающими детей-инвалидов, оказавшимся в аналогичной ситуации. В декабре 2018 года ситуация наконец сдвинулась с «мертвой точки». Органом местного самоуправления был заключен муниципальный контракт на строительство многоквартирного жилого дома для обеспечения детей-инвалидов жилыми помещениями. Вместе с тем, длительное неисполнение городской администрацией своих обязательств, по мнению Уполномоченного, привело еще и к нарушению права семьи заявительницы на исполнения судебного решения, предусмотренного Федеральным законом от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение

судебного акта в разумный срок».

С целью содействия в восстановлении нарушенного права гражданке С. оказана помощь в составлении заявления в суд о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок. В настоящее время дело рассматривается Кировским районным судом г. Астрахани.

Другая заявительница сообщила, что на протяжении длительного времени её семья состоит на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении по списку молодых семей. Ситуация осложняется тем, что один из детей, воспитывающихся в семье У., имеет инвалидность. Семья У. состояла в списке молодых семей-участниц основного мероприятия «Обеспечение жильем молодых семей» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на протяжении нескольких лет. Однако, в настоящее время предоставление социальных выплат молодым семьям, участвующим в Программе, на территории муниципального образования «Город Астрахань» не осуществляется ввиду отсутствия необходимого объема денежных средств в муниципальном бюджете. В то же время, после достижения возраста 36 лет производится исключение молодых семей из списка. В результате изучения ситуации в целом по региону было установлено, что Программа также не действует на территории муниципального образования «Ахтубинский район».

Решить свои жилищные проблемы за счет предоставления социальных выплат на приобретение жилья семьям вынужденных переселенцев пыталась гражданка Г. Члены её семьи в составе пяти человек: сама заявительница, муж и трое дочерей, имеют статус вынужденных переселенцев из Чеченской республики. На территории Астраханской области семья Г. проживает около 20 лет и на протяжении всего этого времени состоит в списках вынужденных переселенцев, нуждающихся в получении жилых помещений.

За прошедшие годы состав семьи изменился – родились и подросли шестеро внуков. Но при подходе очередности на получение жилищных сертификатов Г. поставили перед фактом – выплаты на приобретение жилья будут предоставлены только тем членам семьи, которые родились в Чеченской республике и имеют статус вынужденных переселенцев. Сама Г., не согласившись с такой позицией органов государственной власти и местного самоуправления, обратилась в суд с иском о признании её шестерых несовершеннолетних внуков членами семьи вынужденных переселенцев в целях получения социальной выплаты на приобретение жилья. Однако ввиду правовой безграмотности заявительница не смогла правильно сформулировать свои требования, а также сформировать доказательственную базу. При таких обстоятельствах выиграть дело в суде было практически невозможно. Детским омбудсменом была оказана помощь Г. в составлении необходимых процессуальных документов. Кроме того, при содействии Уполномоченного к участию в деле был привлечен адвокат. Услуги судебного представительства были оказаны заявительнице бесплатно в рамках государственной программы бесплатной юридической помощи. В итоге исковые требования Г. были

удовлетворены судом. Появилась надежда, что семья вынужденных переселенцев будет обеспечена жильем в полном составе.

Не получив согласия органов опеки и попечительства, улучшить жилищные условия несовершеннолетних детей не смогла гражданка С. В своем обращении она сообщила, что находится в разводе с бывшим супругом. Продав маленькую квартиру, она имела намерения купить большую. Продаваемое жилое помещение в совместной собственности супругов не находилось. Вместе с тем, в ходе консультации по вопросу выдачи разрешения на продажу недвижимого имущества в ГКУ АО «Центр социальной поддержки населения Ленинского района г. Астрахани» заявителнице были даны разъяснения о необходимости учета мнения обоих родителей при получении предварительного согласия органа опеки и попечительства на совершение соответствующей сделки. Из ответа министерства социального развития и труда Астраханской области на запрос Уполномоченного следовало, что министерство разделяет такой подход к разрешению вопроса о продаже недвижимости.

В то же время, административные регламенты центров социальной поддержки населения содержат исчерпывающие перечни документов, которые заявители обязаны предоставить для получения государственных услуг. Запрещается требовать от заявителей представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами. Есть и исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги. В нем отсутствует такое основание для отказа в предоставлении государственной услуги как непредставление заявителем согласия бывшего супруга на продажу жилого помещения, собственниками долей в котором являются несовершеннолетние дети, не предусмотрено.

В то же время, Конституционный суд Российской Федерации в постановлении от 08.06.2010 №13-П, пришел к выводу, что из содержания абзаца второго пункта 1 статьи 28 и пунктов 2 и 3 статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации не вытекает право органов опеки и попечительства произвольно запрещать сделки по отчуждению имущества несовершеннолетних детей, совершаемые их родителями; напротив, в соответствии с общими принципами права и требованиями статей 2, 17 и 38 (часть 2) Конституции Российской Федерации и как показывает судебная практика, решения органов опеки и попечительства - в случаях их обжалования в судебном порядке - подлежат оценке судом исходя из конкретных обстоятельств дела.

Детским омбудсменом было направлено заключение в министерство социального развития и труда Астраханской области с рекомендацией принять меры, направленные на приведение деятельности подведомственных учреждений – органов опеки и попечительства в соответствие с нормами действующего законодательства либо внести соответствующие изменения в вышеуказанные административные регламенты. Заключение было удовлетворено. Министерством был дан ответ о том, что практика органов

опеки и попечительства будет приведена в соответствие с законом.

Чтобы хоть как-то решить жилищный вопрос, семьи с детьми зачастую обращаются к ипотечному кредитованию. При этом, в случае невозможности выплаты кредита, банки обращаются в суд с иском о выселении членов семьи заемщиков, в том числе – несовершеннолетних. В ежегодном докладе за 2016 год Уполномоченным по правам ребенка уделялось внимание проблеме использования материнского капитала в счет погашения кредита.

В 2018 году к Уполномоченному по правам ребенка поступило обращение семьи А. из г. Астрахани, которые хотя и не использовали для этой цели материнский капитал, но оказались заложниками ситуации с ипотечным кредитованием. Заявители сообщили, что вместе с ними в доме, приобретенном по ипотеке, проживают два сына, один из которых – инвалид, и трое несовершеннолетних внуков. Кредит семьей был взят в АКБ «Инвестиционный торговый банк» несколько лет назад. При этом, как это обычно бывает, условия договора, написанные мелким шрифтом, супруги А. не прочитали. Часть задолженности перед банком была погашена, но потом началась «черная полоса». Заявители тяжело заболели и вынуждены были тратить все получаемые денежные средства на лечение. Были допущены задержки платежей, банк не шёл ни на какие уступки: все варианты рассрочки отвергались, не принималось во внимание даже то, что на улице окажутся трое детей. Несмотря на то, что супруги А. не отказывались платить, банк подал в суд иск о выселении семьи и выиграл дело. В случае, если судебное решение вступит в законную силу, жить семье А. будет негде.

При рассмотрении дела, по-видимому, не была принята во внимание правовая позиция, изложенная в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 54, который указал на необходимость учета судом при рассмотрении указанной категории дел такое понятие как «незначительный характер неисполнения». Впрочем, есть надежда, что решение суда, вынесенное заочно (без присутствия ответчиков) будет отменено. Заявители уже подали в суд соответствующее заявление.

Серьезную озабоченность вызывают ситуации с правами на жилищно-коммунальное обслуживание. Так, от многолетней матери к Уполномоченному поступила жалоба на бездействие МУП г. Астрахани «Астрводоканал» по откачке канализационных вод. Заявительница сетовала, что на протяжении нескольких месяцев в квартире невозможно находиться из-за сильного запаха фекалий из подвального помещения. Специализированное предприятие на вызовы не реагировало. В результате инициированной Уполномоченным ведомственной проверки факт бездействия МУП г. Астрахани «Астрводоканал» нашел своё подтверждение. В короткие сроки подвал был очищен, работа внешней канализации налажена. Вместе с тем, службой жилищного надзора Астраханской области было установлено, что подтопление подвального помещения многоквартирного дома происходит вследствие ненадлежащей эксплуатации водоотводящих сетей, находящихся на балансе ФКУ «Исправительная колония № 10» УФСИН России по Астраханской области. Для разрешения проблемы необходима реконструкция

существующих наружных сетей водоотведения. В этой связи надзорным органом в администрацию муниципального образования «Город Астрахань» направлено обращение для принятия мер в рамках компетенции.

### **3.9. Право детей на летний отдых**

В 2018 году в период летней оздоровительной кампании (ЛОК) в регионе функционировало 232 летних оздоровительных учреждений (ЛОУ), в том числе: 6 загородных стационарных детских оздоровительных лагерей, 1 санаторно-оздоровительный лагерь круглогодичного действия, 1 лагерь труда и отдыха, 9 палаточных лагерей и 215 организаций с дневным пребыванием детей<sup>41</sup>. В 2017 году функционировало 242 ЛОУ, то есть их количество уменьшилось на 4,13%.

Это связано с недостаточной финансовой обеспеченностью. Отчасти повлиял и такой фактор, как отрицательные заключения, выданные территориальным органом Роспотребнадзора относительно готовности отдельных ЛОУ в приеме детей.

За весь период ЛОК всеми видами оздоровления, отдыха, занятости было охвачено 62 % детей школьного возраста (в 2017 году – 85 %). В оздоровительных лагерях Крыма и Краснодарского края отдохнуло 97 юных астраханцев (в 2017 году – 208). Вместе с тем, количество детей из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, отдохнувших в ЛОУ в 2018 году на 27,9% больше, чем в 2017 году. Общая численность таких детей – 3244 человека, в том числе: дети с ограниченными возможностями здоровья – 98 человека; дети-инвалиды – 56 человека; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей — 617 человек.

В 2018 году за счет активного сотрудничества с федеральными и международными центрами «Артек», «Смена» и «Орленок» 349 талантливых и одаренных детей региона приняли участие в разнообразных профильных образовательных сменах. На базе ГАУ АО «Эколого-биологический центр» был организован палаточный лагерь для 195 детей.

В профильных сменах «Юные казаки», «Волжаночка», РДШ «Стартап моего успеха» приняли участие 506 детей – подростки приобрели новые знания и умения, получили опыт позитивного взаимодействия между собой. С ними были проведены беседы о правах, обязанностях, ответственности несовершеннолетних, о вреде употребления алкогольной, табачной продукции, наркотических и психотропных веществ.

На санаторно-курортное лечение было направлено 56 детей, страдающих хроническими заболеваниями.

В общей сложности организованными формами отдыха и оздоровления были охвачены 19324 ребенка, что на 5,58% больше, чем в 2017 году (18359 детей). За счет средств муниципальных бюджетов в 2018 году было охвачено

---

<sup>41</sup> С одной стороны, развитие дополнительных форм детского летнего отдыха – положительная тенденция. Но возникает вопрос: а насколько эффективно и полноценно дети могут отдыхать, например, на пришкольных площадках? Ведь речь идет, как правило, о замкнутом пространстве на территории образовательной организации, которую они посещают в течение года. Оздоровительный эффект такого времяпрепровождения весьма сомнителен.

отдыхом и оздоровлением 15178 детей (по сравнению с 2017 годом охват детей увеличился на 4,5%).

В 2018 году в период оздоровительной кампании Астраханской области всеми формами отдыха, оздоровления и занятости (культурно-массовые мероприятия, голубые патрули, зеленые патрули, экспедиции, экологические отряды, спортивные мероприятия, дворовые площадки («Играем вместе», «Волжская палитра» и т.д.), пришкольные площадки, ремонтные бригады, экскурсии) охвачено 154979 детей, что на 50,4% больше, чем в 2017 году (103032 чел.).

Выраженный оздоровительный эффект отмечен у 93 % детей, слабый – у 6,8%, отсутствовал оздоровительный эффект у 0,2% детей.

\*\*\*

Перед началом летней оздоровительной кампании проверки рабочей группой по приемке детских стационарных оздоровительных учреждений Астраханской области было принято 6 учреждений из 7.

Оздоровительное учреждение ООО «Санаторно-оздоровительный лагерь круглогодичного действия «Астраханские зори» соответствующую проверку не проходило, обратившись с просьбой о переносе сроков её проведения. Несмотря на отсутствие акта о приемке лагеря, он начал прием детей с 15 июля 2018 года. Данное обстоятельство стало поводом для жалоб в прокуратуру и Уполномоченному. По итогам проверки, проведенной прокуратурой Приволжского района, были выявлены и другие нарушения. Оказалось, что в лагере отсутствуют развивающая программа и система внутреннего контроля качества предоставляемых услуг. Имеющийся паспорт антитеррористической защищенности объекта не соответствовал требованиям действующего законодательства. С родителями детей не были заключены договоры об оказании услуг. Кроме того, прием 35 детей на санаторно-курортное лечение был осуществлен без наличия санаторно-курортной карты по соответствующей форме. По фактам выявленных нарушений прокуратурой в адрес ООО СОЛКД «Астраханские зори» внесено представление об их устранении, соответствующая информация направлена в министерство здравоохранения Астраханской области. По итогам рассмотрения прокурорского представления нарушения были устранены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. Вместе с тем, был констатирован факт того, что лагерь, не в полной мере соответствовавший установленным требованиям, был включен в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления. Этот случай высветил серьезную проблему. В настоящее время федеральным законодательством четко не регламентированы принципы и порядок формирования указанных реестров, в результате чего возможны возникают ситуации, когда организации, не прошедшие все необходимые проверки и согласования, включаются в реестр и осуществляют свою деятельность.

\*\*\*

Перед началом смен все дети были осмотрены педиатрами и узкими специалистами территориальных детских поликлиник, с проведением

общеклинического обследования, санацией хронических очагов инфекций. Медицинское обеспечение детей (первичная медико-санитарная помощь, лекарственное обеспечение, неотложная медицинская помощь) в лагерях с дневным пребыванием осуществлялось медицинскими организациями, подведомственными министерству здравоохранения Астраханской области, по территориальному принципу. В загородных летних учреждениях с круглосуточным пребыванием медицинское обеспечение осуществлялось медицинскими работниками (врачами и средним медицинским персоналом) на договорной основе. Оказание скорой медицинской помощи детям осуществлялось ГБУЗ АО «Центр медицины катастроф и скорой медицинской помощи» в порядке первоочередности.

Государственным бюджетным учреждением здравоохранения Астраханской области «Центр медицинской профилактики», Центром здоровья для детского населения ГБУЗ АО «ДГП № 1» и ГБУЗ АО «ДГП №3» в период ЛОК проводились профилактические мероприятия, направленные на формирование ценностей здорового образа жизни, отказа от вредных привычек, пропаганду занятий физической культурой и спортом, профилактику травматизма.

Все организации отдыха и оздоровления в летний период были обеспечены медперсоналом, оказывающим медицинскую помощь на договорной основе, а также педагогическим персоналом. В период летней оздоровительной кампании за медицинской помощью обратились 79 детей (из них с различными видами травм и ушибов 45 детей). Госпитализированы 19 детей, из них с травмами – пятеро.

Активная работа по выявлению потенциально опасных объектов в летних оздоровительных организациях велась Уполномоченным в рамках акции «Безопасность детства». Силами общественности было проверено 4 загородных лагеря и 1 палаточный в Наримановском районе. В июне 2018 года Уполномоченный посетила оздоровительный комплекс «Алые паруса» (ГБОУ АО «Школа-интернат имени С.И. Здоровцева»). Был выявлен ряд недостатков, касающихся санитарного состояния спальных помещений, пищеблока, санузлов. При повторном посещении было установлено, что указанные недостатки были устранены.

Проверки проводились по линии главного управления МЧС России по Астраханской области. На 11 объектах было выявлено 38 нарушений требований пожарной безопасности.

Специалистами управления Роспотребнадзора по Астраханской области проведено 362 проверки, в том числе – 222 плановые и 140 внеплановых. Выявлено 468 нарушений санитарного законодательства, были выданы соответствующие предписания; составлено 352 протокола об административном правонарушении – вынесено 348 постановлений по делам об административных правонарушениях на сумму 531.500 рублей.

Особое внимание уделялось перевозке организованных групп детей. Проверено 534 транспортных средства, привлекаемых для перевозки детей и подростков, технически неисправные средства не выявлены. Также

осуществлены целевые проверки обустройства техническими средствами регулирования движения мест расположения дошкольных учреждений, учебных заведений, лагерей труда и отдыха детей и подростков, а также маршрутов их групповых перевозок к местам отдыха, оздоровления и занятости.

Всего в 2018 году проведено более 400 проверок ЛОУ с участием контрольно-надзорных органов. В ходе проверок деятельность ЛОУ не приостанавливалась. Случаев массовых инфекционных заболеваний и пищевых отравлений ЛОУ не зарегистрировано.

\*\*\*

В период летней оздоровительной кампании Уполномоченным проводились мероприятия по правовому просвещению несовершеннолетних, находящихся в ЛОУ. Распространялись тематические и адаптированные для детского возраста буклеты, памятки, содержащие информацию о правах ребенка. Члены Детского общественного совета и активисты Российского Союза Молодежи провели в летнем оздоровительном комплексе «Алые паруса» развлекательные мероприятия. Ребятам был показан концерт с участием астраханских юных «звезд», состоялось выступление команды КВН Приволжской Юниор-лиги.

Уполномоченным совместно с ГАУ ДО «Астраханский областной центр развития творчества» были организованы профилактические беседы на темы: «Личная гигиена школьника», «Все о ЗОЖ», «Лето и ЗОЖ», «Правильное питание», «Профилактика травматизма», «Профилактика табакокурения», «Здоровым быть модно» с демонстрацией видеороликов. Также центром в рамках проекта «Школьная медицина» проведены информационно-пропагандистские беседы по различным тематикам ЗОЖ на летних площадках пришкольных летних лагерей.

\*\*\*

Хотя в целом летняя оздоровительная кампания имела положительные результаты, процент охвата детей школьного возраста всеми видами оздоровления, отдыха, занятости составил только около 2/3 от общего количества детей, проживающих в регионе.

В этой связи, возможно, полезно учесть опыт других регионов. Так, в соответствии с законодательством Пермского края предусмотрено софинансирование отдыха детей за счет средств краевого бюджета и средств родителей, исходя из величины среднемесячного дохода семьи.

В качестве меры для решения государственной задачи по формированию современной системы организации безопасного отдыха и оздоровления детей было бы целесообразно принять соответствующую федеральную программу. Наряду с увеличением объема финансирования летней оздоровительной кампании, необходимо сформировать и согласовать с территориальным органом Роспотребнадзора планы-задания развития материально-технической базы загородных лагерей, что позволило бы контролировать состояние их материально-технической базы с учетом выполнения предписаний контрольно-надзорных органов.

#### 4. Заключение

Совместная деятельность Уполномоченного, органов власти всех уровней, общественности позволила направить их усилия на решение самых насущных проблем в сфере детства. В целом в Астраханской области в интересах детей принимаются разнообразные меры, направленные на снижение детской смертности, повышение качества жизни семей, создание условий творческого развития детей, их отдыха, оздоровления, безопасности.

Несмотря на отдельные факты нарушения прав ребёнка, о которых сообщается в представленном Докладе, ситуацию с соблюдением прав и законных интересов детей в Астраханской области в 2018 году можно оценить, как удовлетворительную.

Тем не менее, региональными органами законодательной, исполнительной власти и органами местного самоуправления требуется принятие дополнительных мер по отдельным вопросам обеспечения прав ребёнка. Первоочередной задачей является обеспечение безопасности, сохранения жизни и здоровья детей. В связи с этим, в том числе, пролонгируется действие региональных акций, направленных на профилактику гибели детей от внешних причин.

Рекомендации Уполномоченного по важнейшим вопросам в сфере семейной политики, безопасности детей, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принимаются во внимание и учитываются органами власти различных уровней при принятии необходимых решений. Однако требуются и дальнейшие шаги. В этой связи в Докладе представлены предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере детства. Рассчитываем на поддержку регионального законодательного органа в решении данных вопросов в 2019 году.

Значимым событием 2018 года стало принятие Федерального закона 27.12.2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». Закрепление на федеральном уровне организационно-правового статуса детских омбудсменов в регионах, наделение их дополнительными полномочиями, будет способствовать повышению эффективности деятельности данного правозащитного института.

Уполномоченный по правам  
ребёнка в Астраханской области  
А. БОНДАРЕВА