



# УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ



## ДОКЛАД О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019 ГОДУ



АСТРАХАНЬ • 2020

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

---

# **ДОКЛАД**

**о соблюдении прав и свобод  
человека и гражданина  
в Астраханской области в 2019 году**

**Астрахань  
2020**

**Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области в 2019 году.** – Астрахань : ООО «Типография «Новая Линия», 2020. – 116 с.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области подготовлен в соответствии со статьей 20 Закона Астраханской области от 06.11.2015 № 74/2015-03 «Об организации и осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также об отдельных вопросах правового регулирования его назначения на должность и освобождения от должности».

Доклад содержит сведения о количестве и тематике обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2019 году. В докладе приводятся факты нарушений прав жителей региона, выявленные в ходе деятельности Уполномоченного по правам человека, дается характеристика ситуации с обеспечением прав и свобод человека и гражданина в основных сферах, а также излагаются его рекомендации в адрес государственных и муниципальных органов.

© Уполномоченный по правам человека  
в Астраханской области, 2020

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	5
I. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2010–2018 гг.: ПРИОРИТЕТЫ, ТЕНДЕНЦИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ .....	7
II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛОЖЕНИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В 2019 ГОДУ В СВЕТЕ АНАЛИЗА ОБРАЩЕНИЙ .....	19
III. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН .....	47
Лица с ограниченными возможностями здоровья .....	47
Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей .....	54
Потерпевшие от преступлений и лица, нуждающиеся в квалифицированной юридической помощи .....	59
Женщины, ставшие жертвами семейно-бытового насилия .....	65
Граждане России – жители Астраханской области, оказавшиеся на территории Сирийской Арабской Республики .....	68
Подследственные, содержащиеся под стражей, и осужденные к лишению свободы .....	70
Граждане, утратившие социальные связи и являющиеся лицами без определенного места жительства .....	75
IV. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЖИТЕЛЕЙ РЕГИОНА В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	79
Заключение .....	113



# ВВЕДЕНИЕ

**В** соответствии с частью 1 статьи 20 Закона Астраханской области от 6 ноября 2015 года № 74/2015-03 «Об организации и осуществлении деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, а также об отдельных вопросах правового регулирования его назначения на должность и освобождения от должности» представляю доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области в 2019 году.

Как и в предыдущий период, в истекшем году деятельность Уполномоченного по правам человека осуществлялась по трем основным направлениям:

- оказание содействия в восстановлении нарушенных прав граждан (рассмотрение в этой связи жалоб на решения, действия (бездействие) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц;
- разработка предложений и рекомендаций, направленных на устранение системных предпосылок, способствующих нарушению прав, и адресация их органам законодательной и исполнительной власти;
- правовое просвещение граждан.

Содержание и выводы доклада основаны, прежде всего, на анализе итогов рассмотрения обращений граждан, поступавших в течение 2019 года, а также на обобщении результатов посещений различных учреждений, итогов проверок, которые были инициированы Уполномоченным по правам человека.

Как и в прежние годы, при подготовке доклада были использованы официальные сведения, полученные от государственных и муниципальных органов, различных некоммерческих организаций. Большим подспорьем стали также статьи, опубликованные в средствах массовой информации и на различных Интернет-ресурсах, материалы и документы, предоставленные общественными объединениями и гражданами, осуществляющими добровольческую деятельность, имеющими собственный опыт в отстаивании своих прав и законных интересов.

Как форма реагирования на наиболее распространенные, типичные и, часто грубые, вопиющие, случаи нарушений прав, доклад Уполномоченного по правам человека призван сделать соответствующие факты достоянием общественности и органов власти всех уровней – с тем, чтобы привлечь их внимание к наиболее актуальным проблемам в этой сфере.

## І. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2010–2018 гг.:

### ПРИОРИТЕТЫ, ТЕНДЕНЦИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ

**П**редставляя нынешний – десятый по счету – ежегодный доклад о положении с правами и свободами человека и гражданина в Астраханской области, считаю необходимым сделать краткий обзор деятельности института Уполномоченного по правам человека за период с 2010 по 2018 гг.

**2010** – год 65-летия Великой Победы. Главное внимание было сосредоточено на защите прав участников и инвалидов Великой Отечественной войны, вдов погибших ветеранов, тружеников тыла.

Пожалуй, наиболее актуальным вопросом было обеспечение жильем граждан указанной категории. Свыше двухсот астраханцев – тех, кто ратным и трудовым подвигом приближал нашу Победу, – на тот момент проживали в помещениях, не отвечающих критериям благоустроенности и годами ожидали улучшения жилищных условий. Одной из причин этого являлось безответственное отношение отдельных должностных лиц к формированию учётных дел, представляемых в комиссию по обеспечению жильём отдельных категорий граждан при Правительстве Астраханской области, которая раз за разом возвращала их для доработки. Не удивительно, что при подобном положении вещей многие участники войны и труженики тыла *не доживали* до момента реализации своего права на жилье. В ряде случаев ветеранам необоснованно отказывали в постановке на жилищный учет



либо столь же необоснованно снимали с такового. По предложению Уполномоченного по правам человека комиссия внесла определенные коррективы в порядок своей работы. Были установлены жесткие сроки для устранения недостатков в учётных делах. Результат не замедлил сказаться. К примеру, в 2010 году удалось добиться предоставления жилья кавалеру двух орденов Славы из села Бирюковка Приволжского района. Были восстановлены жилищные права вдовы участника Великой Отечественной войны из села Золотуха Ахтубинского района, инвалида Великой Отечественной войны из села Фунтово Приволжского района и других граждан.

Более пристальное внимание стало уделяться вопросам обеспечения трудовых прав. Импульсом послужили многочисленные жалобы работников, которым компенсационные выплаты пытались «втиснуть» в рамки минимального размера оплаты труда.

С 2010 года Уполномоченный по правам человека добился изменения подхода к «паспортизации» граждан, находящихся в местах лишения свободы. В отдельных колониях доля осужденных, не документированных паспортом, доходила до 30%. Астраханский омбудсмен изложил в адрес территориальных органов Федеральной миграционной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, МВД России рекомендации, направленные на межведомственное взаимодействие. В результате ситуация нормализовалась: люди, освобождающиеся из заключения, получили возможность более успешной адаптации к нормальной жизни.

---

**2011** – основное внимание общественности в этом году было сосредоточено на полигоне Ашулук в связи с гибелью солдат-срочников, которые были привлечены к утилизации боеприпасов, срок хранения которых истёк.

Практически с начала года в массовом порядке стали поступать жалобы на ненадлежащие условия, холод в палатках, плохое питание. Выездные проверки, проведенные совместно с Военной прокуратурой Каспийской флотилии, активистами Комитета солдатских матерей Астраханской области, показали, что проживание военнослужащих, их бытовое и медико-санитарное обеспечение было организовано без учёта климатических условий региона. После вмешательства астраханского омбудсмана были приняты меры по надлежащему обустройству полевых лагерей. Однако худшее, к сожалению, случилось позднее. Весной –

летом 2011 года при проведении такелажных работ погибли молодые солдаты. Тревогу у астраханцев стали вызывать подземные толчки. Фрагменты неразорвавшихся боеприпасов создавали угрозу для экологии.

Уполномоченным по правам человека с самого начала ставился вопрос о принципиальной недопустимости привлечения к утилизации боеприпасов солдат срочной службы. Поднять эту проблему на высшем уровне удалось в ходе встречи Президента Российской Федерации с региональными уполномоченными по правам человека (декабрь 2013 года). Со стороны В.В. Путина был немедленный отклик. Глава государства дал поручение тщательно разобраться; в итоге, было принято решение о возвращении воинских частей к местам дислокации, а также о прекращении работ по утилизации боеприпасов на полигоне Ашулук.

В 2011 году новым направлением стала деятельность по защите прав лиц, призываемых на срочную военную службу. В результате проверок жалоб призывников и их родителей были вскрыты факты нарушений в деятельности военных комиссариатов и военно-врачебных комиссий. В частности, в РВК отсутствовал надлежащий контроль за наличием у молодых людей оснований для освобождения от военной службы или предоставления отсрочки от призыва; некоторые медики (которые впоследствии были привлечены к уголовной ответственности) игнорировали медицинские документы, представляемые призывниками, допускали унижение их человеческого достоинства. Имели место случаи призыва людей с тяжёлыми хроническими заболеваниями и, как следствие, их последующее комиссование, ибо сразу выявлялась их непригодность к строевой службе. Руководством военного комиссариата Астраханской области было принято принципиальное решение о ежегодном включении Уполномоченного по правам человека в состав областной призывной комиссии.

В 2011 году Уполномоченный по правам человека обратился к проблеме, которая не утратила актуальности: обеспечение астраханцев питьевой водой. До общественности были доведены тревожные факты неблагополучия в этом вопросе<sup>1</sup>. При этом отмечалось, что водопроводные и насосные станции, обеспечивавшие когда-то пополнение водой юго-западных подstepных ильменей, фактически не действуют. Ещё в 2011 году астрахан-

---

<sup>1</sup> Вследствие сброса в Волгу промышленных и коммунально-бытовых отходов, в её низовьях сконцентрированы загрязняющие вещества со всей водосборной площади, а очистке подвергается лишь 50% воды, забираемой для питьевых нужд. Как следствие, до 30% населения региона имеют заболевания, связанные с употреблением некачественной воды. Более половины населенных пунктов области не имеют централизованного водоснабжения, около 10% населенных пунктов пользуются привозной водой. Высок удельный вес учреждений, которые лишены водоснабжения: 25% общеобразовательных, 12,2% дошкольных, 21% лечебно-профилактических.

ский омбудсмен «бил тревогу» по поводу того, что износ разводящих сетей водоснабжения составляет 80 %, систем водоотведения – 67 %, а в целом 10 % всего водопроводного хозяйства имеет предельный 100-процентный износ. Было установлено, что во многих сельских населенных пунктах питьевая вода подается лишь несколько часов в сутки (хотя действующее законодательство предусматривает бесперебойную, круглосуточную подачу коммунальных услуг в объемах, необходимых потребителю). При этом вызывала недоумение «тарифная политика», поскольку в различных населенных пунктах стоимость услуги водоснабжения колебалась в разы.

К сожалению, к 2017 году стало окончательно ясно: объекты, столь широко разрекламированные бывшим руководством регионального министерства жилищно-коммунального хозяйства, а также ООО ПКФ «Каналводстрой», были сооружены с грубейшими нарушениями. Программа «Чистая вода» оказалась по сути провалена, и теперь уже новому руководству региона вновь приходится заново решать проблему обеспечения населения качественной питьевой водой.

**2012** – год, когда о значимости института Уполномоченного по правам человека впервые было заявлено на высшем государственном уровне. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что рассматривает уполномоченных по правам человека, как своих «прямых союзников».

Уполномоченный по правам человека впервые обращается к вопросам обеспечения важнейшего конституционного права – на справедливое судебное разбирательство. Проведён анализ судебной статистики с целью «сканирования» уровня обеспеченности защиты основных прав и свобод жителей региона. Полученные сведения продемонстрировали повышение доверия людей к судебной власти, и то, что при грамотном и своевременном обращении в суд, люди могут успешно отстаивать свои права и законные интересы<sup>2</sup>. Не вмешиваясь компетенцию судебной вла-

<sup>2</sup> Так, при сопоставлении сведений за 2011 и 2012 гг. отмечены следующие тенденции. В 2012 году на 13 % увеличилось количество рассмотренных дел о защите социальных прав граждан, при этом было удовлетворено 83 % поданных исков. На 21 % возросло количество исковых заявлений по спорам, связанным с приватизацией жилых помещений, и, при этом, более 90 % решений также было вынесено судами в пользу граждан. По делам о защите прав потребителей суд удовлетворил в пользу граждан 68 % всех исков; по делам о взыскании страховых возмещений – соответственно 86 %; по делам о защите трудовых прав (требования, связанные с незаконным увольнением, невыплатой заработной платы, нарушениями охраны труда и техники безопасности и т.д.) – свыше 84 %.

сти, Уполномоченный по правам человека стремился изыскивать приемлемые формы оказания помощи гражданам, не согласных с судебными актами.

Начиная с 2012 года, особое внимание уделяется вопросам обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Уполномоченный по правам человека призвал органы власти более объективно оценивать ситуацию в сфере здравоохранения; в его докладах, заключениях и письмах в различные инстанции приводились конкретные сведения, свидетельствующие о явном неблагополучии в медицине. Так, показатель смертности от туберкулеза в регионе в тот период в 1,8 раза превышал средне-российский показатель. Явственно проявилась тенденция увеличения количества больных со злокачественными новообразованиями. При этом во многих ЛПУ наблюдалась хроническая нехватка койко-мест, ветшала и приходила в упадок материально-техническая база. Значительная часть медицинского оборудования была физически изношена и морально устарела (соответственно, неоднократно выработавшие свой ресурс приборы и аппараты не могли гарантировать высокое качество обследований и, эффективность лечения). Тогда же, в 2012 году Уполномоченный по правам человека озвучил проблему «кадрового голода» в сельской медицине.

С 2012 года на новый уровень выходит взаимодействие Уполномоченного по правам человека с государственным органом законодательной власти региона. Наиболее социально-значимые рекомендации Уполномоченного по правам человека находят отклик у депутатского корпуса. Так, в 2012 году были внесены изменения в областной Закон «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области»: право на бесплатные земельные участки получили граждане, которые наряду с родными, воспитывали приёмных детей. Кроме того, к числу детей, проживающих с родителями, отнесли и тех, кто временно (например, в связи с учёбой) находился за пределами Астраханской области и был формально «прописан» в другом субъекте Российской Федерации. Также по предложению Уполномоченного по правам человека депутаты инициировали внесение изменений в Федеральный закон от 30.04.2008 года № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке пенсионных накоплений». В частности, в нём было прописано, что является «страховым случаем» для участников программы финансирования пенсионных накоплений, установлены чёткие основания прекращения уплаты дополнительных взносов и процедура их возврата застрахованному лицу.

**2013** – год, когда Уполномоченный по правам человека сосредоточил главное внимание на проблемах обеспечения прав граждан с ограниченными возможностями здоровья, в связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов.

Был подготовлен специальный доклад «О состоянии реализации прав инвалидов на доступную среду жизнедеятельности в Астраханской области». В нем констатировалось, что порядка 90 % объектов социальной инфраструктуры в той или иной степени (чаще всего, полностью) недоступны для инвалидов. Это также относилось к жилым домам, возведённым уже после принятия СНиПов, которыми было предусмотрено создание условий для доступности движения инвалида в кресле-коляске от входа в здание до любого этажа. Уполномоченный по правам человека отметил, что в регионе распространён феномен «мнимой доступности».

В 2013 году удалось «сломать» неправомерную практику, когда инвалидам с тяжёлыми формами хронических заболеваний отказывали в праве выбора формы реализации права на жилье. Муниципальные чиновники пытались обосновать свои действия, манипулируя нормами различных нормативных актов, вопреки статье 31 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которой, при наличии нескольких нормативно установленных форм реализации одного и того же права, конкретная форма определяется инвалидом по его выбору.

Начиная с 2013 года стали проводиться совместные приемы с руководителями территориальных подразделений федеральных государственных органов, министрами регионального Правительства. Граждане, ставя вопросы перед «первыми лицами», получили возможность более обстоятельно изложить аргументы, при необходимости указать на недостатки «нижестоящих» звеньев. В результате, те, кто ещё вчера тщетно «ходил» от одного исполнителя к другому, подчас немедленно добивались положительного разрешения своего вопроса. По крайней мере, заявители получили уверенность, что поставленная ими проблема будет взята под личный контроль руководителя государственного органа, а их заявление – подвергнуто тщательной проверке.

**2014** – стал годом, когда Астраханская область, в числе других регионов ЮФО и СКФО, испытала последствия событий на юго-востоке Украины.

На территории Астраханской области находилось от 2 до 3 тысяч беженцев. Региональные власти с самого начала предприняли меры по приёму людей, созданию надлежащих условий для их размещения, оказания первичной помощи в обустройстве, определению дальнейшего правового статуса. Уполномоченный по правам человека вошел в состав оперативной рабочей группы, а затем – межведомственную комиссию, отвечавших за координацию работы соответствующих структур. Астраханский омбудсмен неоднократно посещал пункты временного размещения переселенцев; проводил встречи с людьми и оказывал им необходимую правовую помощь; совместно с волонтерами и различными НКО организовывал сбор и передачу продуктовых наборов, медикаментов, одежды, книг.

При этом удалось добиться исправления ситуации с обеспечением «прозрачности» очередности вынужденных переселенцев на получение жилищных сертификатов. Вопреки постановлению Правительства Российской Федерации от 21.03.2006 года № 153, согласно которому списки очередников должны быть в свободном доступе, соответствующие областные структуры не обеспечили право людей на информацию, и лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека ситуацию удалось исправить.

С точки зрения, прежде всего, доступа к информации Уполномоченный по правам человека обратился к теме обеспечения права граждан на участие в местном самоуправлении. Анализируя деятельность глав муниципальных образований районного и поселенческого уровня, он обратил внимание на то, что некоторые из них абсолютно «закрыты» от населения. Наиболее наглядно это проявлялось в практике ведения сайтов органов местного самоуправления, на которых обязательная информация (к примеру, сведения, связанные с бюджетным процессом, вакансиями и т. д.), не публиковались годами. Сама структура и навигация многих сайтов органов местного самоуправления не обеспечивали реальную «прозрачность» местной власти для населения.

**2015** – начиная с этого года Уполномоченный по правам человека участвует в реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 года № 1666.

В рамках указанной деятельности активизируется его рабочее взаимодействие с национально-культурными объединениями. При проведении областного конкурса исследовательских работ учащихся «Права ребёнка в новом веке» впервые в качестве самостоятельной была определена номинация «Единство Российской Федерации как многонациональной и многоконфессиональной страны».

Более оперативно разрешать различные вопросы, связанные с защитой прав граждан, удаётся благодаря расширению практики постоянного участия Уполномоченного и сотрудников его аппарата в работе различных коллегиальных органов, межведомственных комиссий и рабочих групп.

Большее внимание стало уделяться защите прав лиц, прибывших в регион в качестве «иностранцев работников». Удалось решить застарелую проблему, о которой ранее упоминали в своих докладах Уполномоченные по правам человека: речь идёт об ускорении процедуры исполнения судебных решений об административном выдворении лиц, нарушивших миграционное законодательство. Уполномоченный по правам человека начинает постоянный мониторинг обеспечения прав иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД России по Астраханской области.

Начиная с 2015 года, Уполномоченный по правам человека в своих докладах ставит вопрос о возмещении транспортных расходов либо иной организации доставки лиц, страдающих хронической почечной недостаточностью и принимающих процедуру гемодиализа («искусственная почка»), которые проживают в сельских населенных пунктах. Благодаря органам государственной власти региона проблему удаётся разрешить в интересах граждан, нуждающихся в этом виде медицинской помощи.

**2016** – в течение этого года Уполномоченный по правам человека много занимается проблемами экологии, обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду.

Год памятен так называемым «мусорным коллапсом», когда контейнеры для сбора ТБО неделями стояли переполненными, издавая зловоние и захламляя территории, прилегающие к жилым домам, а буквально в центре областного центра скапливались огромные свалки. Уполномоченным по права человека ставятся вопросы, связанные с утилизацией и переработкой бытовых и промышленных отходов.

Уполномоченный по правам человека, реагируя на многочисленные жалобы астраханцев, обращается к проблеме чистоты атмосферного воздуха. Также много внимания уделяется рассмотрению обращений граждан по вопросам землепользования: формирование земельных участков для льготников и подведение к ним необходимых систем жизнеобеспечения; земельные паи; оформление земли в собственность; адекватное возмещение в случае изъятия земельных участков и объектов недвижимости на них для муниципальных нужд.

В 2016 году в средствах массовой информации стали все чаще появляться сообщения о дорожно-транспортных происшествиях, которые заканчивались травмами, а подчас приводили к гибели людей. В этой связи Уполномоченный по правам человека много внимания уделял вопросам обеспечения дорожной безопасности; обращал внимание должностных лиц Управления ГИБДД УМВД России по Астраханской области и органов местного самоуправления на неудовлетворительное качество дорожной разметки (прежде всего, «пешеходный переход»), отсутствие в необходимых местах светофоров, дорожных знаков, искусственных неровностей.

---

**2017** – стал первым годом реализации Закона Астраханской области от 22 декабря 2016 года № 85/2016-ОЗ «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области».

Данный нормативный правовой акт, как известно, вызвал неоднозначную реакцию в обществе. Его обсуждение и принятие сопровождались акциями протеста; критика его концепции и отдельных положений раздавалась со стороны различных общественных объединений, отражающих интересы пенсионеров, ветеранов, инвалидов, а также отдельных граждан. Ряд замечаний принципиального характера высказывал также Уполномоченный по правам человека.



В 2017 году предметом внимания Уполномоченного по правам человека в Астраханской области стала информация, получившая освещение в ряде центральных и региональных СМИ. Речь шла о проблемах, с которыми сталкиваются слабовидящие граждане при получении пенсии в отделениях Сбербанка, а также – совершении банковских операций. Данный вопрос поднимался и в обращениях граждан. Согласно статье 14.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», инвалиды по зрению при осуществлении банковских операций вправе использовать факсимильное воспроизведение собственноручной подписи, проставляемое с помощью средства механического копирования. Проблема, однако, в том, что факсимиле имеется не у всех инвалидов по зрению. Более того, у тех, кто учился по шрифту Брайля, подписи не было в принципе: в паспорте у них стоит не подпись, а штамп с фамилией. Таким образом, даже при наличии нотариально удостоверенного факсимильного воспроизведения подписи она будет расходиться с «подписью» в паспорте. Трудность заключалась ещё и в том, что часто нотариусы отказывались заверять такого рода подписи, так как повторно воспроизвести аналогичную подпись невидящие люди не могут. Для предоставления банковских услуг инвалидам по зрению необходимо, чтобы наряду с сенсорными планшетами, в офисах Сбербанка имелись и голосовые устройства. Руководство Сбербанка России признало обоснованность доводов астраханского омбудсмена и сообщило о намерении учесть их при совершенствовании работы с клиентами.

---

**2018** – год 70-летия Всеобщей Декларации прав человека и 25-летия Конституции Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в своей деятельности концентрирует внимание на трех направлениях, которые определяют достойный уровень жизни: жилище, здравоохранение, труд.

Особое внимание уделялось обеспечению жильем:

- 1) молодых семей в рамках соответствующей программы;
- 2) лиц, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- 3) лиц, указанных в Законе Астраханской области от 10.10.2006 года № 75/2006-ОЗ «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области».

Уполномоченный обратил внимание органов местного самоуправления на необходимость своевременно предусматривать в муниципальных бюджетах средства для исполнения расходных обязательств по исполнению судебных решений, связанных с обеспечением прав и свобод граждан. Уполномоченным по правам человека также был поставлен вопрос о том, что ежегодно из списка очередников выбывают семьи, имеющие трех и более детей, и не потому что им предоставляются квартиры, а ввиду достижения детьми совершеннолетия, после чего семья теряет статус многодетной.

В сфере медицины Уполномоченный по правам человека предельно остро обозначил необходимость уточнить вопросы, связанные со стимулирующими выплатами молодым медикам, приезжающим на работу в сельскую местность по программе «Земский доктор». В условиях «кадрового голода» в медицинских организациях на селе необходимо предпринимать все меры для того, чтобы люди, изъявившие желание работать в сельской местности, получали причитающиеся им подъемные, даже в том случае, если они по незнанию своевременно не подали необходимые документы. К сожалению, как показывали жалобы граждан, имели место отказы в предоставлении данной выплаты по формальным основаниям, что не идет на пользу ни самим медикам, ни пациентам.

Заметно активизируется деятельность по правовому просвещению: на волнах радиостанции «Южная волна – Астрахань» еженедельно выходит передача «Просто о правах», в которой освещаются новации законодательства, гражданам разъясняется возможный алгоритм защиты прав и законных интересов в той или иной ситуации. Осуществлялся выпуск бюллетеня «Ваше право», буклетов и брошюр, разъясняющих основные права и свободы человека и гражданина.

\* \* \*

За истекший период удалось добиться восстановления прав сотен жителей региона. Но, вместе с тем, нельзя не признать, что в ряде случаев оказать гражданам помощь оказывалось невозможно, хотя их права однозначно были ущемлены. К сожалению, так бывает довольно часто. Имеются «пределы» возможностей Уполномоченного по правам человека, которые вызваны обстоятельствами объективного свойства (утрата и невозможность восстановления документов, истечение процессуальных сроков, наличие преюдициальных судебных решений и т. д.).

Самые трудноразрешимые и, при этом насущные, волнующие людей вопросы, касающиеся жилья, жилищно-коммунальной сферы, социального обеспечения, охраны здоровья, носят, что называется «хронический» характер и к ним приходится возвращаться из года в год.

Вместе с тем, события, происходившие в стране и регионе, не только ежегодно ставили перед аппаратом Уполномоченного по правам человека новые задачи, но и высвечивали в новом, подчас неожиданном, ракурсе уже известные, «застарелые» проблемы. Часто это требовало смещения акцентов, перегруппировки сил, сосредоточения внимания на иных, чем ранее, направлениях, но главная цель работы, разумеется, оставалась неизменной – оказывать помощь людям в отстаивании прав и свобод.

## II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛОЖЕНИЯ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В 2019 ГОДУ В СВЕТЕ АНАЛИЗА ОБРАЩЕНИЙ

**В** 2019 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило 2.440 письменных и устных обращений (что на 32 обращения больше, чем в 2018 году). В адрес Уполномоченного по правам человека поступило 946 письменных обращения, в том числе – 47 в форме электронного документа (в 2018 году – поступило 914 письменных обращений, + 32) и 812 устных (соответственно в 2018 году – 726, +86).

Как правило, заявители обращались напрямую и самостоятельно; лишь 18 обращений подано через адвокатов; перенаправлено из различных государственных органов, а также депутатами; прислано уполномоченными по правам человека из других субъектов Российской Федерации – с просьбой рассмотреть в пределах территориальной юрисдикции.

В 2019 году большинство лиц, приславших письменные обращения, – граждане Российской Федерации. Лишь пятеро заявителей являлись иностранными гражданами (1 человек – гражданин Украины, 1 человек – гражданин Республики Таджикистан, 3 человека – граждане Республики Узбекистан); пять человек позиционировали себя лицами без гражданства<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Лица, без гражданства находились в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД России по Астраханской области в ожидании исполнения решения суда об их административном выдворении; все они ожидали согласия тех или иных государств на их реадмиссию, так как документы, подтверждающие гражданство этих государств были лицами, подлежащими выдворению, утрачены (не исключено, что сознательно, поскольку все они категорически отказывались возвращаться в страну рождения и/или прежнего проживания, просили содействия в легализации на территории России).

В структуре видов письменных обращений – 653 (69 % от общего количества) представляют собой жалобы на решения, действия (бездействие) органов власти различного уровня, государственных и муниципальных учреждений, иных структур, выполняющих публичные функции, их должностных лиц. Остальные 293 обращения, формально не являющиеся жалобами, тем не менее, в подавляющем своём большинстве также связаны с деятельностью Уполномоченного по правам человека. Хотя в них нет претензий в чей-либо адрес, по существу они также связаны с реализацией тех или иных прав, так как часто содержат просьбы дать юридическую консультацию, оказать помощь в поиске необходимых документов и т.п.

По-прежнему, большая часть письменных обращений поступает от жителей областного центра. Правда, в 2019 году, по сравнению с 2018 годом, количество обратившихся к омбудсмену жителей Астрахани пусть крайне незначительно, но всё же уменьшилось. Если в 2019 году число заявителей – жителей Астрахани – составляло 458 человек, то в 2018 году – 462 человека. Применительно к доле жителей Астрахани, направивших в адрес Уполномоченного по правам человека письменные обращения, это снижение выглядит даже нагляднее: 48 % в 2019 году и 51 % в 2018 году. Однако, если взять во внимание совокупность письменных и устных обращений, то доля жителей Астрахани в общем числе заявителей, всё таки преобладающая – 66 %.

Что касается «сельской местности», то, в общем, количество заявителей в 2019 году, по сравнению с 2018 годом, снизилось: если в 2018 году к Уполномоченному по правам человека письменно обратилось 171 человек (19 % от общего количества), то в 2019 году – 160 человек (соответственно – 17 %). Если брать во внимание также устные обращения, то доля жителей населенных пунктов муниципальных районов составляет – 21 % от всех заявителей.

Примерно на одном уровне с 2018 годом сохранилось количество обратившихся граждан, проживающих в Володарском, Приволжском и Харабалинском районах. Если сравнивать 2018 и 2019 гг., то особенно заметно возросло количество обращений из Красноярского (соответственно: 12 и 20, +8) и Наримановского (соответственно: 14 и 29, +15) районов. Вместе с тем, снизилось количество обращений из Енотаевского и Лиманского районов, причем снижение количества обращений особенно заметно применительно к Ахтубинскому (соответственно: 11 и 6, –5) и Камызякскому (соответственно: 33 и 10, –23) районам.

В общей сложности 5 обращений поступило из различных учреждений социального обслуживания, в том числе из Астраханского дома-интерната для престарелых и инвалидов, Центра социальной адаптации, Кризисного центра помощи женщинам.

По сравнению с 2018 г., в истекшем 2019 г. уменьшилось число «иногородних» заявителей. Так, если в 2018 году к Уполномоченному по правам человека поступило 32 обращения от лиц, проживающих в других субъектах Российской Федерации, то в 2019 году было всего 10 соответствующих обращений (заявителями были жители: Республики Дагестан – 1; Республика Карелия – 1; Республика Мордовия – 1; Республика Татарстан – 1; Пермский край – 1; Московская область – 1; Свердловская область – 2; город Москва – 2). Обычно эти заявители, т. е. жители других регионов, в прошлом были связаны с Астраханской областью (родились и жили здесь, учились, работали и даже отбывали здесь наказание), в связи с чем их обращения связаны, как правило, с истребованием документов (чаще всего подтверждающих трудовой стаж и размер заработка), либо с защитой имущественных прав, либо – в интересах родных и близких, продолжающих находиться на территории Астраханской области.

Переходя к тематике жалоб и заявлений, поступавших к Уполномоченному по правам человека, следует отметить, что, как и ранее, преобладали обращения, связанные с социально-экономическими правами. В структуре письменных обращений таковых 510, что составляет 54 %. Соответственно устных обращений по данной тематике – 534 (65,7 %).

В данной категории, как и ранее, на первом месте стоят обращения, касающиеся права на жилище, а также связанные с получением коммунальных услуг и благоустройством.

Тематика обращений	Письменные	Устные
Жилищный учет	28	27
Предоставление жилья	69	65
Признание жилья непригодным для проживания	10	11
Принудительное выселение/вселение	6	22
Иные жилищные вопросы	25	54
Качество коммунальных услуг	25	26
Меры социальной поддержки в сфере ЖКХ	5	7
Плата за коммунальные услуги, взносы на капремонт	31	40
Благоустройство придомовых территорий и поселений	9	1
Подключение к сетям	9	6
Иные вопросы ЖКХ и благоустройства	20	19
<b>ИТОГО</b>	<b>237</b>	<b>278</b>

Не менее актуальная тема – благоустройство территорий. Так, в связи с многочисленными устными и письменными жалобами жителей областного центра Уполномоченный обратился к главе муниципального образования «Город Астрахань» с просьбой обустроить пешеходную зону от Набережной реки Волга до Набережной Приволжского Затона (некачественное асфальтовое покрытие и отсутствие тротуара не позволяют безопасно передвигаться людям с ограниченными возможностями, пожилым гражданам и мамам с колясками). Кроме того, до настоящего времени между домами № 44 ул. Сен-Симона и № 16 «в» по ул. Набережная Приволжского Затона нет пешеходного перехода и зачастую граждане вынуждены пересекать «оживленную» дорогу, что также крайне опасно. Указанная зона движения является объектом, востребованным различными категориями граждан, круглосуточно. С учётом данного обстоятельства актуальным является обеспечить передвижение по всей её протяженности беспрепятственно и безопасно. В Управление ГИБДД УМВД России по Астраханской области также было направлено обращение с просьбой провести проверку и принять соответствующие меры. Отделом ГИБДД УМВД России по г. Астрахань в адрес управления по коммунальному хозяйству и благоустройству администрации муниципального образования «Город Астрахань» было внесено представление об устранении причин и условий, способствующих безопасности граждан, а также возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 12.34 КоАП Российской Федерации за несоблюдение требований безопасности дорожного движения. В свою очередь, администрация муниципального образования «Город Астрахань» обещала рассмотреть данный вопрос в первом полугодии 2020 года.

Не менее важным представляется проблема устранения излишних «регулирующих» препонов, в случаях, когда граждане, не дождавшись помощи местных властей, сами проявляют инициативу в собственном обустройстве. Так, жители одной из улиц муниципального образования «Фунтовский сельсовет» сами благоустроили общественную территорию: установили для детей турники, лавочки, посадили деревья. Однако произведённые работы по установлению «малых архитектурных форм» не были согласованы с органом местного самоуправления. В результате на собственника домовладения, к которому прилегает благоустроенная территория, был составлен протокол об административном правонарушении по части 1 статьи 13 Закона Астраханской области от 22.06.2016 № 41/2016-ОЗ «Об административных правонарушениях» («нарушение правил благоустройства территорий поселений (городских округов),

установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления»). Люди искренне недоумевали. Много лет они безрезультатно обращались в местную администрацию, а когда решили сделать всё сами, то их за это наказали. После тщетного обращения в адрес районной административной комиссии, Уполномоченный по правам человека оказал содействие заявителям в обращении в суд. В соответствующем заявлении отмечалось, что при наличии формального нарушения, окружающей среде не был нанесен какой-либо вред, люди не действовали из корыстных побуждений, а, напротив, создавали востребованные объекты отдыха и досуга. В сентябре 2019 года Приволжский районный суд Астраханской области своим решением отменил постановление административной комиссии об административном правонарушении и прекратил производство по делу.

Еще одной проблемой является строительство многоэтажных зданий вблизи частных домов. Так, к Уполномоченному по правам человека обратились жильцы по ул. Пестеля, ул. Калинина, ул. Мельников, пл. К. Маркса, которые в своем обращении были не согласны с утвержденным проектом планировки, по которому предполагается строительство 12-этажного жилого дома, установка свайного фундамента которого может вызвать подъем уровня подземных вод до критических отметок, так называемый барражный эффект. На запрос Уполномоченного по правам человека Управление Росприроднадзора по Астраханской области сообщило, что информация об уровне грунтовых вод отсутствует в региональном фонде. Таким образом, в целях определения уровня подземных вод необходимо проводить частную экспертизу. По результатам рассмотрения коллективного обращения, предлагается провести обновление информационного регионального фонда о состоянии уровня подземных вод в городе Астрахани путем проведения гидрогеологических экспертиз.

На втором месте обращения, связанные с правом на социальное обеспечение. Обращает на себя внимание рост письменных и устных обращений, связанных с: пенсионным обеспечением (в 2018 г. – 92 обращения, в 2019 г. – 118 обращений), предоставлением мер социальной поддержки (в 2018 г. – 61 обращение, в 2019 г. – 73 обращения), а также по вопросам установления инвалидности, назначением технических средств реабилитации (в 2018 г. – 43 обращения, в 2019 г. – 48 обращений).



**Тематика письменных обращений («социальное обеспечение»)**

Назначение пенсии (в т. ч. отказ)	19
Несогласие с размером пенсии и датой ее начисления	13
Подтверждение стажа и размера заработка	7
Дополнительная пенсия, дополнительное материальное обеспечение	12
Невыплата пенсии	1
Установление льготного статуса	10
Отказ в предоставлении мер социальной поддержки	22
Несогласие с размером и временем начала	1
Единовременная материальная помощь	6
Помещение в учреждение социального обслуживания	4
Установление группы инвалидности	10
Обеспечение техническими средствами реабилитации	3
Иные виды реабилитации инвалидов, в т. ч. санаторно-курортное лечение	1
Право на доступную среду для инвалидов	1
Опека и попечительство	9
Взыскания с пенсии и социальных выплат (арест и т. д.)	1
Иное	6
<b>ИТОГО</b>	<b>126</b>

По вопросам обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь поступило 39 письменных обращений (без учёта жалоб, поступивших из учреждений уголовно-исполнительной системы).

**Тематика письменных обращений («здравоохранение»)**

Качество медицинской помощи	21
Льготное лекарственное обеспечение	10
Работа медицинских учреждений	6
Деятельность отдельных медработников	1
Принудительная госпитализация в психиатрический стационар	1
<b>ИТОГО</b>	<b>39</b>

Проблемы в сфере медицины будут подробнее освещены ниже, здесь же укажу на следующий момент. С апреля 2019 года в адрес Уполномоченного по правам человека стали поступать обращения, граждан, страдающих онкологическими заболеваниями, с жалобами на отсутствие лекарственного препарата Бевацизумаб (Аверга БИОКАД) в аптеках

и в ГБУЗ Астраханской области «Областной онкологический диспансер»<sup>4</sup>. По мнению специалистов региональных органов здравоохранения и медицинских учреждений (онкодиспансеров), производитель указанного препарата – ЗАО «БИОКАД», элементарно не справлялся с заявленным объемом поставок. Задержки поступления препаратов происходят также из-за недостаточного финансирования. Уполномоченным по правам человека в Астраханской области, обобщив сведения о поставщиках, систематически допускаявших в 2018 и первом полугодии 2019 года срывы сроков, предусмотренных контрактами на длительный срок, направил соответствующую информацию министру здравоохранения Российской Федерации Скворцовой В.И. – с просьбой разобраться в сложившейся ситуации и предпринять меры по её скорейшему разрешению.

К Уполномоченному по правам человека в 2019 году поступали письменные обращения по вопросам землепользования. Весьма злободневным остается вопрос предоставления земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно. Так, к Уполномоченному обратилась гражданка К., которая указала, что на протяжении пяти лет состоит на учете для получения земельного участка как одинокая мать, однако её очередность совершенно не продвигается.

В ходе рассмотрения обращения было установлено, что администрацией муниципального образования «Наримановский район» не соблюдается установленный порядок формирования списка граждан, имеющих право на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В нарушение части 10 статьи 3.3 Закона Астраханской области от 4 марта 2008 года № 7/2008-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области», указанным органом местного самоуправления составлялось несколько списков очередников. Уполномоченный по правам человека вынужден был обратиться в прокуратуру Наримановского района, которая внесла протест на соответствующее постановление администрации муниципального образования «Наримановский район».

<sup>4</sup> В ходе обмена информацией с коллегами – уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации – выяснилось, что проблема задержки поставок лекарственных препаратов для онкобольных лиц была и в других регионах (как минимум, в З9). Прежде всего, речь шла о препарате – Бевацизумаб.

Анализ практики деятельности органов местного самоуправления показал противоречия в применении ими норм земельного законодательства. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка С., которая сообщила следующее: намереваясь произвести увеличение площади своего земельного участка путем перераспределения его с земельным участком, находящимся в муниципальной собственности, она представила соответствующее заявление в районную администрацию. В январе 2019 года органом местного самоуправления было вынесено постановление об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории путем перераспределения. Однако указанное постановление впоследствии было отменено на основании п. 9 ст. 39.29 Земельного кодекса Российской Федерации (при этом муниципалитетом не был учтен п. 10 ст. 39.29, согласно которому, решение об отказе должно содержать указание на все основания отказа: в постановлении не были отражены конкретные основания, закрепленные в подпунктах 1–13 пункта 9 статьи 39.29 Земельного кодекса Российской Федерации). Администрация района дала разъяснения только в отдельном письме, в котором сказано, что решение об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории было принято в связи с расположением на территории муниципального земельного участка объектов недвижимости, право собственности на которое не было установлено. Однако, при вынесении данного постановления, администрация района неправильно применила нормы земельного законодательства, на что указывает судебная практика.

.....

В 2019 году к Уполномоченному по правам человека поступали также обращения по поводу нарушения их права на благоприятную окружающую среду. Особо пристальное внимание астраханцев было обращено на явные вредные выбросы в атмосферный воздух. Летом и осенью прошлого года населенные пункты Астраханской области были окутаны смогом. Люди жаловались на постоянный нестерпимый удушливый запах гари; многие связывали с ним ухудшение своего самочувствия.

По запросам Уполномоченного была получена информация от Главного управления МЧС России по Астраханской области, Астраханского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, управления Роспотребнадзора в Астраханской области, Астраханской межрайонной

природоохранной прокуратуры. Так, согласно письму Главного управления МЧС России по Астраханской области в 2019 году было получено 1725 жалоб от населения на запах гари в атмосферном воздухе. Наибольшее количество обращений граждан в экстренную службу фиксировалось в августе – 240; в сентябре – 326; октябре – 1424; в ноябре – 281. По данным территориального органа МЧС, 99 % случаев возникновения пожаров, которые были объявлены главной причиной загрязнения воздуха, являются следствием поджогов, 956 нарушителей было привлечено к ответственности.

Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой в части соблюдения требований законодательства об охране атмосферного воздуха и санитарно-эпидемиологического законодательства были проведены проверки 8-ми промышленных объектов, по итогам которых на данных предприятиях были выявлены нарушения экологического права.

По сведению Астраханского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, мониторинг за уровнем загрязнения атмосферного воздуха проводится регулярно на 7-ми стационарных постах: 5 постов в Астрахани, 1 пост в гор. Нариманове и 1 пост в пос. Досанг. Лабораторией проводился анализ проб воздуха на наличие 9-ти вредных веществ: взвешенные вещества, диоксид серы, диоксид азота, оксид азота, оксид углерода, формальдегид, сажа и аммиак. На территории Астраханской области, если верить представленным результатам исследований, во всех случаях было обнаружено лишь незначительное превышение ПДК по оксиду углерода, формальдегида и сероводорода. Однако жителям региона от этого явно «не легче».

Апогеем неблагополучия стало 10 декабря, когда жители областного центра ощутили устойчивый запах сероводорода. На «горение камыша в Казахстане» и «тление свалок в Калмыкии» такой специфический запах не спишешь. Люди стали массово обращаться в экстренные службы. По сведениям Главного управления МЧС России по Астраханской области, с 10 по 12 декабря 2019 года единая служба 112 приняла и обработала 441 звонок от граждан, жалующихся на странный запах воздуха. При этом, непринятыми остались порядка 5,5 тысячи звонков от населения. Не смолкали в эти дни звонки и в офисе аппарата Уполномоченного по правам человека.

Благодаря принципиальной позиции Губернатора Астраханской области И.Ю. Бабушкина, лично взявшего на контроль ситуацию и жёстко потребовавшего выяснить причины данного инцидента, стало известно, что из-за разгерметизации сварного соединения на шаровом кране «скважины 4450» ООО «Газпром добыча Астрахань» произошёл выброс

сероводорода в атмосферный воздух. Судя по тому, что запах газа ощущался людьми почти двое суток, этот «выброс» значительно превышал допустимую «норму» ПДК. Как объясняли впоследствии представители ООО «Газпром добыча Астрахань», своевременные меры не были приняты поскольку имел место «сбой программного обеспечения» при передаче сведений о содержании сероводорода в атмосферном воздухе с ПКЗ-9 на центральный пост газовой безопасности.

Аксарайской прокуратурой по надзору за соблюдением законов на АГКК в отношении ООО «Газпром добыча Астрахань» было вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по части 3 статьи 8.21 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, предусматривающей санкции за нарушение правил эксплуатации, неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух. Рассматривается вопрос о возбуждении уголовных дел в отношении лиц, принявших решение не разглашать информацию о технических неполадках на сооружении. Но, в любом случае, ставшая за последние годы хронической, проблема экологии атмосферного воздуха, требует разработки и принятия системных решений органами государственной власти Астраханской области, в т.ч. по обеспечению «прозрачности» деятельности крупных предприятий, созданию службы независимого мониторинга состояния окружающей среды и т.д.

Также к Уполномоченному по правам человека в 2019 году продолжали поступать обращения по поводу нарушения права на благоприятную окружающую среду в связи с неисполнением законодательства о порядке обращения с твердыми коммунальными отходами. Несанкционированные свалки являются основными источниками загрязнения. Не включенные в территориальную схему обращения с отходами и государственный реестр объектов размещения отходов, их эксплуатация проводится с нарушением экологических норм. Особое внимание следует уделить рекультивации полигона Фунтово, который был введен в эксплуатацию в 1984 году на землях Приволжского района, и который расположен в 10 км от Астрахани. Вопрос о его рекультивации ставился еще в 2004 году, когда постановлением администрации Астраханской области от 25.06.2004 года № 9/110 была принята Концепция целевой программы «Отходы производства и потребления Астраханской области (2005-2010 годы)». В связи с применением устаревших технологий эксплуатации полигон стал постоянным источником загрязнения окружающей среды. В 2010 году была подготовлена проектная документация его

рекультивации. В 2013 году компания ЗАО «Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс» сообщило о приостановке деятельности полигона. В 2014 году было принято Распоряжение администрации города Астрахани от 13 ноября № 1239-р «О прекращении эксплуатации городского полигона по обезвреживанию твердых коммунальных отходов» в связи с полным исчерпанием его вместимости. Но с момента закрытия было рекультивировано всего 7 из 37 гектаров полигона Фунтово. Причинами неполной реализации мероприятий по рекультивации полигона стали недостаток финансирования и большой объем работ. Согласно Постановлению администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 21 февраля 2019 г. № 73 «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования «Город Астрахань» «Охрана окружающей среды», до 2023 года планируется провести работы на площади 6 га. В этой связи следует отметить, что при сохранении таких темпов восстановления земли на месте полигона Фунтово, его ликвидация займет еще не одно десятилетие.

.....

В 2019 году из следственных изоляторов Федеральной службы исполнения наказаний и исправительных колоний (в т.ч., находящихся за пределами Астраханской области) поступило 267 письменных жалоб и заявлений. Таким образом, доля обращений из пенитенциарных учреждений составила более 28% процентов от общего количества обращений. Для сравнения – в 2018 году этот показатель составлял – 25 %, в 2017 году – 20%.

Проблемы, которые ставят граждане, содержащиеся в СИЗО и отбывающие наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях, в принципе из года в год остаются прежними (жалобы на неудовлетворительные материально-бытовые условия, в т.ч. некачественное питание; необоснованное применение физической силы; неправомерное наложение дисциплинарных мер; не предоставление свиданий и т.д.).

Как и в предыдущие годы, осужденные часто выражали несогласие с обвинительным приговором, а подозреваемые и обвиняемые акцентировали внимание на нарушениях в ходе предварительного следствия. Общими остаются претензии к материально-бытовым условиям содержания, и в этой связи необходимо отметить наличие в 2019 году жалоб на т.н. «автозаки», находящиеся в оперативном подчинении от-

дельного батальона охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых (ОБОиКНО) УМВД России по Астраханской области. С целью проверки обоснованности указанных жалоб, по поручению Уполномоченного по правам человека сотрудниками его аппарата в июне были проведены проверки спецавтотранспорта – на соответствие его действующим нормам и требованиям. В результате было установлено, что на ряде машин, в нарушение ГОСТ 33546-2015 «Автомобильные транспортные средства оперативно-служебные для перевозки лиц, находящихся под стражей. Технические требования и методы испытаний» не обеспечено рабочее состояние вытяжной вентиляции (выход воздуха за пределы рабочего салона в камерах). Кроме того, были выявлены факты нарушений требований к освещению в спецавтотранспорте: оно явно не соответствовало требуемым параметрам, а в одном из автомобилей вовсе отсутствовало. Кроме того, было зафиксировано отсутствие огнетушителей и аптечек для оказания первой медицинской помощи<sup>5</sup>.

Уполномоченным по правам человека в Астраханской области в адрес руководства территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации было направлено заключение, содержащее рекомендации по скорейшему принятию мер, направленных на поддержание в камерах спецтранспорта надлежащего температурного режима и освещения, а также обеспечения его необходимыми средствами пожаротушения, специальным и дополнительным оборудованием, в том числе, аптечками. В августе руководство ОБОиКНО УМВД России по городу Астрахани проинформировало астраханского омбудсмена, что «четыре единицы спецавтотранспорта с неработающей вентиляционной системой списаны. При этом получено семь новых единиц автомобилей типа «ГАЗ», оборудованных естественной и принудительной системой вентиляции воздуха, а также системой кондиционирования».

Говоря о деятельности правоохранительных органов, следует также особо упомянуть обращения астраханцев, связанные с работой участковых уполномоченных полиции, которые, в силу специфики своих задач, выполняют почти весь комплекс правоохранительных функций. Между тем, люди зачастую высказывают к ним вполне обоснованные претензии. Так, в июле 2019 года гр-н Б. просил Уполномоченного по правам человека оказать содействие в получении характеристики от участкового уполномоченного; данный документ был необходим для оформления

<sup>5</sup> Следует отметить, что, как раз незадолго до этого, в апреле 2019 года Европейский Суд по правам человека в рамках рассмотрения жалоб №18255/10, 63058/10, 10270/11, 73227/11, 56201/13 и 41234/16 (дело «Томов и другие против России»), признал наличие в Российской Федерации систематического нарушения статьи 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод («запрет бесчеловечного или унижающего достоинство обращения») при перевозке заключенных.

вида на жительство. На протяжении недели заявитель ежедневно приходил в часы приема в пункт УУП, однако указанного должностного лица на месте не было. Обращения по телефону также не принесли результата. Участковый то находился за пределами участка, то сообщал, что у него изменились часы приема.

Здесь будет уместно указать также на проблему взаимодействия районных отделов полиции с органами местного самоуправления при рассмотрении вопроса о соблюдении «тишины и покоя граждан». Как известно, Законом Астраханской области от 22.06.2016 № 41/2016-03 «Об административных правонарушениях» предусмотрена соответствующая административная ответственность. При этом, протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять сотрудники полиции, должностные лица органов местного самоуправления и отдельных региональных ведомств, а решение о наложении штрафа принимаются административными комиссиями при районных администрациях.

В 2019 году гр-ка А., проживающая в Ленинском районе г. Астрахани, сообщила Уполномоченному по правам человека, что не может защитить своё право на «тишину и покой», систематически нарушаемое соседями. Совершенно ясно, что ночью представители администрации района не могли прийти и зафиксировать нарушение; заявительнице же ничего иного, как оставалось звонить по номеру «112» и дожидаться сотрудника полиции. Но всякий раз, органы полиции, зафиксировав факт нарушения тишины, не спешили передавать соответствующие материалы в районную администрацию.

Так, материалы проверки, собранные отделом полиции в апреле (книга учета сообщения о преступления № 11359 от 11.04.2019; № 11435 от 12.04.2019), поступили в административную комиссию лишь 23 мая 2019 года. В этой связи последняя отказалась рассматривать его, ссылаясь на истечение срока составления протокола и привлечения к административной ответственности. В итоге, нарушители только укреплялись в сознании своей безнаказанности.

Следует отметить, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации уже давно высказался по этому поводу: нарушение срока составления протокола об административном правонарушении – это несущественный недостаток протокола тот факт, что протокол не был составлен немедленно после выявления правонарушения, не имеет значения при рассмотрении спора<sup>6</sup>. Путем направления заключение в адрес главы

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении»



администрации Ленинского района г. Астрахани, Уполномоченному по правам человека в рассматриваемом конкретном случае удалось добиться того, что материалы участкового всё же были рассмотрены на административной комиссии. Виновные в «нарушении тишины» были оштрафованы и, как впоследствии сообщила гр-ка А., это «пошло им на пользу»: шум по ночам прекратился. Однако, налицо явная проблема организации рабочего взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления по данному вопросу. Возможным вариантом ее решения было бы подписание соглашения между ними об алгоритме последовательных, а главное оперативных действий при возникновении подобных ситуаций.

В единый день голосования 8 сентября 2019 года в Астраханской области проводились выборы главы субъекта Российской Федерации, 66 глав муниципальных образований, депутатов 118 законодательных и представительных органов. В рамках мониторинга избирательной кампании, организованного аппаратом Уполномоченного по правам человека, были проведены следующие мероприятия. С 5 сентября по 8 сентября включительно организована работа «горячей линии». По состоянию на 16:30 МСК поступило 27 телефонных звонков, по следующим вопросам.

<b>Тематика обращений</b>	<b>Количество</b>
Просьба разъяснить возможность принять участия в выборах	7
Просьба сообщить местонахождение избирательного участка	15
Отсутствие приглашения на выборы	4
Отсутствие в списках избирателей	1
<b>ИТОГО</b>	<b>27</b>

В единый день голосования сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека посетили избирательные участки № 339 и № 343 в городе Астрахани, расположенные в районе компактного проживания инвалидов по зрению (ул. Безжонова). Установлено, что на участках созданы необходимые условия для реализации инвалидами по зрению своего избирательного права: участки оснащены тактильными дорожками, специальными кабинами для голосования, лупами и трафаретами Брайля к избирательному бюллетеню по выборам Губернатора Астраханской

области (иных выборов по указанным участкам не проводится). Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области совместно с территориальными органами МВД России и ФСИН России приняты меры по обеспечению реализации избирательного права лицами, находящимися в местах принудительного содержания под стражей.

Также в единый день голосования сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области посетили Спецприемник для содержания лиц, отбывающих наказание в виде административного ареста (г. Астрахани), следственном изоляторе № 1 (г. Астрахань) и следственном изоляторе № 2 (г. Нариманов Астраханской области) и отслежили ход голосования. В спецприемнике УМВД России по г. Астрахани проголосовало 13 человек, 40 граждан в письменной форме отказались от участия в голосовании. Голосование проводилось с помощью переносной урны. В следственных изоляторах, подведомственных УФСИН России по Астраханской области, были образованы избирательные участки (№№ 147 и 1338), где проголосовали все лица, находящиеся под стражей: в СИЗО-1 – 278 подсудимых и подсудимых; в СИЗО-2 – соответственно 334.

Аппаратом Уполномоченного по правам человека Астраханской области совместно с Избирательной комиссией Астраханской области был подготовлен специальный выпуск информационного бюллетеня «Ваше право», содержащий материалы о правах участников избирательного процесса (в частности, о зарегистрированных кандидатах на должность Губернатора, о системе «мобильный избиратель», памятка наблюдателю, о порядке обжалования избирателем результатов голосования и т. д.). Данное издание бесплатно распространялось через организации (библиотеки, отделения ПФР и фонда социального страхования, районные Центры социальной поддержки), а также в ходе встреч Уполномоченного по правам человека в Астраханской области с населением в течение августа 2019 года.

Анализ нарушений, способствующих ущемлению прав и свобод граждан, показывает, что причины их коренятся, главным образом, в «субъективном факторе», то есть ненадлежащем администрировании должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, сотрудников различных учреждений, наделенных публичными функциями.

## Виды действий, приведших к нарушению прав

Вынесение решения, нарушившего право	332
Бездействие	187
Неправомерный отказ от надлежащих действий	91
Превышение полномочий	38
Возложение неправомерных обязанностей	22
Оставление обращения без ответа	16
Неприменение конкретных норм, устанавливающих право	9
Техническая, орфографическая или иная ошибка	4
Несоблюдение сроков рассмотрения, расследования	2
Иные действия	17
<b>ИТОГО</b>	<b>718</b>

Из 946 письменных обращений 756 жалоб и заявлений (порядка 80 %) было принято к рассмотрению; соответственно по ним началось производство аппаратом Уполномоченного по правам человека. Направлено в другие инстанции по компетенции для рассмотрения по существу – 149 обращений (15,7 %). Не было принято к рассмотрению – 41 обращение (4,3 %), однако, при этом заявителям, были даны необходимые разъяснения и консультации. Впоследствии производство было прекращено по 32 обращениям, ранее принятым к рассмотрению (4,2 %) – как правило, в связи с просьбой самих заявителей прекратить дальнейшую проверку, а также по причинам, установленным Законом Астраханской области от 06.11.2015 года № 74/2015-03.

Из 724 обращений, содержащих жалобы либо просьбы об оказании содействия в реализации тех или иных прав и свобод были признаны обоснованными (т.е. доводы заявителей подтвердились, были установлены факты нарушений) – 543 (75 %). Соответственно, в 181 случае (25 % обращений, по которым проведена проверка) Уполномоченный по правам человека пришёл к выводу о том, что права заявителей не нарушены.

Из обращений, признанных обоснованными, в 326 случаях **(60 % рассмотренных обращений)** удалось добиться того или иного положительного результата: право восстановлено полностью или частично; оказана помощь в подготовке процессуальных документов с последующим судебным актом, удовлетворяющим требования заявителя; оказано содействие в истребовании документов, на основе которого заявитель смог

реализовать своё право и т.д. С учётом положительно рассмотренных 59 обращений, направленных по компетенции в иные органы, в целом в той или иной форме были восстановлены права 44% заявителей.

Вместе с тем, по 217 обращениям (40%) хотя и было констатировано нарушение прав заявителей, оказать содействие в их восстановлении по разным причинам не представилось возможным. Во-первых, заключения Уполномоченного по правам человека носят сугубо рекомендательный характер. Во-вторых, органы власти различного уровня, формально признавая обоснованность заключения Уполномоченного по правам человека и факт нарушения, откладывают разрешение вопроса по существу, ссылаясь на отсутствие финансовых средств. В-третьих, *восстановление права* в ряде случаев возможно не путем «совершения действия» (исправления ошибки, возвращения ситуации в исходное состояние, предоставления квартиры, назначения положенной льготы, установления инвалидности, перерасчета пенсии и т.д.), а лишь с помощью «компенсаторного механизма», что предполагает обращение в суд. Однако этому препятствуют различные обстоятельства и, чаще всего, это не только пропуск процессуальных сроков, но и наличие вступивших в силу судебных решений.

**Приложение № 1**

**Органы и учреждения, чьи решения, действия (бездействие) обжаловались в обращениях к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в 2019 году**

	<b>Количество упоминаний в обращениях</b>
<b>Территориальные подразделения федеральных государственных органов</b>	<b>56</b>
<b>Государственные органы Астраханской области и их подразделения</b>	<b>54</b>
<b>Органы местного самоуправления Астраханской области</b>	<b>102</b>
- Администрация г. Астрахань	65
- Администрация Ахтубинского района	6
- Администрация Володарского района	1
- Администрация Икрянинского района	6
- Администрация Камызякского района	1
- Администрация Красноярского района	4
- Администрация Наримановского района	8
- Администрация Приволжского района	10
- Администрация Лиманского района	1
<b>Суды</b>	<b>111</b>
- Федеральный	108
- Мировой судья	3
<b>Органы внутренних дел</b>	<b>123</b>
- УМВД	15
- ОВД	73
- ИВС или спецприемник	1
- Структурные подразделения	34
<b>Учреждения пенитенциарной системы</b>	<b>127</b>
<b>Органы Министерства обороны</b>	<b>3</b>
- Военный комиссариат	3
<b>Служба судебных приставов</b>	<b>33</b>
- Управление ФССП по Астраханской области	3
- Территориальный отдел	26
- Специализированный отдел	4

	<b>Количество упоминаний в обращениях</b>
<b>Государственные предприятие, учреждение, организация</b>	<b>102</b>
- Пенсионный фонд	41
- Орган или учреждение социального обеспечения и обслуживания	20
- Учреждение здравоохранения	18
- Образовательная организация	13
- Иное	10
<b>Муниципальные предприятия, учреждения, организации</b>	<b>17</b>
- Органы и учреждения социального обеспечения и обслуживания	2
- Учреждение образования	1
- Учреждение жилищно-коммунального обслуживания	12
-Иное	2
<b>Негосударственные предприятия, учреждения, организации</b>	<b>64</b>
<b>Некоммерческие и самоуправляющиеся организации</b>	<b>5</b>
<b>Итого</b>	<b>797</b>

Приложение № 2

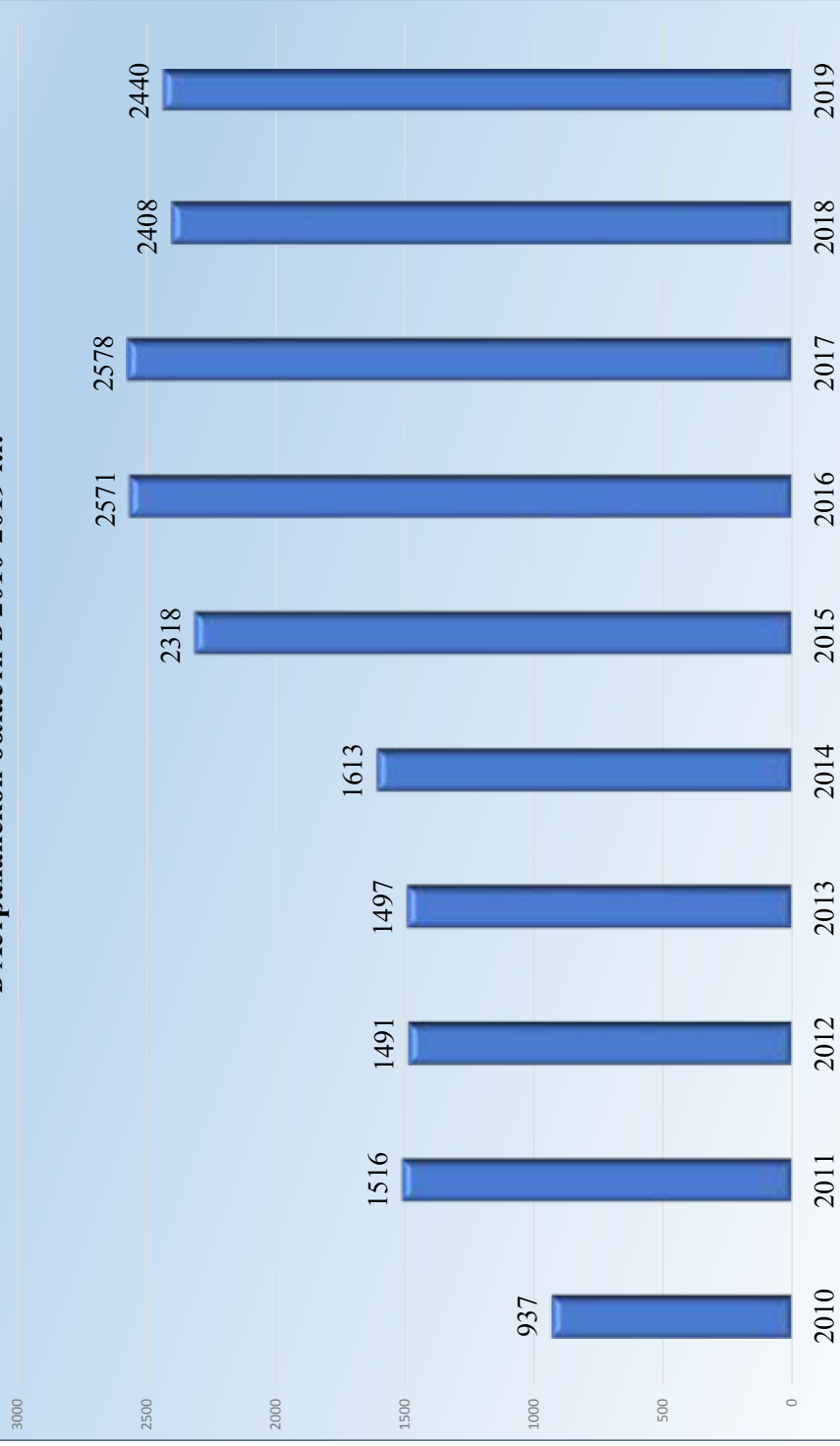
**Права и свободы, упоминаемые в обращениях  
к Уполномоченному по правам человека  
в Астраханской области в 2019 году**

ПРАВА И СВОБОДЫ	Количество упоминаний в обращениях
<b>Личные (гражданские) права и свободы</b>	<b>69</b>
Право на жизнь	1
Право на равенство в реализации прав (запрет дискриминации)	6
Право на свободу и личную неприкосновенность	24
Право на достоинство	11
Право на неприкосновенность частной жизни	2
Право на получение информации, затрагивающей права и свободы	9
Право на свободу мысли, совести и вероисповедания	2
Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства	7
Право на гражданство	7
<b>Социальные и экономические права</b>	<b>403</b>
Право на частную собственность. Запрет произвольного лишения имущества	56
Право на свободу экономической деятельности	4
Право на свободный труд	5
- Право на вознаграждение за труд	3
- Право на отдых	1
- Право на благоприятные условия труда	3
- Право на защиту от безработицы	3
Право на социальное обеспечение	87
Право на жилище	110
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	40
Право на благоприятную окружающую среду	10
Защита материнства, детства и семьи (право на особое попечение и помощь)	10
Право на качественные товары и услуги	62
Право на льготы, установленные законом	9
<b>Процедурные права</b>	<b>222</b>
Право самостоятельно осуществлять свои права (правосубъектность)	9

<b>ПРАВА И СВОБОДЫ</b>	<b>Количество упоминаний в обращениях</b>
Право на обращение	7
Право на защиту своих прав и свобод (государственная защита прав и свобод)	108
Право на судебную защиту	88
- Право на квалифицированную юридическую помощь	1
- Право обвиняемого считаться невиновным (презумпция невиновности)	1
- Право на возмещение государством вреда (компенсация ущерба)	4
Право на получение (восстановление) статуса, установленного законом	3
Право на установленные гарантии (процедуры) при высылке (выдворении)	1
<b>Культурные (гуманитарные) права</b>	<b>13</b>
Право на образование	12
Право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям	1
<b>Иные права</b>	<b>113</b>
Права обвиняемых в пенитенциарных учреждениях	33
Права осужденных в пенитенциарных учреждениях	80

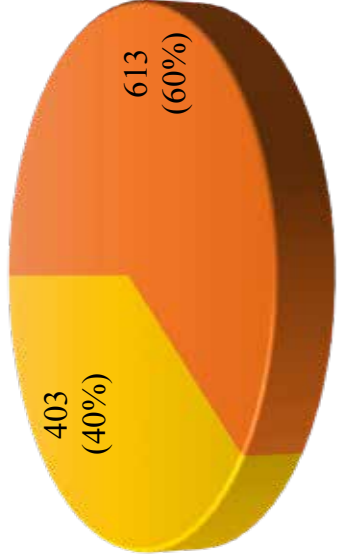


**Количество письменных и устных обращений,  
поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека  
в Астраханской области в 2010-2019 г.г.**



Примечание: сведения за 2010 г. даны без учета обращений к Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области; сведения за 2011-2014 ранее приводились, без учета обращений к Уполномоченному по правам ребенка в Астраханской области.

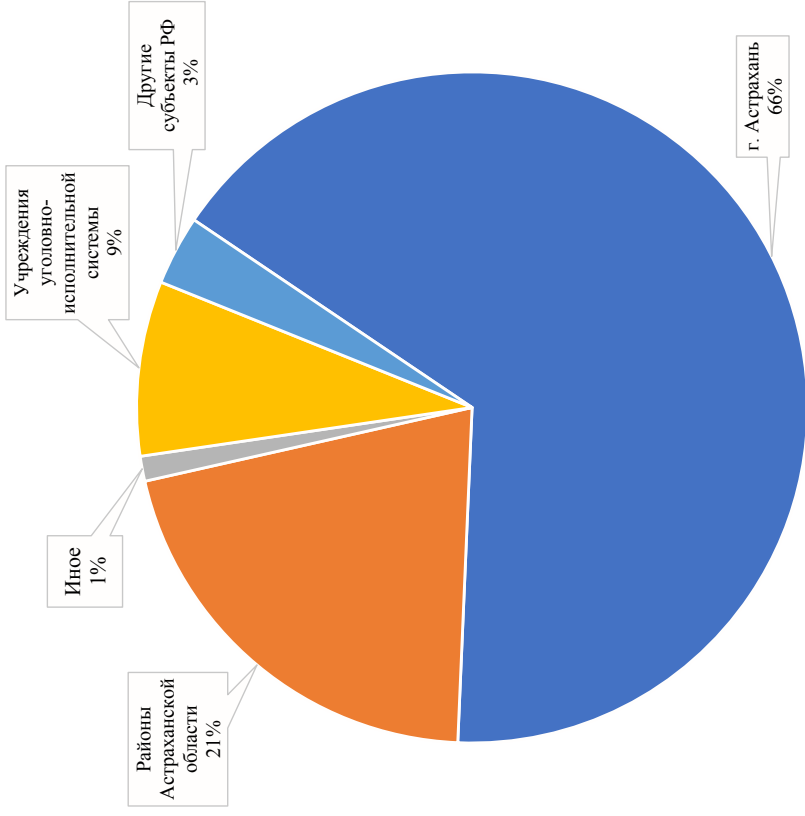
**Виды письменных обращений  
к Уполномоченному по правам человека  
в 2019 году**



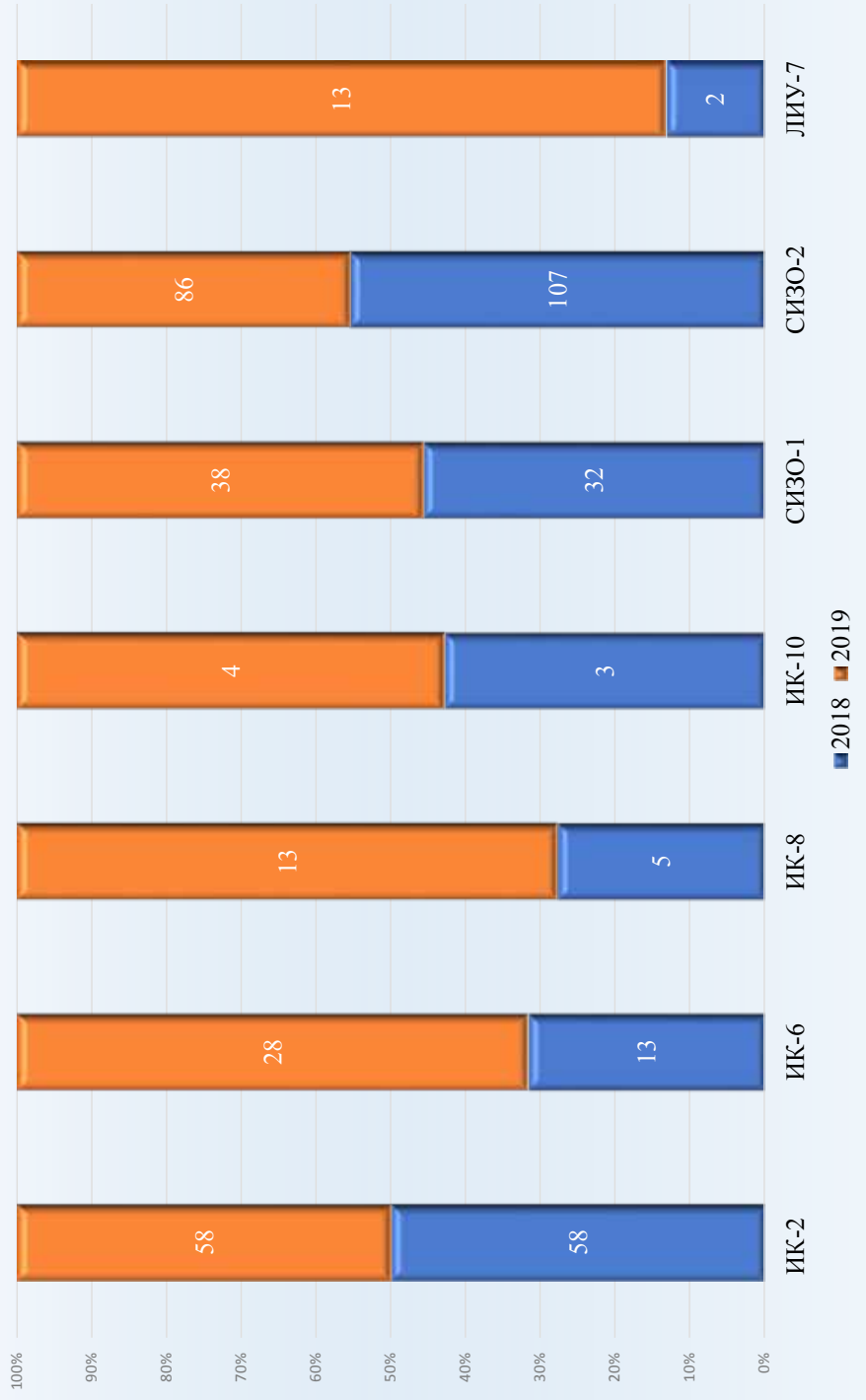
■ Жалобы

■ Заявления, ходатайства и иные обращения

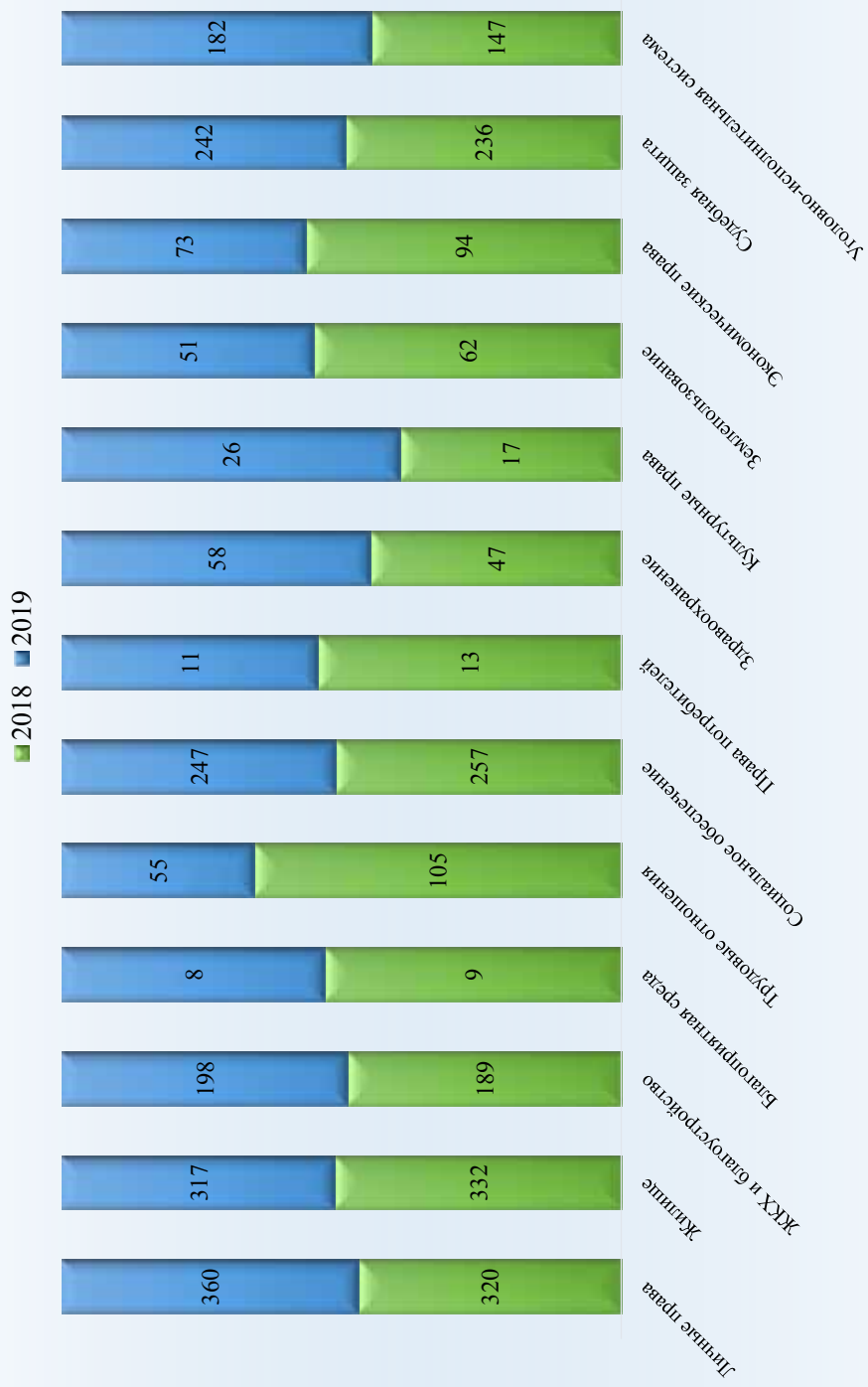
**«География» письменных и устных обращений  
к Уполномоченному по правам человека  
в 2019 году**



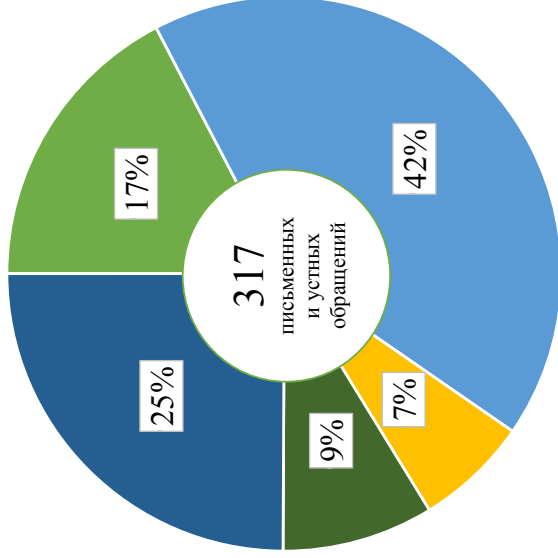
**Обращения, из учреждений уголовно-исполнительной системы,  
расположенных на территории Астраханской области**



### Тематика письменных и устных обращений к Уполномоченному по правам человека

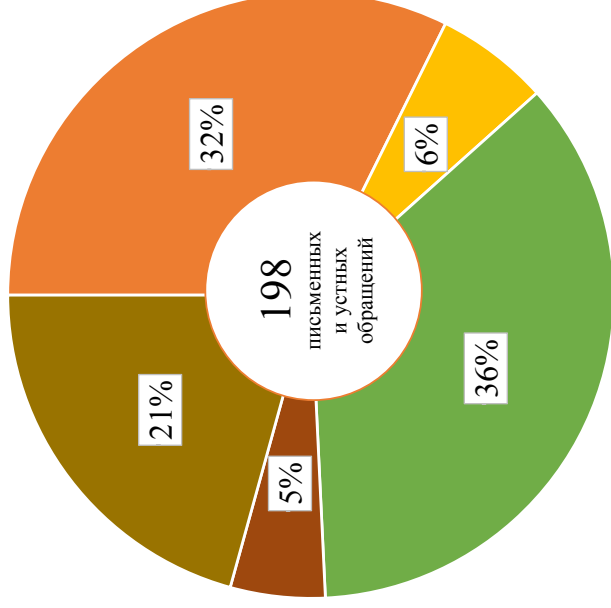


## ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА



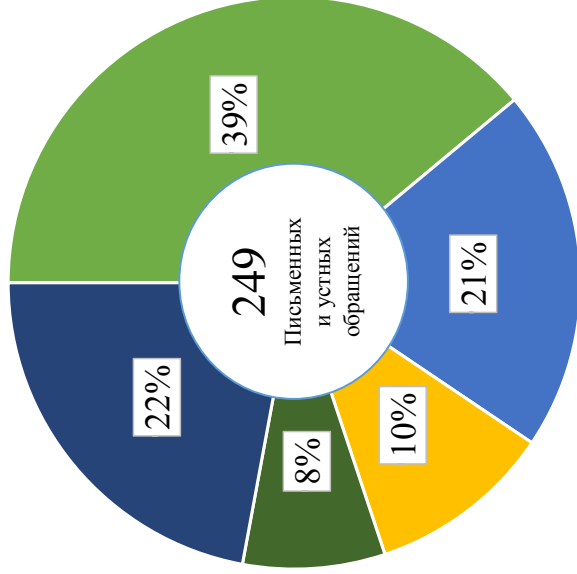
- Жилищный учет
- Предоставление жилья
- Признание жилья непригодным для проживания
- Принудительное выселение/вселение
- Иные жилищные вопросы

## КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ И БЛАГОУСТРОЙСТВО



- Предоставление и качество коммунальных услуг
- Меры социальной поддержки в сфере ЖКХ
- Плата за коммунальные услуги
- Благоустройство придомовых территорий и поселений
- Иное

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА



■ Пенсионное обеспечение

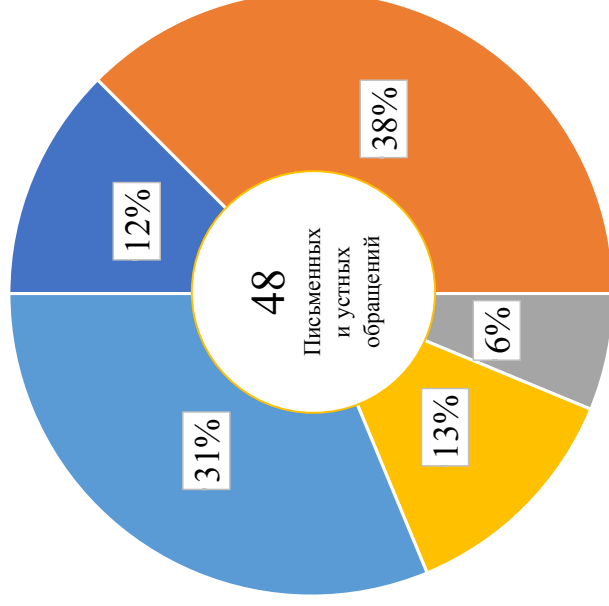
■ Меры социальной поддержки

■ Установление инвалидности, обеспечение техническими средствами реабилитации

■ Обслуживание в социальных учреждениях

■ Иное

## ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ



■ Зарботная плата

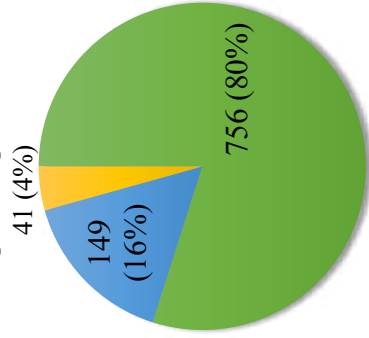
■ Трудовой распорядок, режим работы

■ Охрана труда

■ Защита от безработицы

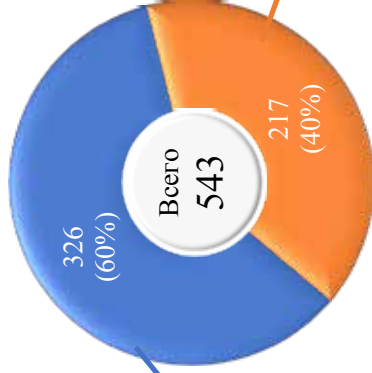
■ Иное

### Предварительное изучение обращений на предмет приемлемости



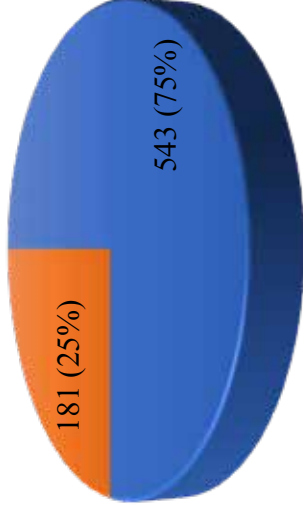
- Принято к производству аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области
- Направлено по компетенции в другие инстанции
- Не принято к рассмотрению

### Результаты рассмотрения обращений, признанных обоснованными



- Жалобы и заявления признаны обоснованными (право нарушено)
- Жалобы и заявления признаны необоснованными (право не нарушено)

### Результаты проверки обоснованности доводов заявителей



Заявителям оказано содействие в восстановлении либо реализации их права

Право заявителей нарушено но не восстановлено

## III. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

---

### ЛИЦА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ

Инвалиды, лица с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) – категория людей, которые нуждаются в особой заботе, постоянном внимании со стороны общества и государства.

Согласно Федеральному реестру инвалидов, в Астраханской области по состоянию на 1 декабря 2019 года проживает 47 614 лиц, признанных инвалидами, из них: инвалиды I группы – 7522 человека, инвалиды II группы – 17 228 человек, инвалиды III группы – 18 810 человек, дети-инвалиды – 4054 человека.

В целях интеграции инвалидов в нормальную жизнедеятельность (что включает в себя, в частности, создание доступной среды; поддержание мер, способствующих их трудоустройству, обеспечению досуга, занятию спортом и др.) в регионе осуществляются различные мероприятия, в том числе реализуется подпрограмма «Доступная среда», являющаяся частью государственной программы «Социальная защита, поддержка и социальное обслуживание населения Астраханской области», утвержденной постановлением Правительства Астраханской области от 12 сентября 2014 года № 399-П.

В соответствии с Законом Астраханской области «О бюджете Астраханской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 года» на повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг для инвалидов в Астраханской области на 2019 год были предусмотрены средства в сумме 43 млн. 400 тыс. рублей.

Министерством социального развития и труда Астраханской области в 2019 году проводились мероприятия по дальнейшей адаптации подведомственных организаций к потребностям инвалидов, был создан



центр информационно-справочной поддержки инвалидов, решен вопрос об организации сурдоперевода телепередач астраханского телевидения.

Министерством культуры и туризма Астраханской области в течение 2019 года продолжалась реализация проекта «Детский тактильный центр» на базе библиотеки-центра социо-культурной реабилитации инвалидов по зрению, а также проекта «Информационная поддержка образовательного процесса подростков-инвалидов в Астраханской области».

Региональным министерством физической культуры и спорта организовывались мероприятия по развитию спорта для лиц с ОВЗ.<sup>7</sup>

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области осуществляет постоянный мониторинг состояния доступности объектов для инвалидов и других маломобильных групп населения. Так, на особом контроле регионального омбудсмана находится коллективное обращение членов Астраханской областной организации Всероссийского общества слепых – по вопросу обеспечения доступной среды в районе ряда домов на улицах Безжонова и Адмирала Нахимова в городе Астрахани, где, как известно, издавна компактно проживают слабовидящие граждане. В середине прошлого года администрацией муниципального образования «Город Астрахань» был заключен муниципальный контракт на выполнение большого объема работ по благоустройству дворовых территорий многоквартирных домов в указанном районе. Ряд запланированных контрактом работ в 2019 году были выполнены в полном объеме, однако решение некоторых вопросов требует дополнительных финансовых вливаний со стороны муниципальных властей.

В 2019 году Уполномоченным по правам человека в Астраханской области осуществлялся мониторинг доступности объектов высшего образования для инвалидов с целью реализации ими права на образование. Следует отметить, что ВУЗами, работающими на территории области, предпринимаются меры по созданию безбарьерной среды для обучающихся с ОВЗ. По мере возможности, оборудуются приспособленные входы в здания и въезды на территорию; выделяются маркированные места для транспорта инвалидов; устанавливаются поручни, пандусы, кнопки голосового оповещения. Сайты ВУЗов имеют версию для слабовидящих. Для лиц с ОВЗ обеспечена возможность получения образовательных

---

<sup>7</sup> На территории региона имеется 56 учреждений спортивной направленности, приспособленных для посещения инвалидами и маломобильными группами населения. Для лиц, имеющих ограниченные возможности здоровья, в Астраханской области организуются специальные Спартакиады, которые проводятся 2–3 раза в год. В их программу включаются соревнования по таким видам спорта, как: мини-футбол, легкая атлетика, шашки, дартс, настольный теннис, бег на колясках. В соревнованиях регулярно принимают участие более 20 организаций, объединяющих инвалидов или осуществляющих работу с ними.

услуг в альтернативной (дистанционной) форме; инвалиды имеют возможность обучения по индивидуальному учебному плану. Вместе с тем, в 2020 году мониторинг планируется продолжить на предмет наличия специализированных аудиторий; учебных компьютеров со специальным программным обеспечением, позволяющим работать обучающимся с ОВЗ; библиотечных систем, предусматривающих возможность не визуального чтения и т. д.

Однако, несмотря на работу, проводимую государственными и муниципальными органами по обеспечению прав инвалидов, здесь остается немало нерешённых вопросов, требующих дальнейшего приложения усилий.

По-прежнему, остро стоит проблема доступности жилой и социальной инфраструктуры для людей с ОВЗ. Ситуация усугубляется тем, что в связи с изменениями, внесенными в Закон Астраханской области от 24.10.2013 года № 55/2013-03 «Об отдельных вопросах правового регулирования организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Астраханской области», с 1 января 2019 года из перечня работ по капремонту, финансируемых из средств соответствующего фонда, исключена установка подъемников и пандусов для перемещения инвалидных колясок. Жильцам многоквартирных домов фактически сказано: «вам нужны лестничные подъемники и другие приспособления, складывайте и устанавливайте». Для инвалидов-колясочников (да, в принципе, для представителей других маломобильных групп населения) это – бесспорный «минус»<sup>8</sup>.

Транспортная доступность для инвалидов также остается серьезной проблемой. Специально оборудованные пассажирские транспортные средства на муниципальных маршрутах, за исключением города Астрахани, отсутствуют.

В областном центре единственным перевозчиком, который выводит на линию 48 низкопольных автобусов, является ООО «Автомиг». Автобусы оборудованы специальными откидными площадками для заезда ин-

<sup>8</sup> Дело даже не в отсутствии «сознательности» или сострадания окружающих; нести дополнительные расходы, сверх уплачиваемых взносов на капремонт, действительно сегодня обременительно для большинства граждан.

валидных колясок, есть голосовое дублирование, а в салонах предусмотрены места для инвалидов, которые специально выделены и оснащены ремнями безопасности. Других транспортных предприятий, подвижной состав которых был бы приспособлен для перевозки инвалидов, – нет.

Ситуация в муниципальных районах и сельских населенных пунктах несравненно хуже. Так, администрация муниципального образования «Володарский район», в ответ на запрос Уполномоченного по правам человека о состоянии транспортной инфраструктуры для лиц с ОВЗ, отвечает: «Транспортные средства, которые приспособлены для инвалидов и маломобильных групп населения на маршрутах, осуществляющих пассажирские перевозки и (перевозки) багажа на территории МО «Володарский район» отсутствуют. Остановочные пункты общественного транспорта, оборудованные для инвалидов и маломобильных групп населения, отсутствуют. Светофорные объекты, оснащенные звуковыми сигналами для навигации движения инвалидов по зрению, отсутствуют».

Администрация муниципального образования «Черноярский район» сообщает, что по регулярному муниципальному маршруту № 2 по улицам и дорогам внутри села Черный Яр перевозку пассажиров и багажа осуществляет одно транспортное средство, «которое по техническим характеристикам не приспособлено для перевозки инвалидов и маломобильных групп населения». На вопрос Уполномоченного о том, что же местные власти намерены предпринять в этой ситуации, последовал ответ: «Приобретать на данный маршрут новый дорогостоящий, приспособленный для перевозки инвалидов и маломобильных групп населения, автобус не представляется возможным из-за отсутствия денежных средств и по причине того, что данный маршрут является убыточным».

Аналогичная картина и в других муниципальных районах. Фактически это означает, что повсеместно не исполняются требования пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статьи 21.1. Федерального закона от 08.11.2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 347, а также ГОСТа Р51090-97.

Отнюдь не оправдывая органы местного самоуправления, приходится признать, что подчас они заложники самих перевозчиков-монополистов. Так, в ЗАТО Знаменск пассажирские перевозки осуществляет муниципальное предприятие «Капьяржилкомхоз», договор с которым заключен до 2022 года, а принадлежащие ему автобусы «имеют значительный износ»

и, конечно, «специальное оборудование и приспособления для инвалидов и маломобильных групп» на них отсутствует. Руководство ЗАТО Знаменск объясняет ситуацию так: в 2017 году, когда был объявлен открытый конкурс на право получения свидетельства об осуществлении регулярных перевозок по муниципальным маршрутам, единственным претендентом было вышеупомянутое МП «Капьяржилкомхоз»; заявок от иных лиц не поступало.

Согласно Федеральному закону от 29.12.2017 года № 477-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», на каждой стоянке (остановке) транспортных средств, в том числе около объектов социальной, инженерной инфраструктур, а также мест отдыха, должно выделяться не менее 10% мест для бесплатной парковки транспортных средств, управляемых инвалидами. По состоянию на август 2019 года в Астраханской области гражданам с ОВЗ выдано 608 опознавательных знака «Инвалид», что подтверждает их право на бесплатную парковку транспортного средства. Но право есть, а парковать свои машины людям с ОВЗ зачастую негде. Парковочные места для инвалидов на территории региона можно буквально «пересчитать по пальцам».

В обращениях, поступивших в 2019 году в адрес Уполномоченного по правам человека, по прежнему много жалоб на отказы бюро медико-социальной экспертизы установлении инвалидности, а также на решения тех же бюро МСЭ об изменении (в сторону – более «легкой») группы инвалидности. Как показывают результаты проверок таких жалоб, иногда отрицательному решению экспертов предшествует неполное обследование лиц, направляемых на медико-социальную экспертизу. Известны случаи, когда документы, подготовленные врачами медучреждения, давшего направление на освидетельствование, оказываются «дефективными».

Так, к Уполномоченному по правам человека обратился житель Харабалинского района гр-н К., который сообщил следующее. В марте 2019 года врачебной комиссией Харабалинской районной больницы ему было выдано направление на медико-социальную экспертизу. Однако соответствующие документы вскоре были возвращены из бюро МСЭ обратно, «ввиду не проведения заявителю обязательных медицинских обследований, необходимых для получения клинично-функциональных данных, [...] неверного выставления шифров заболеваний, не заполнения отдельных пунктов, оформления на выгоревшей бумаге, нечитабельным почерком». Однако, вместо того, чтобы устранить указанные недостатки,

врачи больницы сами взяли на себя функции бюро МСЭ, выдав гр-ну К. заключение, которое гласило: «заболевание (наименование) признано не инвалидизирующим диагнозом».

Следует признать, что обжалование решений бюро МСЭ, дело весьма хлопотное, трудоёмкое и, к сожалению, часто бесперспективное. Тем не менее, Уполномоченный по правам человека, как и прежде, стремится использовать максимум возможностей, чтобы помочь людям отстаивать свои требования. Так, житель Астрахани гр-н З. обратился с заявлением, буквально «криком души», в котором, в частности, писал: «с раннего возраста я состою на учете в ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница». По состоянию здоровья работать не могу, а группу инвалидности мне не устанавливают. Моей семье не на что жить! Прошу помочь!». Уполномоченный немедленно обратился к руководству ФКУ «Главное бюро МСЭ по Астраханской области» Минтруда России – с настоятельной просьбой тщательно изучить все медицинские документы и дать объективную оценку имеющимся нарушениям здоровья заявителя. В результате ранее принятое заключение было отменено, и гр-ну З. была установлена III группа инвалидности, что позволило ему также оформить пенсию.

В 2019 году благополучно разрешилась и ситуация с сыном гр-ки Ш., которому эксперты МСЭ два года назад неожиданно отказали в продлении статуса «ребёнок-инвалид», несмотря на наличие у мальчика явных проблем со зрением. Эта история нашла отражение в Докладе Уполномоченного по правам человека в Астраханской области за 2018 год. Благодаря предпринятым совместным с прокуратурой усилиям, при поддержке территориального органа Роскомнадзора, удалось добиться передачи на руки гр-ке Ш. видеозаписи проведения процедуры освидетельствования. К слову, это был весьма важный «прецедент»<sup>9</sup>. Те очевидные нарушения, которые явственно были зафиксированы на видеозаписи, во многом повлияли на то, что Минтрудом России была начата служебная проверка. Но и, разумеется, сыграли свою роль упорство самой гр-ки Ш., которая стучалась буквально во все двери, а также мощная, единодушная

<sup>9</sup> Напомним, что Главное бюро МСЭ обосновывало отказ выдать гр-ке Ш. видеозапись освидетельствования тем, что на ней «видны лица экспертов». По мнению руководства ГБ МСЭ, изображения раскрывают биометрические данные врачей и являются их «персональными данными». Однако территориальный орган Роскомнадзора, рассмотрев заключение Уполномоченного по правам человека, пришёл к выводу, что лица экспертов в данном случае не могут быть признаны «персональными данными», ибо они находились при исполнении своих должностных обязанностей, к тому же, при необходимости, запись можно отцензурировать эффектом «cache» (то есть, – закрыть лица квадратиками, сделать их размытыми).

поддержка общественного мнения. Благодаря федеральным и местным СМИ, ситуация с сыном гр-ки Ш. получила широкий резонанс, к её решению подключились депутаты Государственной Думы РФ, известные журналисты, адвокаты, политики.

Именно на фоне этой «волны», поднятой общественностью, в Астрахань прибыл заместитель руководителя Федерального бюро МСЭ Минтруда России С.И. Козлов. Под его председательством состоялось заседание комиссии экспертов (на котором присутствовал и представитель аппарата Уполномоченного по правам человека). В результате было принято решение об установлении сыну гр-ки Ш. категории «ребёнок-инвалид» до совершеннолетия.

Наконец, хотелось бы указать на ещё одну проблему, связанную с правом инвалидов на обеспечение их техническими средствами реабилитации (ТСР). К Уполномоченному обратилась гр-ка Б., 1924 г.р., инвалид I группы, которой было отказано в назначении в качестве технического средства реабилитации абсорбирующего белья и подгузников.

Изучение индивидуальной программы реабилитации (абилитации) инвалида (ИПРА), составленной для гр-ки Б., показало, что по таким категориям жизнедеятельности, как способность к самообслуживанию и передвижению ей была установлена третья (максимально возможная) степень ограничения, то есть было признано, что она не способна передвигаться и обслуживать себя без посторонней помощи.

Годы и болезни, к сожалению, приковали эту заслуженную женщину к постели. Всего один раз в сутки к ней приходит социальный работник и только в этот редкий момент гр-ка Б. может делать то, что свойственно любому живому человеку. Вполне естественен и логичен поставленный ею вопрос: почему в ИПРА не включены подгузники и абсорбирующее белье, то есть те ТСР, которые ей жизненно необходимы?

Как представляется причина здесь в нестыковке подходов, закреплённых в разных нормативных актах. Так, согласно приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 13.06.2017 года № 486н, ИПРА разрабатывается, *исходя из комплексной оценки ограничений жизнедеятельности человека*. Именно этот критерий – ограничение жизнедеятельности – должен лежать в основе определения конкретных видов ТСР, необходимых инвалиду. В то же время «Перечень показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации», утверждённый приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 28.12.2017 года № 888н, прямо увязывает предоставление того или иного ТСР с катего-

рией заболевания, ставшего причиной инвалидности. Согласно же этому нормативному акту, назначение таких ТСР, как абсорбирующее белье и подгузники, возможно лишь при наличии у инвалида «нарушений пищеварительной и (или) мочевыделительной системы».

В результате, как видно в случае с гр-кой Б., реальны ситуации, когда инвалидам, полностью обездвиженным и абсолютно утратившим способность к самообслуживанию, отказывают в назначении абсорбирующего белья и подгузников на том основании, что третья степень ограничения по самообслуживанию и передвижению возникла у них в результате заболеваний опорно-двигательной системы (как это случилось в случае с заявительницей). Это явное противоречие в нормативном регулировании назначения ТСР – когда, с одной стороны, критерием их назначения провозглашается степень ограничения жизнедеятельности, а, с другой, наличие у инвалида той или иной категории заболевания – не способствует достижению цели реабилитации людей с ограниченными возможностями и нуждается в устранении.

## ЛИЦА ИЗ ЧИСЛА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Граждане, относящиеся к данной категории, будучи уже совершеннолетними, обладают рядом прав и преференций, «унаследованных» ими от детского возраста.

Прежде всего, разумеется, речь идёт о праве на жилье. В 2019 году в адрес Уполномоченного по правам человека от лиц указанной категории продолжали поступали обращения, содержащие жалобы, как на длительное ожидание жилых помещений, так и на отказы во включении в список нуждающихся в предоставлении жилья.

В качестве примера необоснованного отказа во включение в список, приведем случай с гр-м П., который прислал жалобу из исправительной колонии, где отбывал наказание в виде лишения свободы. Гр-н П. сообщил, что направил в Центр социальной поддержки населения Трусовского района г. Астрахани заявление с просьбой включить его в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилым помещением. Просьбу он мотивировал тем, что имеющаяся у него жилплощадь не соответствует установленной подушевой норме. Из указанного учреждения гр-н П. получил отказ на основании

того, что он фактически не проживает в квартире, т.к. находится в заключении. При проверке жалобы выяснилось, что заявитель действительно является собственником доли в квартире площадью 38,2 м<sup>2</sup>. Помимо него, в ней зарегистрированы и постоянно проживают ещё четыре человека. Таким образом, уже в настоящее время на каждого проживающего приходится всего по 9,55 м<sup>2</sup> (т.е. меньше учетной нормы по г. Астрахани), а когда гр-н П. освободится, то на каждого жильца и вовсе будет – по 7,64 м<sup>2</sup>.

Уполномоченный по правам человека счёл неправомерным отказ Центра социальной поддержки населения Трусовского района г. Астрахани удовлетворить просьбу гр-на П.: в заключении, направленном в адрес руководителя данного учреждения, указывалось, что «для включения в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, претендующих на получения жилья, необходимо отвечать двум критериям: относиться к соответствующей категории и нуждаться в жилье (по причине его полного отсутствия либо несоответствии жилья установленным нормам)». Никакие иные обстоятельства не должны браться в расчёт. Нужно отдать должное: Центр не стал оспаривать обоснованность выводов Уполномоченного по правам человека; рекомендация, изложенная в его заключении, была исполнена, в связи с чем гр-н П. был включен в соответствующий список.

Довольно распространенной является ситуация, когда лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, своевременно не могут реализовать своё право на жилище вследствие общей (и тем более правовой) неосведомленности, слабой адаптированности к самостоятельной жизни – в силу педагогической запущенности, проблем со здоровьем и т.д. Следует отметить: если опекуны (а равно органы опеки и попечительства) в свое время не озаботились их судьбой, сами они нередко сталкиваются с большими трудностями.

Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Ч., инвалид I группы. Заявительница родилась в Костромской области и, будучи ребенком, лишилась обоих родителей, в связи с чем воспитывалась в детском доме. Впоследствии, выйдя замуж, переехала на постоянное место жительства в Астраханскую область, и уже здесь начала хлопотать по поводу жилья. Дело, которое предстояло рассмотреть омбудсмену, представлялось поначалу безнадежно запущенным. Оказалось, что заявительница даже не имеет никаких документов, подтверждающих её статус и факт нахождения до 18 лет на полном государственном обеспечении. На жилищный учёт гр-ка Ч. поставлена не была; никакое жильё за ней закреплено не было.



Не исключено, однако, что ситуация всё же получит положительное разрешение. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области обратился за содействием к своему костромскому коллеге – Вадиму Владимировичу Смирнову, и благодаря его помощи удалось в судебном порядке установить юридический факт того, что Ч. действительно была сиротой. Теперь предстоит сделать следующий шаг: добиться того, чтобы заявительница была внесена в список лиц, нуждающихся в обеспечении жилым помещением.

Но для этого, очевидно, вновь придется обращаться в суд. Дело в том, что государственные органы субъектов Российской Федерации, ответственные за обеспечение жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, с одной стороны, и суды, с другой, по-разному трактуют новации в законодательстве.

Речь идёт о применении изменений в Федеральный закон от 21.12.1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», вступивших в силу с 1 января 2019 года, а также о Постановлении Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 года № 397. Данные нормативные правовые акты фактически *сняли возрастной рубеж* для обеспечения жильем граждан указанной категории, если ранее они не реализовали своё право на жилище.

Однако, как показывает жалоба гр-ки П., на практике всё обстоит не так просто. На момент обращения заявительницы к Уполномоченному по правам человека, ей уже исполнилось 32 года. Хотя она была официально признана ребенком-сиротой, её жилищный вопрос своевременно не был решён, а когда она обратилась в министерство социального развития и труда Астраханской области по вопросу о включении её в список для обеспечения жилыми помещениями, ей было отказано. Из письма регионального минсоца можно сделать вывод о том, что фразу «достигли возраста 23 лет» данное ведомство трактует таким образом, что в вышеуказанный список можно поставить тех лиц, которым исполнилось *23 года до момента достижения ими 24-х лет*. Министерство социального развития и труда Астраханской области дважды – в мае и августе 2019 года – направляло запрос в Министерство просвещения Российской Федерации «в целях разъяснения принципа включения в список, а именно возрастной категории включаемых лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», но так и не дождалось никакого ответа.

Между тем судебные инстанции понимают постановление федерального Правительства № 397 вполне однозначно и приходят к выводу о том, что граждане из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должны включаться в списки на получение жилья, вне зависимости от их возраста<sup>10</sup>.

Практически на каждом приёме граждан, проводимом Уполномоченным по правам человека, в его адрес поступают обращения, аналогичные жалобе гр-на У., суть которой он изложил предельно лаконично: «Я – бывший ребенок-сирота. Мне уже исполнилось 18 лет. Состою в очереди долгое время. Когда мне предоставят жильё?». Как и многие другие граждане данной категории, заявитель имел на руках вступившее в законную силу судебное решение, обязывающее Правительство Астраханской области предоставить ему благоустроенное жилое помещение по договору найма специализированных жилых помещений (решение Кировского районного суда г. Астрахани от 12 декабря 2014 года). В 2016 году судебным приставом-исполнителем межрайонного отдела Управления Федеральной службы судебных приставов России по Астраханской области было возбуждено исполнительное производство, которое и до настоящего времени не окончено. Общая продолжительность производства по исполнению судебного решения составила более трёх лет и семи месяцев.

В такого рода ситуациях не остаётся ничего иного, как разъяснять заявителям их право обращаться в суд по поводу компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок – на основании Федерального закона от 30.04.2010 года № 68-ФЗ. Гр-н У. так и поступил. Решением Астраханского областного суда на областное Правительство была возложена ещё одна обязанность: выплатить ему компенсацию в размере 30 тысяч рублей за несвоевременно исполненное судебное решение.

Из информации, размещенной на сайте Астраханского областного суда, следует, что в 2019 году с исками о взыскании компенсации за несвоевременное исполнение судебных решений о предоставлении жилья обратилось более 75 граждан (лиц, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). Общая сумма, взысканная с бюджета Астраханской области, – свыше 2 млн. рублей.

В этой связи хотелось бы отметить следующие. Во-первых, обращаться с требованием о компенсации за неисполнение судебного решения гражданин *может неоднократно, в сущности – неограниченно*.

<sup>10</sup> См., например: апелляционное определение Саратовского областного суда от 4 июня 2019 г. № 33-4187, апелляционное определение Воронежского областного суда от 22 октября 2019 года № 33-6497.

ное количество раз; и уже имеются «прецеденты», когда такая компенсация взыскивалась, как минимум дважды. Во-вторых, на конец 2019 года в области проживает 883 лица указанной категории, у которых на руках уже имеются вступившие в законную силу судебные решения, обязывающие региональное Правительство предоставить им жильё (всего же право на получение жилья возникло более чем у 2,5 тыс. человек, относящихся к лицам указанной категории). В-третьих, в течение 2019 года вынесено 12 новых судебных актов об обязанности Правительства Астраханской области предоставить жилое помещение детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из их числа.

Несвоевременное предоставление жилья указанным лицам, как показывают обращения к Уполномоченному по правам человека, порождает ещё одну проблему: привлечение их к административной ответственности по статье 19.5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации»). Так, гр-н Л., которому давно должны были предоставить жильё, при всём желании не может зарегистрироваться по месту жительства ввиду отсутствия у него «места жительства». Все лица, у которых заявитель снимал жильё либо спорадически ночевал, категорически не давали согласие на «временную прописку». Поселяться в Центре социальной адаптации (там оформляют «регистрацию по месту пребывания») Л. не хотел, и это – его право. Несмотря на всё это, в феврале 2019 года постановлением начальника отдела по вопросам миграции Управления МВД России по г. Астрахани гр-н Л. был признан виновным в совершении вышеуказанного административного правонарушения и подвергнут штрафу в размере 2.000 рублей. Впоследствии его оштрафовали по статье 20.25 КоАП РФ – за неуплату ранее назначенного штрафа. Заявитель в этой связи писал: «не дают жильё, [...] где мне зарегистрироваться? [...] денег на административные штрафы по вине Правительства Астраханской области у меня нет». В результате помощи, оказанной Уполномоченным по правам человека, гр-ну Л., удалось в судебном порядке добиться отмены обоих штрафов; ведь, по логике, вина здесь лежит не на гражданине, а на государственном органе, который своевременно не обеспечил его право на жилище. Тем не менее, ситуация с гр-м Л. «не типична»: судья снял штрафы, сочтя деяния «малозначительным», однако ведь вполне мог поступить иначе.

Всё это побуждает Уполномоченного по правам человека вновь поставить вопрос о создании в регионе специализированного жилого фонда для временного проживания лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ожидающих предоставления жилья по договору социального найма.

Считаю необходимым обозначить ещё один вопрос, непосредственно затрагивающий интересы граждан указанной категории – речь идёт об их праве на образование. В 2019 году к Уполномоченному по правам человека обратился гр-н Ш., который отметил, что на сегодняшний день Федеральный закон от 29.12.2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает преимущественное право зачисления детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, в высшие учебные заведения по программам бакалавриата и специалитета – при условии успешного прохождения ими вступительных экзаменов.

Однако, как совершенно справедливо отмечает заявитель, «не менее, если не более востребованным для детей-сирот и лиц из их числа, является именно среднее профессиональное образование. Но они зачисляются в учреждения среднего профессионального образования на общих основаниях». Учитывая то обстоятельство, что получение рабочей профессии является важным фактором для их последующего трудоустройства, а значит – более успешной социализации, Уполномоченный по правам человека просит депутатов Думы Астраханской области рассмотреть возможность инициировать изменения в федеральное законодательство, а именно – закрепить право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, на преимущественный приём для обучения по программам среднего профессионального образования.

## ПОТЕРПЕВШИЕ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ЛИЦА, НУЖДАЮЩИЕСЯ В КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

В жалобах, направляемых на имя Уполномоченного по правам человека, граждане нередко высказывают претензии в адрес отдельных должностных лиц правоохранительных органов в связи с выносимыми ими постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела.

По существу, речь идёт об отказе признать людей «потерпевшими», что означает нарушение их права на государственную защиту от преступных посягательств. Рассмотрение такого рода жалоб показывает, что такого рода «отказным постановлениям» предшествует поверхностная проверка.

Простое ознакомление с их текстами, свидетельствует о том, что они выносятся со ссылкой на отсутствие якобы состава преступления, но, при этом в них не приводятся какие-либо конкретные доводы, доказывающие данное обстоятельство. Сплошь и рядом осуществляется подмена понятий: не установление того или иного признака преступления (например, умысла на его совершение), приравнивается к доказанности его отсутствия. Складывается впечатление о недостаточной организационной подготовке к следственным действиям и ошибках при их проведении вследствие недостаточной квалификации, невнимательности, безынициативности. Но такое отношение к заявлениям граждан лишь отчасти объясняется недостаточным профессионализмом отдельных сотрудников правоохранительных органов. Имеются также объективные факторы (прежде всего, так и неизжитая практика оценки результативности работы на основе «плановых показателей»), формирующие сложную систему мотивов, по которым некоторые правоохранители предпочитают «спустить дело на тормозах», а то и вовсе проигнорировать заявление гражданина.

Так, обратившийся в 2019 году к Уполномоченному по правам человека гр-н Б. более четырёх лет пытается добиться возбуждения уголовного дела в отношении гражданки, вымогавшей у него денежные средства и угрожавшей дать ложные показания в рамках уголовного судопроизводства. Всё это время различные следователи отдела полиции № 3 УМВД России по г. Астрахани (за четыре года их сменилось несколько) выносят постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Потом прокуратура их отменяет, а следователи снова упорно выносят отказные постановления, причем, как указывает сам гр-н Б., «каждое последующее постановление представляет собой точную копию первоначального документа, принятого следователем в 2015 году: все буквы и слова, все синтаксические и лексические, орфографические и пунктуационные ошибки бездумно воспроизводятся вновь и вновь». В этой связи заявитель не без иронии замечает: «речь идёт даже не о подражании, а о чистой воде плагиате: самовольном и незаконном присвоении себе авторства чужого «произведения», кстати, тоже незаконного по своему содержанию». Гр-н Б. в этой связи отмечает: было бы неплохо, если бы над-

зорный орган не просто отменял постановления, но и заинтересовался причиной «столь упорного копирования незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела».

Гр-ка К., обратилась к Уполномоченному по правам человека с жалобой на бездействие следователей отдела полиции № 1 УМВД России по г. Астрахани, которые с 2015 года не предпринимали никаких мер в связи с её многочисленными заявлениями о преступлении. Сама она, женщина преклонных лет, инвалид II группы и практически незрячая, стала жертвой откровенной и наглой «разводки» со стороны финансовой компании, которая брала у доверчивых граждан их денежные средства «взаимы», обещая возврат на условиях 120% годовых. Как и следовало ожидать, заёмщик не исполнил свои обязательства и скрылся. Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека удалось добиться возбуждения уголовного дела по части 5 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации. Правда, первоначально оно было возбуждено в отношении...«неустановленного лица», хотя имелся договор займа, а в нём черным по белому были указаны полные реквизиты, как самой мошеннической конторы, так и её руководителя. В последующем всё же удалось устранить эту «обезличку»: к ответственности привлекли именно директора новоявленной «пирамиды» (на момент установления его местонахождения, он отбывал наказание в виде лишения свободы на территории другого региона).

В январе 2019 года гр-н А. был избит лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения. При том, что последний сразу был задержан и доставлен в отдел полиции, а гр-н А. предъявил акт медицинского обследования, уголовное дело по статье 116 Уголовного кодекса Российской Федерации было возбуждено только спустя четыре месяца. Примечательно, что в течение восьми месяцев уголовное дело так и не передано в суд.

Гр-н Н. 2 ½ года назад обратился в отдел полиции № 3 УМВД России по г. Астрахань с заявлением о преступлении, предусмотренном статьей 112 Уголовного кодекса Российской Федерации («умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью»), однако уголовное дело было возбуждено лишь спустя полгода. Затем два года тянулось предварительное расследование. Следователь удосужился допросить подозреваемого спустя год (при том, что Н. сразу указал личность того, кто совершил в отношении него физическое насилие). Откровенное игнорирование следователем процессуальных сроков почему-то сходило ему с рук, а в сентябре 2019 года он, на основании заявления подозреваемо-

го, и вовсе прекратил производство по уголовному делу «в связи с истечением сроков давности уголовного преследования». Гр-н Н. решил обратиться в суд в гражданском порядке с требованием взыскания материального и морального ущерба с бывшего обвиняемого, а с бюджета Российской Федерации компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок. Однако теперь он тщетно пытается истребовать все необходимые документы, чтобы обосновать перед судом свои доводы о нарушении следователем уголовно-процессуального законодательства.

Приведённые случаи означают нечто большее, чем просто фактическое укрытие преступлений. Подрывается вера граждан в закон, правопорядок, укрепляется неверие людей в способность правоохранительных структур защитить их личность и имущество, а значит, в конечном счёте, девальвируется само доверие к институтам власти, к государству. Обобщая все вышеуказанные факты, напрашивается вывод, что в уголовно-процессуальном законодательстве *необходимо закрепить сроки проведения доследственной проверки*. В этой связи прошу депутатов Думы Астраханской области рассмотреть возможность выйти с законодательной инициативой об установлении в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации пресекательного срока доследственной проверки (равного, например, четырём месяцам со дня поступления заявления потерпевшего). Если проверка в указанный срок не будет окончена, уголовное дело должно быть возбуждено *автоматически*. Возможно, следует также продумать вопрос о наделении прокурора полномочием самому возбуждать уголовное дело, в случае отмены им постановления должностного лица следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела.

В ходе встречи Уполномоченного по правам человека с членами Адвокатской палаты Астраханской области, состоявшейся в сентябре 2019 года поднимался вопрос о защите жизни и здоровья граждан, ранее ставших жертвами преступлений, но *ещё официально не признанных потерпевшими*.

В частности, был приведён следующий пример: гр-н Л. стал жертвой физического насилия со стороны соседа и написал заявление в отдел полиции. Для решения вопроса о возбуждении уголовного дела дознаватель назначил судебно-медицинскую экспертизу, и пока она проводилась, сосед гр-на Л. вновь причинил последнему вред здоровью. Защитник гр-на Л. акцентировал внимание на то обстоятельство, что пока идёт доследственная проверка, граждане, оказавшиеся в положении Л.,

не подпадают под действие программы защиты свидетелей и потерпевших. В этой связи адвокаты ставят вопрос о необходимости дополнить Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации положением о наделении следователя правом на стадии доследственной проверки выносить *предостережение* в адрес лица, которое может быть потенциальным обвиняемым, об исполнении им определенных обязанностей (в частности, не совершать действий, направленных на контакт с потенциальным потерпевшим). При этом в статье 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нужно особо оговорить санкцию за нарушение вышеуказанного предостережения.

Не менее важным аспектом государственной защиты прав и свобод является гарантированное частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации право на получение квалифицированной юридической помощи, которая, в случаях, предусмотренных законом, должна оказываться бесплатно. По состоянию на 31 декабря 2019 года в регионе действует 187 адвокатов, являющихся членами Адвокатской палаты Астраханской области, которые участвуют в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи. Обращает на себя внимание определенная диспропорция «обеспеченности адвокатов на душу населения»: к примеру, в Красноярском районе, где численность населения чуть более 37 тыс. человек, количество адвокатов – участников государственной системы бесплатной юридической помощи – 11, а в Володарском районе, где численность населения на 10 тыс. человек больше, в указанной системе задействовано 7 адвокатов. В Наримановском районе (где численность населения составляет около 48 тыс. человек) в системе БЮП работает всего два адвоката. Хотя бесплатная юридическая помощь в принципе «экстерриториальна», то есть формально житель Наримановского района может обратиться к адвокату, находящемуся в Астрахани, но вряд ли человек, *нуждающийся в бесплатной помощи*, поедет из Енотаевки или даже из Нариманово в Астрахань.

В 2019 году Уполномоченным по правам человека ставился вопрос о внесении изменений в Закон Астраханской области от 02.10.2012 года № 62/2012-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования оказания бесплатной юридической помощи в Астраханской области». Речь шла о расширении перечня категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, а также тех вопросов, по которым было бы возможно представление адвокатами, работающими в системе БЮП, интересов граждан в судебных инстанциях и иных органах. К сожалению, министерство социального развития и труда Астраханской области



не поддержало эти предложения, традиционно мотивируя это, «нагрузкой» на региональный бюджет. Однако с учётом социальной значимости вопроса считаю необходимым в ежегодном Докладе вновь изложить свои предложения, касающиеся дополнительных гарантий бесплатной юридической помощи.

Во-первых, полагал бы правильным расширить круг категорий граждан, имеющих право на получение таковой помощи, и включить в него:

- 1) лиц предпенсионного возраста;
- 2) лиц, достигших 80 лет и старше;
- 3) родителей, имеющих трёх и более детей;
- 4) инвалидов 3 группы.

Во-вторых, полагал бы расширить «случаи», по которым возможно представительство адвокатов, задействованных в системе БЮП, в суде и других органах, а именно – когда граждане, имеющие право на бесплатную юридическую помощь выступают:

1) истцами и ответчиками при рассмотрении дел о защите прав потребителей в сфере коммунальных услуг;

2) заявителями при обращении в государственные и муниципальные органы, организации, а также истцами (заявителями) в судах по вопросам, связанным с:

- нарушением базовых трудовых прав (отказ заключить трудовой договор; восстановление на работе; взыскание заработка; истребование компенсации за неправомерные действия (бездействие) работодателя; признание безработным);

- предоставлением мер социальной поддержки (социальной помощи), в т.ч. предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

- назначением, перерасчетом и взысканиям всех видов пенсий, а также пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, безработице, единовременном пособии при рождении ребенка, ежемесячном пособии по уходу за ребенком, социальном пособии на погребение;

- медико-социальной экспертизой и реабилитацией инвалидов.

В-третьих, особо хотелось бы обратить внимание на необходимость усиления гарантий защиты прав несовершеннолетних, признанных потерпевшими в рамках уголовного судопроизводства. Согласно статье 46 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, по ходатайству законного представителя лица, не достигшего 16 лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности,

участие адвоката обеспечивается дознавателем, следователем или судом. Расходы на оплату труда адвоката компенсируются за счет средств федерального бюджета. Между тем, отдельные субъекты Российской Федерации вправе такие случаи устанавливать самостоятельно. Так, к примеру, в Вологодской области несовершеннолетние, признанные потерпевшими в рамках дел, возбужденных по статьям, содержащихся в главах с 16 по 18 и в главе 27 Уголовного кодекса Российской Федерации, имеют право на получение бесплатной юридической помощи; услуги адвокатов оплачиваются из средств областного бюджета. В Ставропольском крае оказание бесплатной юридической помощи несовершеннолетним на всех стадиях уголовного судопроизводства осуществляется адвокатами при обращении в краевую адвокатскую палату комиссий по делам несовершеннолетних. В Волгоградской области региональным законом предусмотрены дополнительные гарантии защиты прав несовершеннолетних граждан, являющихся потерпевшими и свидетелями преступлений в сфере семейно-бытовых отношений. В связи с этим, предлагаю Думе Астраханской области рассмотреть перечень случаев, когда несовершеннолетние граждане, участвующие в уголовном судопроизводстве в качестве потерпевших, могут получить бесплатную юридическую помощь.

## ЖЕНЩИНЫ, СТАВШИЕ ЖЕРТВАМИ СЕМЕЙНО-БЫТОВОГО НАСИЛИЯ

В течение всего 2019 года продолжалась оживленная дискуссия по поводу идеи принятия специального закона, касающегося профилактики семейно-бытового насилия.

В средствах массовой информации, на многочисленных телевизионных ток-шоу активно обсуждаются личные истории женщин, претерпевших физические и моральные издевательства от своих «вторых половин». Проблема вызывает неоднозначную реакцию, но, тем не менее, приковывает к себе внимание общественности после того, как «побои» в отношении близких лиц (а равно, совершенные из личной неприязни) перешли в разряд административно-наказуемого деяния, а привлечение к уголовной ответственности по статье 116 Уголовного кодекса Российской Федерации возможно лишь при «административном рецидиве».

В апреле 2019 года в регионе состоялся весьма представительный Международный семинар «Межведомственное сотрудничество и модели предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин в регионах»,

организованного Минтрудом России и Советом Европы в рамках сотрудничества в осуществлении Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017 – 2022 гг.<sup>11</sup>

Оналичии и остроте проблемы «домашнего» или «семейного» насилия в Астраханской области говорит хотя бы тот факт, что действующий в областном центре «Кризисный центр помощи женщинам», рассчитанный на 45 мест, никогда не пустует. По поручению Уполномоченного по правам человека сотрудники его аппарата периодически посещают Центр с целью оказания необходимой помощи находящимся там женщинам, а также для выявления проблем, требующих особого внимания и системного подхода.

Результаты бесед с женщинами, чьё положение по сути можно сопоставить с положением «беженцев», приводят к неутешительному выводу об отсутствии каких-либо эффективных способов защиты их прав. Размещение их в упомянутом Центре, это лишь паллиативная мера. Буквально единицам удаётся начать «новую жизнь». Большинство же, прожив в Центре определенное время (несколько месяцев, иногда год и больше), вынуждены возвратиться домой. Сказываются тяготеющие, освящаемые традицией, «моральные» соображения, нежелание «выносить сор из избы», упования на «стерпится – слюбится». Но, по собственному признанию женщин, подвергшихся семейно-бытовому насилию, главная причина, по которой они, вопреки внутренней воле, в конечном счёте возвращаются к постылому существованию, это – неверие в реальную перспективу что-то изменить. Как отмечают сами заявительницы, «другого выхода просто нет».

Немаловажный фактор – разочарование в способности правоохранительных органов обеспечить должную защиту. Так, гр-ка С., проживающая в Центре, поведала свою безрадостную историю, которая, судя по рассказам других женщин, не является исключением, носит повсеместный характер. Подвергаясь систематическим жестоким избиениям со стороны мужа, она длительное время терпела, но, в конце концов, не выдержала и написала заявление в полицию. Столь же терпеливо она ожидала, что в отношении её мужа будут приняты какие-то меры. Но, сотрудник ор-

---

<sup>11</sup> Ключевыми задачами совместного проекта являются: профилактика и предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин, а также участие женщин в принятии политических и общественных решений. В ходе семинара собравшиеся обменялись опытом работы и наилучшими практиками по указанной тематике, обсудили вызовы и потребности в борьбе с насилием в отношении женщин на местном уровне, проанализировали политику и законодательство Болгарии, Нидерландов, России и Швеции в области предупреждения, защиты, уголовного преследования и комплексного подхода к насилию в отношении женщин.

ганов внутренних дел, рассматривавший заявление гр-ки С. целых четыре месяца, пришёл к выводу, что оснований для возбуждения уголовного дела по статье 116 Уголовного кодекса Российской Федерации нет, и предложил ей написать повторное заявление: о возбуждении административного производства по статье 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Возникает вполне резонный вопрос: почему сотрудник полиции сам не возбудил производство по делу об административном правонарушении на основании ранее поданного заявления?

Другая женщина, проживающая в Центре – гр-ка Д. – почти год ждала, когда административный материал по статье 6.1.1. КоАП РФ будет направлен в суд. Заявление в дежурную часть УМВД России по г. Астрахани о причинении ей телесных повреждений мужем она подала в конце 2018 года. Из материалов, приложенных к жалобе, адресованной Уполномоченному по правам человека, следовало, что определением Кировского районного суда г. Астрахани от 26 августа 2019 года протокол об административном правонарушении был возвращён в полицию из-за ненадлежащего оформления. Причём по информации, размещенной на сайте суда, этот протокол потом ещё три раза возвращался, то есть должностные лица органов внутренних дел упорно не предпринимали надлежащих мер к расследованию ситуации и направлению в суд полноценных, правильно оформленных документов.

Ещё одно обстоятельство: отсутствие каких-либо возможностей как-то воздействовать на «обидчиков». Сотрудники Центра, пытающиеся выступать модераторами, отмечают, что их «примирительная миссия» чаще всего оканчивается ничем: им просто-напросто не открывают дверь, не желают с ними разговаривать.

Одна из проживавших в Центре женщин – гр-ка З. – изложила в заявлении свою историю, которая отнюдь не уникальна и встречается повсеместно. Ранее с мужем она проживала в совместно построенном доме, который был поделён между ними в равных долях. Со временем отношения между ними испортились, и супруг, начавший с оскорблений, дошёл до того, что стал «поднимать руку» на жену. Последняя, не выдержав унижений и физических страданий, подала на развод и, в конечном счёте, брак был расторгнут. Поскольку совместно проживать бывшие супруги мирно не могли (мужчина по-прежнему подвергал З побоям), заявительница вынуждена была обратиться в «Кризисный центр помощи женщинам». В своем обращении к Уполномоченному по правам человека она сообщила, что, проживая более года в социальном учреждении, не может продать свою долю в доме, хотя желающие купить имеются.

Бывший супруг не пускает на порог потенциальных покупателей. Женщина много раз обращалась за содействием в правоохранительные органы, но сотрудники полиции лишь беспомощно разводят руками, ссылаясь на то, как пишет З., что «это ваше внутреннее дело».

Обозначенная проблема, безусловно, носит крайне сложный характер, имеет комплекс социально-экономических, ментальных, юридических аспектов. Ставя её в настоящем Докладе, считаю необходимым призвать к дальнейшим поискам её разрешения. Безусловно, нужны профилактические меры, в том числе, содействие со стороны гражданского общества, национально-культурных объединений, религиозных конфессий. Нужны конъюнктурные, что называется «сиюминутные», меры. В частности, упомянутый «Кризисный центр помощи женщинам» – уникальное социальное учреждение в регионе, куда могут обратиться женщины, жизнь и здоровье которых подверглись угрозе вследствие конфликта с членами семьи и родственниками. Очевидно, что сеть аналогичных временных прибежищ желательно иметь и в других населенных пунктах. Наконец, необходимы долгосрочные, системные меры, направленные на реальную эмансипацию женщин (содействие в трудоустройстве, открытии бизнеса, карьерном росте и т. д.).

## ГРАЖДАНЕ РОССИИ – ЖИТЕЛИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ, ОКАЗАВШИЕСЯ НА ТЕРРИТОРИИ СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В течение 2019 года к Уполномоченному по правам человека поступали обращения лиц, чьи родственники (дочери и внуки) находятся на территории Сирийской Арабской Республики (САР), с просьбой оказать содействие в их возвращении на родину.

Дочери и внуки заявителей содержатся в лагерях «Аль-Холь», «Айн-Исса» и «Рож», подконтрольных арабо-курдским «Сирийским демократическим силам» (SDF), оппозиционным официальному Дамаску. Судя по сведениям международных организаций, сообщениям средств массовой информации, положение людей в указанных лагерях крайне тяжелое, а сама ситуация там близка к гуманитарной катастрофе. В целом, там находится свыше 450 человек, заявивших о своей принадлежности к гражданству России. Не менее 30 человек родились и/или ранее проживали в Астраханской области (включая несовершеннолетних детей).

Все они оказались на территории Сирии схожим образом, выехав туда разными «окольными путями»; причем, мужья дочерей заявителей, судя по всему, отправились воевать туда в рядах запрещенной России организации «Исламское государство». Так, гр-ка Б. (Камызякский район) вышла замуж за гражданина Республики Казахстан, который под предлогом заработков, выехал в Турцию; через некоторое время Б. вместе с сыном присоединилась к нему, а уже из Турции все вместе отправились в Сирию. Гр-ка А. (г. Астрахань), вышедшая замуж за жителя Махачкалы, первоначально выехала в ФРГ, а гр-ка М. – в Объединенные Арабские Эмираты. Гр-ки И. последовала за своим мужем в Египет, куда тот выехал для получения религиозного образования. О местонахождении и судьбе своих мужей, как утверждают родители астраханок, последние ничего не знают.

Уполномоченный по правам человека в рамках своей компетенции предпринимает всё возможное, чтобы лица, ставшие жертвами собственных ошибок, беспечности либо обмана, сумели преодолеть жизненные трудности. Максимально подробная информация об астраханках, находящихся в Сирии была направлена в Министерство иностранных дел Российской Федерации. Как известно, внешнеполитическое ведомство осуществляет последовательную деятельность, в т.ч. взаимодействуя с Международной федерацией Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, по установлению местонахождения россиянок и их детей.

Однако имеются трудности двоякого рода. Во-первых, силы, под чьим непосредственным контролем находятся упомянутые лагеря «Аль-Холь», «Айн-Исса» и «Рож», по-прежнему, упорно отказываются от каких-либо контактов с законным правительством Сирии. Во-вторых, при всем сочувствии к уроженкам Астраханской области (как и всем россиянкам), оказавшимся в плену, нельзя не признать, что с точки зрения права они нарушили законодательство Сирии. Это и нелегальное пересечение границы, и незаконное нахождение на сирийской территории. Нельзя также исключить их участия в боевых действиях на стороне «ИГ», пособничества террористам. В этой связи как официальные сирийские власти, так и компетентные российские органы, обоснованно полагают, что требуется самая тщательная проверка по каждому конкретному человеку. Уполномоченный по правам человека в Астраханской области продолжает держать на своем контроле вопрос об астраханцах, которые сегодня находятся в Сирии, и надеется на благополучный исход: как в части обеспечения их жизни и здоровья, так и – возвращения в конечном счёте на Родину.

## ПОДСЛЕДСТВЕННЫЕ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ ПОД СТРАЖЕЙ, И ОСУЖДЕННЫЕ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ

Выше говорилось о волоките при рассмотрении заявлений потерпевших, но такой же упрек в адрес отдельных сотрудников правоохранительных органов могут высказать также и подозреваемые (обвиняемые). Так, в январе 2019 года гр-на М. задержали по подозрению в причинении человеку тяжкого вреда здоровью, ему предъявили обвинение по пункту «з» части 2 статьи 111 Уголовного кодекса Российской Федерации. Однако, как отмечал в апреле 2019 года сам подследственный, ни он, ни его защитник на момент обращения к Уполномоченному по правам человека не ознакомлены с заключением судебно-медицинской экспертизы.

Гр-н Б., будучи задержанным в начале декабря 2018 года по подозрению в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 228.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, вплоть до конца июля 2019 года (когда он решил обратиться с жалобой к Уполномоченному по правам человека) – то есть больше полугода – по сути, не допрашивался, не вывозился на следственные действия. Отказываясь, как утверждает сам Б., «под диктовку следователя написать явку с повинной», настаивая на том, что дело против него сфальсифицировано, заявитель расценивал сложившуюся ситуацию, как способ добиться признательных показаний.

И в первом, и во втором описанном случаях прокуратура, после обращения Уполномоченного по правам человека, провела проверку, установила нарушения уголовно-процессуального законодательства и внесла представления и требования в адрес соответствующих органов полиции.

В целом, в 2019 году аппаратом Уполномоченного по правам человека продолжался проводиться мониторинг ситуации, связанной с реализацией права граждан на осуществление уголовного судопроизводства в разумный срок, в связи с чем анализируется поступающая из следственных изоляторов информация о лицах, в отношении которых следственные действия не проводятся более месяца; на наиболее вопиющие случаи бездействия обращается внимание руководства следственных подразделений и органов прокуратуры.

В ходе состоявшегося в Астрахани 25–26 апреля 2019 года межрегионального совещания Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации при обсуждении вопроса «Об обеспечении свободы совести и культурно-гуманитарных прав в условиях полиэтничного и многоконфессионального российского общества и государства» про-

звучали различные предложения, связанные с обеспечением гарантий прав граждан, исповедующих те или иные религиозные убеждения, которые пребывают в местах лишения свободы. То, что данные вопросы действительно актуальны, свидетельствуют и обращения, поступившие к Уполномоченному по правам человека в Астраханской области в 2019 году.

Так, в мае прошлого года гр-н А., отбывающий наказание в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Астраханской области, обратился с жалобой на изъятие у него двух книг и тетради с записями религиозного содержания. Как указывал заявитель, «одна книга была изъята год назад, вторая более 1 ½ назад. При этом книги ранее проходили проверку, на них представлены соответствующие штампы. Кроме того, все разумные сроки для проведения проверки давно прошли». На запрос Уполномоченного по правам человека начальник исправительной колонии сообщил, что тетрадь находится на проверке в Центре «Э» УМВД России по Астраханской области. Из указанного подразделения в июле пришло сообщение, что тетрадь возвращена в Управление Федеральной службы исполнения наказаний. Спустя месяц – в августе – и книги, и тетрадь наконец то были передана гр-ну А., однако, складывается впечатление, что не будь вмешательства омбудсмена, их проверка могла длиться неопределенно долго.

Содержащийся в СИЗО-1 гр-н М., в своей жалобе сообщил, что неоднократно просил разрешить его родственникам передать для него Коран «в оригинальном написании (*подразумевается – карманный формат*)», однако неизменно получал отказ. Данные действия администрации следственного изолятора заявитель расценивал, как «нарушение элементарного права просвещения и выполнения обрядов религиозного культа». Руководство СИЗО-1 в ответ на запрос Уполномоченного по правам человека сообщило следующее: «учитывая, что в штате следственного изолятора не предусмотрен переводчик, в том числе на арабский язык, «Коран» карманного ношения на арабском языке передаче следственно-арестованным не подлежит».

Совершенно очевидно, что действия администрации следственного изолятора продиктованы вполне обоснованным стремлением не допустить передачу подследственному возможного издания экстремистского характера. Вместе с тем, согласно Правилам внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденным приказом Минюста России от 14.10.2005 года № 189, подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе «предметы религиозного культа для нательного или карманного ношения». Является ли Коран



в строгом смысле слова – предметом культа, на этот счёт могут быть различные мнения, но, с учётом того, что он является священной книгой для верующих мусульман, скорее можно полагаться на положительный ответ. Примечательно однако, что, исходя из вышеупомянутых Правил, право граждан, содержащихся в СИЗО, на пользование книгами, газетами и журналами, фактически ограничено. Это ограничение обусловлено тем, что, если строго следовать букве, литература и издания периодической печати должны быть либо браться подозреваемым/обвиняемым «из библиотеки СИЗО», либо приобретаться «через администрацию СИЗО в торговой сети». Конечно, при передаче родственниками подследственному, скажем, томика стихов Пушкина или романа Шолохова, проблема вряд ли возникнет. Другое дело, литература на иностранном языке. Тем не менее, право на наличие при себе предметов культа, и, как частного случая, книг с религиозным текстом, является очевидным. Одним из возможных вариантов решения данной проблемы была бы передача, по взаимному соглашению между территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний и Региональным духовным управлением мусульман Астраханской области, официально изданных, так сказать «канонических», экземпляров Корана – в библиотеки СИЗО и исправительных колоний.

Однако наиболее острой, наиболее актуальной и требующей особого внимания, проблемой является обеспечение подследственных и осужденных надлежащей медицинской помощью. Лица, содержащиеся под стражей в СИЗО, а также отбывающие наказание в виде лишения свободы, постоянно жалуются на невозможность попасть на приём к врачу, на отсутствие необходимых им лекарственных препаратов, на длительность ожидания назначенных лечебных процедур, на откровенное игнорирование тюремным медицинским персоналом ранее поставленных диагнозов и назначений.

В целом обоснованность такого рода жалоб объективно подтверждается в ходе их изучения. Так, в ноябре 2019 года по поручению Уполномоченного по правам человека сотрудники его аппарата посетили ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Астраханской области – с целью проверки нескольких жалоб, в частности, гр-на С., который сообщал, что он страдает рядом хронических заболеваний (ВИЧ, гепатит и др.), но, несмотря на это, его многочисленные просьбы о приеме врачами соответствующего профиля остаются без должного реагирования. В пользу обоснованности жалобы заявителя говорил хотя бы тот факт, что, судя по осмотренной медкарте, за всё время пребывания в следственном изоляторе, он всего

два раза был осмотрен врачом. Представитель медчасти уверял, что гр-ну С. оказывается необходимая помощь, в частности выдаются медикаменты, однако не мог предъявить листы назначений, которые бы подтверждали бы это.

При проверке медицинских карт других подозреваемых и обвиняемых, обратившихся с жалобами на неудовлетворительное качество медпомощи, выявилась та же самая картина. Хотя у многих из них наличествовали весьма серьезные заболевания, из медкарт следовало, что осмотры проводились крайне редко, с перерывом в несколько месяцев, а в самих медкартах отсутствовали листы назначений, что заставляет с большой долей доверия относиться к утверждению заявителей об отсутствии лечения. Более того, медицинских карт некоторых подследственных вообще не оказалось в наличии, и персонал медчасти СИЗО-2 так не мог вразумительно разъяснить, где же они находятся. Все эти явные нарушения руководство медчасти следственного изолятора неуклюже пыталось объяснить «неукомплектованностью штатов», в связи с чем фельдшер и медсестра якобы «не успевают» вести необходимую документацию.

При посещении женских камер поступила жалоба от гр-ки П., которая в связи с наличием в ноге титановой конструкции, испытывала постоянные сильные боли. Несмотря на то, что, по утверждению заявительницы, её родственники давно представили документы, подтверждающие перелом, проведение операции по установке штифта, данное обстоятельство не может быть ни опровергнуто, не подтверждено – ввиду фактической утраты медкарты. Хотя руководство СИЗО-2 несколько месяцев назад обещало гр-ке П. направить её на обследование в ЛПУ, на момент посещения следственного изолятора этого сделано не было. В аналогичной ситуации оказался гр-н Щ., у которого подозревают онкологическое заболевание. В связи с жалобами П. и Щ. в адрес руководителя территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Астраханской области была направлена соответствующая информация – с просьбой организовать проверку и, при наличии оснований, принять меры.

Об отношении некоторых медицинских работников к людям, оказавшимся в местах лишения свободы, довольно красноречивое представление даёт ситуация с гр-м М., отбывающим наказание в исправительной колонии № 2. В связи с катарактой обеих глаз и значительной утратой зрения, он неоднократно, в течение длительного времени просил решить вопрос о проведении ему необходимой операции. В конце концов, ру-

ководство ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России в марте 2019 года направило гр-на М. в специализированную больницу, подведомственную Федеральной службе исполнения наказаний, причём расположенную ни где-нибудь, а в городе Красноярске. Практически слепого человека провезли чуть ли не через всю страну ради того, чтобы в упомянутой больнице ему заявили: «хрусталик мы только удаляем, но не вставляем». Только благодаря содействию Уполномоченного по правам человека гр-ну М. в конце концов произвели операцию в Астрахани в больнице им. братьев Губиных. Спрашивается, неужели вопрос о проведении операции в Астрахани не мог быть решён сразу?

В схожей ситуации оказался и гр-н С., отбывающий наказание в виде лишения свободы в СИЗО-1, который обратился в медчасть по вопросу оказания ему стоматологической помощи. После неоднократных обращений, спустя несколько месяцев гр-н В. наконец попал на приём к врачу-стоматологу, который предложил ему удалить больные зубы, а на вопрос заявителя: «почему невозможно лечение?», ответил – потому что у него нет соответствующей лицензии.

Следует отметить, что руководство ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России в принципе считает, что лечение зубов лиц, содержащихся в следственных изоляторах, относится к «платным услугам».

Действительно, согласно приложению № 3 к Правилам внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14.10.2005 года № 189, к числу дополнительных платных услуг относятся «отдельные виды лечения, протезирования зубов».

Из этой фразы можно сделать вывод о том, что оказание таких видов медицинской помощи, как лечение и протезирование зубов в принципе должно проводиться гражданам бесплатно; платным может быть лишь проведение «отдельных видов» лечения и протезирования. Однако – какие именно «виды» лечения и протезирования должны производиться за плату, об этом нигде не уточняется.

Кстати, такая же неопределенность имеет место и в отношении осужденных, отбывающих наказание в колониях. Согласно пункту 110 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16.12.2016 года № 295, к дополнительным услугам, «оказываемым по инициативе осужденных и оплачиваемым за счет их собственных средств», относятся: «отдельные виды инструментального, лабораторного обследования, а также лечения, протезирования зубов». Здесь также говорится об «отдельных видах», но опять-таки не уточняется: о каких конкретно обследе-

дованиях, о каких видах лечения идёт речь. Столь «расплывчатая» формулировка открывает лазейку для того, чтобы в принципе отказывать людям в бесплатной стоматологической помощи (разумеется, кроме «услуги вырывать» зубы), ссылаясь на то, что данный вид оказания медицинской помощи является «дополнительной услугой».

## ГРАЖДАНЕ, УТРАТИВШИЕ СОЦИАЛЬНЫЕ СВЯЗИ И ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ЛИЦАМИ БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА

К теме обеспечения элементарных прав людей, которые в силу, подчас неодолимых, обстоятельств не просто остались без крыши над головой, *но оказались на обочине социальной жизни*, Уполномоченный по правам человека в Астраханской области в настоящем Докладе обращается впервые.

О том, что эта проблема существует, говорят хотя бы следующие цифры. По сведениям Службы ЗАГС Астраханской области, в 2017 году было составлено 118 записей актов о смерти лиц, относящихся к категории БОМЖ. В 2018 году таких записей составлено уже на 161 человека, а только за десять месяцев 2019 года – на 276 человек. Эта печальная динамика – повод для серьезных размышлений.

К сожалению, никто не застрахован от того, чтобы одновременно, неожиданно для себя не пополнить ряды этой категории людей.

В частности, к Уполномоченному по правам человека постоянно поступают обращения от людей, ставших жертвами недобросовестных лиц, осуществляющих коммерческую деятельность на рынке жилья, и оказавшихся на старости лет на улице<sup>12</sup>. В зоне риска и те, кто по тем или иным причинам надолго оказался оторванным от «родного очага». Так, в 2019 году к Уполномоченному по правам человека обратился человек, освободившийся из мест лишения свободы. Пока он отбывал наказание в колонии, жилое помещение, где он проживал, было признано бесхозным. Несмотря на все попытки оказать содействие заявителю, так и не удалось отыскать документов, подтверждающих, что квартира когда-то предоставлялась его родителям.

<sup>12</sup> Большой резонанс в Астрахани получило дело «адвокатов-мошенников», которые заключали с доверчивыми гражданами якобы договоры займа денежных сумм, а на самом деле подсовывали им договоры дарения квартир.

В структуре Центра социальной адаптации, подведомственного министерству социального развития и труда Астраханской области, имеется отделение ночного пребывания, где людям, не имеющим крова, утратившим социальные связи, опустившимся, что называется на «дно жизни», бесплатно предоставляется ночлег, питание, санитарно-гигиенические услуги. Оно рассчитано на 20 мест. Этого явно мало.

Потребность в пунктах «низкопороговых услуг» для бездомных печальная, но объективная необходимость. Как показывает практика деятельности российских благотворительных организаций помощи бездомным (действующих в Санкт-Петербурге, Калининграде, Челябинске и других городах), а также опыт ряда европейских стран (Германия, Нидерланды, Финляндия, Швеция), наряду с государственными учреждениями, важное значение имеет деятельность волонтерских объединений, религиозных конфессий и других НКО<sup>13</sup>.

Отрадно, что и в нашем регионе в этом плане сделан первый шаг. По инициативе отдела по церковной благотворительности и социальному служению Астраханской епархии Русской Православной церкви Московского патриархата при поддержке Фонда президентских грантов в декабре 2019 года был открыт пункт срочной социальной помощи для бездомных граждан (территория Храма преподобного Сергия Радонежского по адресу: г. Астрахань, ул. Николая Островского, 150).

Пункт работает в ежедневном режиме (с 20:00 ч. до восьми часов утра); люди могут переночевать, согреться, им предложат горячий чай. Волонтеры, работающие там, при необходимости окажут правовую, справочно-информационную и первичную медицинскую помощь. При этом от человека, нуждающегося в ночлеге, не требуется предъявления документов.

Кстати, действующее законодательство позволяет считать «местом пребывания» и даже «местом жительства» территорию монастырей, храмов и других культовых зданий. По сведениям Управления по вопросам миграции УМВД России по Астраханской области, на территории Николо-Комаровского скит-подворья (Камызякский район) по состоянию на конец 2019 года 6 человек зарегистрировано по месту пребывания, 11 – по месту жительства (речь идет не о монахах, а именно об обычных гражданах – «мирянах»).

Вместе с тем, резервы для развития и совершенствования таких пунктов помощи для бездомных имеются. Так, в некоторых регионах в них налажено систематическое горячее питание, помывка в душе и услуги

<sup>13</sup> Соответствующий опыт удалось изучить в ходе международной конференции, организованной Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге

прачечной, организована выдача средств гигиены и теплых вещей. Некоторые ночные приюты могут принять лиц с ограниченными возможностями здоровья, для чего созданы соответствующие условия. В Санкт-Петербурге при городской инфекционной больнице им. С.П. Боткина действует здравпункт для бездомных, где можно пройти обследование на ВИЧ, вирусный гепатит, получить необходимые вакцинации, направление на флюорографию, дезинфекцию, а, при необходимости, на госпитализацию в больницы. Вся медицинская помощь оказывается бесплатно, паспорта и полиса ОМС не требуется.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области полагает, что в перспективе желательно открытие такого рода пунктов в зимний период в Астрахани и районных центрах.

Чисто «теоретически», БОМЖ не ограничен в правах. На практике он бесправен и уязвим на каждом шагу. Очевидно, что уже сегодня необходимо принять ряд мер, чтобы люди, оказавшиеся в страшном положении лица без определенного места жительства, имели определенные гарантии. Во-первых, для указанных лиц, статус «пребывания» и «проживания» должен быть формально уравнен. Во-вторых, на законодательном уровне должен быть решен вопрос о создании в Российской Федерации реестра лиц, без определенного места жительства, для чего, вероятно, потребуется так же законодательно закрепить статус «БОМЖа». Это, в числе прочего, позволит лицам без определенного места жительства безбоязненно подавать заявления в различные инстанции о своем бедственном положении.



## IV. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЖИТЕЛЕЙ РЕГИОНА В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

**П***ереселение из ветхого и аварийного жилья, подлежащего сносу.* Для многих астраханцев, по-прежнему, наиболее актуальным остаётся жилищный вопрос. В частности, несмотря на предпринимаемые меры по ликвидации ветхого и аварийного жилья, данная работа продолжается, и пока далека от завершения. В истекшем году постановлением Правительства Астраханской от 08.04.2019 года № 112-П была утверждена региональная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в 2019–2025 годах». В её рамках в течение пяти лет запланирован снос или реконструкция 180 многоквартирных аварийных домов, признанных таковыми до 1 января 2017 года.

В связи с данной программой, хотел бы акцентировать внимание на обращениях тех граждан, которые подпадают под её реализацию. Прежде всего, следует отметить, что заявители нередко высказывают обеспокоенность по поводу сроков заключения с ними соглашений об изъятии земельных участков с расположенными на них ветхими и аварийными объектами недвижимости.

Согласно действующему законодательству, органам местного самоуправления, принявшим решение об изъятии земельного участка, даётся на реализацию данного решения максимум три года. Как справедливо замечает в своём обращении гр-ка Э., «при столь длительном сроке исполнения, выкупная цена за аварийное жилое строение, находящееся на земельном участке, может превратиться в чисто символическую, так как дом стремительно разрушается, и через три года вообще нечего будет оценивать». Между тем, люди рассчитывают использовать сред-



ства, полученные в качестве компенсации («выкупной цены»), для того, чтобы хотя бы частично покрыть расходы на приобретение нового жилья.

В этой связи полагаю, что в статье 32 Жилищного кодекса Российской Федерации и статье 56.6 Земельного кодекса Российской Федерации целесообразно закрепить положение о том, что оценка стоимости жилого помещения, подлежащего изъятию вместе с земельным участком, должна производиться немедленно после принятия соответствующего решения органом местного самоуправления, и затем установленная «выкупная цена» должна оставаться неизменной, вне зависимости от начала практической реализации решения об изъятии земельного участка.

Несколько заявлений поступило от граждан, которые подлежат переселению на основании вышеуказанной программы, чье жилье в результате пожара было уничтожено огнём.

Так, один из заявителей – гр-н Ш. – проживал в многоквартирном доме по пер. Истринскому города Астрахани, который полностью сгорел в 2012 году. К Уполномоченному по правам человека гр-н Ш. обратился, оказавшись перед реальной перспективой оказаться на улице, без крыши над головой. Суть дела заключалась в следующем. Ранее заявителю было предоставлено временное помещение в маневренном фонде, но под условием, что он встанет на учёт в качестве нуждающегося в предоставлении жилого помещения.

Однако в постановке на жилищный учёт заявителю было отказано, поскольку оказалось «невозможным» принять решение о признании аварийным и подлежащим сносу сгоревшего жилья. Ещё в 2015 году межведомственная комиссия города Астрахани сообщила гр-ну Ш. следующее: «комиссией установлено, что дом по пер. Истринский фактически не существует, так как все помещения его *полностью уничтожены [...] исходя из фактического состояния, не представляется возможным определить техническое состояние данного многоквартирного дома [...]* с учётом изложенного – отказать в признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу». Аналогичный ответ гр-н Ш. получил и в феврале прошлого года.

Соответственно гр-н Ш., как не исполнивший условие о постановке на жилищный учёт, по мнению городских властей, не мог больше проживать в помещении маневренного фонда. В этой связи администрация муниципального образования «Город Астрахань» обратилась в суд с иском о его выселении без предоставления иного жилого помещения, и суд удовлетворил данное требование.

Но далее происходит нечто неожиданное: 15 мая 2019 года решение Трусовского районного суда г. Астрахани в отношении Ш. вступило в законную силу, а 29 июня 2019 года выходит распоряжение администрации города Астрахани о признании всё того же несуществующего дома по пер. Истринскому аварийным и подлежащим сносу. По иронии судьбы именно в этот день к гр-ну Ш. нагрянули судебные приставы-исполнители.

В связи с тем, что «обстоятельства, которые послужили основанием выселения заявителя отпали», Уполномоченный по правам человека обратился к главе администрации муниципального образования «Город Астрахань» Харисову Р.Л. с ходатайством о приостановлении исполнения судебного решения до решения вопроса предоставления жилья гр-ну Ш.

Данная просьба Уполномоченного по правам человека была удовлетворена. Согласно полученному в конце 2019 года ответу, было издано распоряжение администрации муниципального образования «Город Астрахань» о предоставлении гр-ну Ш. квартиры по договору найма жилого помещения маневренного фонда, а в службу судебных приставов – направлено соответствующее заявление.

В связи с описанными обстоятельствами, связанными с ситуацией с гр-м Ш., следует акцентировать внимание на один немаловажный аспект. Согласно недавно введённому пункту 3.1. части 2 статьи 106 Жилищного кодекса Российской Федерации<sup>14</sup>, помещения в маневренном фонде предоставляются лицам (жилье которых признано аварийным и подлежащим сносу) – до «завершения расчётов» с ними (то есть, до выплаты им компенсации за изымаемое недвижимое имущество), но – *«не более чем на два года»*. Между тем, как указывалось выше, фактически изъятие аварийного, непригодного для жилья помещения привязано к изъятию земельного участка. Оценка строений, в которых ранее проживали люди, производится совокупно с оценкой изымаемой земли. А решение об изъятии земли, как указывалось выше, может реализовываться в течение трёх лет (статья 56.6 Земельного кодекса Российской Федерации). В этой связи, полагаю, что период, на который заключается договор найма жилого помещения маневренного фонда, также должен составлять не менее трёх лет.

Обращает на себя внимание также жалоба жительницы города Астрахани гр-ки К., которая сообщила следующее. Сгоревший жилой дом по адресу: улица Ахшарумова, № 63, где ранее она проживала, состоял из двух литеров – «А» и «Б». Но конструктивно это был – единый дом постройки 1917 года. Тем не менее, согласно упомянутой региональной адресной программе «Переселение граждан из аварийного жилищного

<sup>14</sup> Федеральный закон от 27.12.2019 года № 473-ФЗ.

фонда в 2019–2025 годах», решение жилищного вопроса граждан, проживавших в квартирах литеры «А», запланировано на 2020 год, а гр-ке К., которая проживала в литере «Б», придётся ждать до 2022 года.

Следует отметить, что согласно статье 16 Федерального закона от 21.07.2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», даже если многоквартирные дома признаны аварийными *в разное время*, но, при этом, «расположены в границах одного элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона) или смежных элементов планировочной структуры», возможно переселение граждан из этих домов «в рамках одного этапа региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда».

Здесь же ситуация более определённая. Вышеуказанный дом № 63 по улице Ахшарумова города Астрахани был признан аварийным одно-моментно, и, соответственно квартиры, расположенные как в литере «А», так и в «Б», были признаны непригодными для проживания в один день – 7 февраля 2007 года. Администрацией муниципального образования «Город Астрахань» также одно-моментно – 11 августа 2015 года – было принято постановление «Об изъятии для муниципальных нужд долей земельного участка и жилых помещений в многоквартирном доме (литера «А», «Б») по ул. Ахшарумова, 63 в Советском районе».

Поэтому правомерен вопрос: почему жильцов расселяют в разное время, да ещё с интервалом в два года? В этой связи обращаюсь с рекомендацией к министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области – рассмотреть возможность инициировать соответствующее изменение в указанную региональную программу. Решение жилищного вопроса гр-ки К. в 2020 году тем более желательно, что ей исполнится 79 лет (родилась спустя 10 дней после начала Великой Отечественной войны) и она единственная, кто проживала в литере «Б».

**Приобретение и строительство жилья за счёт средств материнского (семейного) капитала.** В 2019 году, как и в 2018 году, выявились некоторые проблемные вопросы, связанные со строительством (приобретением) жилья на средства материнского (семейного) капитала.

К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка А., проживающая в Кризисном центре помощи женщинам. В связи с рождением двоих детей, ей был выдан государственный сертификат на материнский (семейный) капитал. Частично за счет средств материнского (семейного) капитала заявительница приобрела жилое помещение, которое, как выяснилось позднее, не отвечало критериям благоустроенности.

Поэтому гр-ка А. обратилась в суд, и решением Ленинского районного суда гор. Астрахани договор купли-продажи жилого помещения был расторгнут. Продавец – прежний собственник квартиры – немедленно вернул деньги обратно в Пенсионный фонд России.

Но, когда гр-ка А. вновь обратилась в пенсионный орган по вопросу о приобретении жилья на средства материнского (семейного) капитала, ей было отказано со ссылкой на то, что соответствующих средств на её счету больше нет. Уполномоченный по правам человека оказал содействие заявительнице в подготовке необходимых процессуальных документов для обращения в суд. На момент подготовки доклада решение суда ещё не было вынесено. Однако следует отметить следующее. В 2018 году к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка С., которая вынуждена была вернуть средства материнского (семейного) капитала, поскольку оказалось, что приобретенное ею жилое помещение было признано непригодным для проживания. Позиция районного управления отделения ПФР по Астраханской области заключалась в том, что С. не вправе «повторно распорядиться материнским капиталом», но Уполномоченный занимал здесь иную позицию: раз деньги были возвращены, то фактически никакого «распоряжения средствами» не производилось. В конечном счёте, суд признал действия пенсионного органа неправомерными. Уполномоченный по правам человека, ссылаясь, в том числе, на опыт других регионов, в докладе за 2018 год отмечал: «как правило, территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации отказывают гражданам, которые обращаются с просьбой о повторном использовании средств материнского (семейного) капитала. Однако суды идут по пути защиты интересов граждан; они 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».

Вероятно, чтобы не «гонять» людей и не загружать суды, необходимо прописать в законодательстве норму о том, что – если по уважительным причинам ранее заключенная сделка по приобретению жилья за счет средств материнского (семейного) капитала была признана недействительной, и последовало возвращение денег в Пенсионный фонд, то гражданин вправе повторно использовать указанные средства для решения своего жилищного вопроса.

Другой случай не менее характерный. В июле 2019 года к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Т., которая сообщила, что три года назад она решила построить дом, использовав для этого средства материнского (семейного) капитала.

Согласно действующему законодательству<sup>15</sup>, указанные средства перечисляются не сразу, а в два этапа: сначала гражданин, получив первый «транш», должен произвести основные работы по строительству объекта индивидуального жилищного строительства (монтаж фундамента, возведение стен и кровли), получить от органа местного самоуправления подтверждающий данное обстоятельство акт, и уже на его основании пенсионный орган выделяет второй «транш» – для окончания строительства дома.

Но гр-ка Т., получив первую часть средств материнского (семейного) капитала, и присовокупив собственные накопления, построила дом полностью, ввела его в эксплуатацию, оформила в собственность. После этого она подала заявление в районное управление Отделения ПФР по Астраханской области относительно второй половины средств материнского (семейного) капитала. Разумеется, заявительнице предложили представить из органа местного самоуправления акт освидетельствования об окончании проведения основных работ, и, разумеется, последний выдать такой акт отказался на том основании, что строительные работы выполнены в полном объеме, а пенсионный орган, разумеется, в этой связи отказал гр-ке Т. в предоставлении оставшихся средств материнского (семейного) капитала. Ситуация, которая должна была разрешиться на основании элементарного здравого смысла, вследствие административных процедур, жестко базирующихся на нормативистском правопонимании, зашла в тупик.

В конечном счете, благодаря содействию Уполномоченного по правам человека, которого поддержала районная прокуратура, проблему удалось решить; средства материнского капитала заявительница получила, но описанная ситуация – яркий образчик так называемого «сверхформализма», «бессмысленного применения права». Поэтому в соответствующем нормативном правовом акте полезно чётко и недвусмысленно прописать, что гражданин вправе получить вторую часть материнского (семейного) капитала и в том случае, если дом возведен полностью.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», Постановление Правительства Российской Федерации от 18.08.2011 года № 686 «Об утверждении Правил выдачи документа, подтверждающего проведение основных работ по строительству (реконструкции) объекта индивидуального жилищного строительства, осуществляемому с привлечением средств материнского (семейного) капитала».

**Обмен жилья в связи с состоянием здоровья.** Обращение гр-на С., жителя г. Астрахани, ветерана Великой Отечественной войны, заставляет обратить внимание на следующую проблему. В 1975 году к 30-летию Победы он получил квартиру на пятом этаже многоквартирного дома – обычной панельной «хрущёвки». Естественно, что 44 года назад для заявителя подниматься на пятый этаж не составляло проблемы. Но годы берут своё, и гр-н С. просил оказать ему содействие, чтобы муниципальные власти решили вопрос о предоставлении ему квартиры более низкой этажности. К сожалению, поскольку квартира является собственностью гр-на С., у органов местного самоуправления нет такой обязанности. Решать проблему С. надлежит самому: в порядке обмена либо продажи своей квартиры, а затем покупки новой. Однако изучение нормативных правовых актов выявило следующую явную коллизию. Согласно части 1 статьи 7 Закона Астраханской области от 10.10.2006 года № 75/2006-ОЗ (в ред. от 21.05.2019 года) «О предоставлении жилых помещений в Астраханской области», наниматель жилого помещения по договору социального найма вправе с согласия проживающих с ним членов его семьи (в т.ч. временно отсутствующих) обратиться в уполномоченный орган с заявлением о замене жилого помещения в случае, если он «проживает на третьем этаже и выше в доме без лифта». Но для этого необходимо одно условие: состояние его здоровья должно создавать для него *«значительные трудности в пользовании имеющимся у него жилым помещением»*; причём здесь, же указывается, что данное обстоятельство должно подтверждаться соответствующим медицинским заключением.

Между тем в части 2 той же статьи 7, где содержится перечень документов, которые следует приложить к соответствующему заявлению, говорится: «медицинское заключение о заболевании, дающем право гражданину на получение жилых помещений, справка, подтверждающая факт установления инвалидности». Во-первых, поскольку используется запятая, а не союз «или», то получается, что гражданин должен быть в обязательном порядке также инвалидом, но об этом в первой части статьи 7, где устанавливаются основные критерии, ничего не сказано. Во-вторых, заболевание, дающее право на получение жилых помещений, это, строго говоря, – одно из заболеваний, включенных в список Приказ Минздрава России от 29.11.2012 года № 987н «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире». Но это уже совсем другое. Можно испытывать значительные трудности при подъеме на пятый этаж в силу преклонного возраста, и, при этом, не иметь инвалидности или заболевания, указанного в вышеупомянутом перечне.

**Право на жилище лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний.** Как показывают обращения граждан, органы местного самоуправления (в частности, жилищное управление администрации МО «Город Астрахань») отказывают в постановке на жилищный учет гражданам, имеющим хронические заболевания<sup>16</sup>, если последние не проживают в коммунальной квартире. Нужно отметить, что появлению и укоренению подобной практики «способствовали» решения Верховного Суда Российской Федерации, которые стали выноситься, начиная с 2016 года. Именно они давали такое истолкование применения положений пункта 3 части 2 статьи 57 и пункта 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Однако с середины 2018 года, судя по определениям коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, высшая судебная инстанция «вернулась» к тому толкованию закона, которое она давала до 2016 года. Суть её в следующем. Предоставление гражданам вышеуказанной категории не предполагает включения их в какую-либо очередь, однако и не исключает возможность их предварительного учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Для включения в льготный список и обеспечения жильем необходимо принятие гражданина на учет нуждающихся по любому из оснований, предусмотренных частью 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации и наличие у него тяжелой формы хронического заболевания. Каких-либо иных, дополнительных требований для включения в этот список не предусмотрено. Таким образом, вывод об отказе в постановке на учет в связи с тем, что вне очереди жилые помещения предоставляются лицам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, только при условии их проживания в квартире, занятой несколькими семьями, не основан на законе<sup>17</sup>.

Вопросы, связанные с предоставлением коммунальных услуг, их качеством, а также спорами по их оплате, также неоднократно поднимались в 2019 году в обращениях граждан.

<sup>16</sup> Которые включены в особый перечень, предусмотренный статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации.

<sup>17</sup> См., в частности: определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 71-КГ18-4, от 06.11.2018 № 46-КГ18-48, от 26.02.2019 № 46-КГ18-72.

**Подключение к сетям газораспределения.** В 2019 году была выявлена системная проблема, касающаяся подключения (технологического присоединения) к существующим сетям газораспределения объектов капитального строительства (домовладений) в уже газифицированных населенных пунктах, а также в садоводческих товариществах. Так, к Уполномоченному обратился гражданин Б. по вопросу подключения жилого дома к сети газораспределения. С целью осуществления подключения к наиболее близко расположенной газораспределительной точке, он в 2017 году получил согласие гр-ки И., собственницы соответствующего дома. Учитывая расположение объектов недвижимости на территории СНТ, это было согласовано и с председателем данной организации.

Однако АО «Астраханьгазсервис» отказало гр-ну Б. в выдаче технических условий – в связи с тем, что «газопровод-ввод» принят именно, как «газопровод-ввод» к жилому дому гр-ки И., не является распределительным, и его проектом не предусматривается подключение иных домов. Кроме того, отказ был мотивирован тем, что данный «газопровод-ввод» подключен к надземному газопроводу, расположенном в другом населенном пункте, который не находится на балансе АО «Астраханьгазсервис». Указанная организация предложила гр-ну Б. предложили подключиться к другой газораспределительной точке, но для этого заявителю – инвалиду и пенсионеру – нужно было выложить из своего кармана более 2,5 млн. рублей. Практически в аналогичной ситуации оказался гр-н Т., проживающий в пос.Пойменный Приволжского района.

По информации министерства промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области, данное ограничение вытекает из условий инвестиционной программы ПАО «Газпром» «Газификация регионов Российской Федерации». При этом, вопреки пункту 18 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 года № 1314, АО «Астраханьгазсервис» и АО «Газпром газораспределение Астрахань» не направляют предложения в орган исполнительной власти Астраханской области, уполномоченный на разработку программы газификации, реестр отказов выдачи технических условий к сети газораспределения, в связи, с чем отсутствуют основания для актуализации программы. Людей вынуждают оплачивать присоединение к газораспределительным сетям.

Часто отказ в присоединении к ближайшим сетям объясняется бесхозяйностью данного объекта. Если это действительно так, то имеет место ещё одна проблема. Отсутствие собственника газопровода влечет



невозможность исполнения предусмотренной Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» обязанности по выполнению комплекса мероприятий технического обслуживания и ремонта опасных производственных объектов (включая системы газораспределения и газопотребления) для поддержания их в исправном и безопасном состоянии.

Кроме того, по сведениям АО «Астраханьгазсервис», проблемы подключения объектов капитального строительства к сетям газораспределения обусловлены отсутствием программ модернизации сетей газоснабжения, схем газоснабжения на территориях поселений. Разработка и утверждение указанных программ входит в обязанность глав администраций муниципальных образований. Руководители органов местного самоуправления, по информации АО «Астраханьгазсервис», на соответствующие предложения не реагируют. С учетом вышеизложенного считал бы нужным рекомендовать:

1) министерству промышленности и природных ресурсов Астраханской области обеспечить контроль за исполнением организациями, осуществляющими технологическое присоединение объектов капитального строительства к сетям газораспределения, обязанности, предусмотренной пунктом 18 Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 года № 1314;

2) органам местного самоуправления Астраханской области в 2020 году разработать и утвердить программы модернизации сетей газоснабжения, схем газоснабжения территорий поселений.

### ***Обоснованность величины оплаты за коммунальные услуги.***

Гр-н Ч., в своем обращении поведал о мытарствах, которые пришлось пережить ему, а также его соседям – жильцам многоквартирного дома по улице Звездная. Данная проблема не локальная, она затрагивает интересы многих жителей областного центра. После установки в 2015 году общедомового прибора учета потребления тепловой энергии, плата за горячую воду вдруг резко «подскочила». Так, до 2015 года она составляла в среднем 96,81 руб./м<sup>3</sup>, затем непрерывно росла и достигла к февралю 2018 года – 422,34 руб./м<sup>3</sup>. После проведенной проверки выяснилось, что ресурсоснабжающая организация – ООО «Астраханские тепловые сети» – производила начисление платы за горячее водоснабжение на территории гор. Астрахани в ином порядке, нежели это предусмотрено действующим законодательством. Не имея

на то никаких полномочий, данная организация самостоятельно выводила величину расхода тепловой энергии, используемой на подогрев воды по показаниям общедомового счетчика.

Служба жилищного надзора Астраханской области выдала в адрес ООО «Астраханские тепловые сети» предписание, которым обязало данную ресурсоснабжающую организацию в срок до 30 января 2018 года произвести перерасчет платы за горячую воду потребителям, проживающим в многоквартирных жилых домах, оборудованных общедомовыми приборами учета (с момента их установки и ввода в эксплуатацию). Ресурсоснабжающая организация обжаловала данное предписание в Арбитражный суд Астраханской области, но проиграла<sup>18</sup>. После этого ООО «Астраханские тепловые сети» стали ссылаться на то, что региональная Служба жилищного надзора не указала: каким образом этот перерасчет должен быть произведен. Но когда указанный орган в 2019 году направил новое предписание, Арбитражный суд Астраханской области резко изменил позицию и встал на сторону ресурсоснабжающей организации. На момент подготовки доклада тяжба между Службой жилищного надзора Астраханской области и ООО «Астраханские тепловые сети» в Арбитражном суде продолжается.

Граждане, проживающие в указанном доме, пытались восстановить свои права в судебном порядке. Так, например, гр-ка П. заявила в суде требование о том, чтобы перерасчет был выполнен исходя из показаний индивидуального прибора учета в порядке, предусмотренном для потребителей в домах, не оборудованных общедомовыми приборами учета. В конечном счете, ей удалось добиться перерасчета, но в других случаях суды отказывают в удовлетворении требований на основании того, что показания общедомового счетчика не могут быть проигнорированы.

В 2019 году к Уполномоченному по правам человека продолжали поступать обращения, связанные оплатой за горячее водоснабжение. Согласно действующему законодательству на уровне субъекта Российской Федерации утверждается норматив расхода тепловой энергии, используемый на подогрев воды (данный норматив утвержден постановлением Минстроя Астраханской области от 09.06.2018 № 27).

Исходя из Постановления Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 года № 306, при определении соответствующего норматива регионы должны, прежде всего, использовать данные о температуре холодной воды в водопроводе, а этот параметр, в свою очередь, должен

<sup>18</sup> Законность этого предписания подтверждена вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Астраханской области от 29.05.2018 года по делу № А06-378/2018.

определяться на основании сведений, предоставляемых органами гидрометеорологической службы. Однако последние не измеряют среднюю температуру холодной воды в сети водопровода, ссылаясь на отсутствие практической возможности в принципе осуществлять это, а предоставляют сведения о температуре воды, которая поступает в сети водопровода из водоема.

Из переписки с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, которая велась Уполномоченным по правам человека в Астраханской области в 2018 – 2019 гг., следует, что данное федеральное ведомство фактически само не знает как применять собственный нормативный акт.

В частности, перед министерством, обладающего правом толкования собственного акта, были направлены следующие вопросы: 1) могут ли органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации использовать при расчете норматива использовать показатель температуры воды поверхностных водоемов? 2) если нельзя признать тождественными сведения о температуре поверхностных вод и температуре в сети водопровода, то по какой методике необходимо произвести соответствующие вычисления? 3) за какой период (количество месяцев) данные о температуре холодной воды необходимо использовать при установлении нормативов?

На все эти вопросы никакого внятного ответа получено не было.

В результате граждане, проживающие в регионах, где разница температуры воды в водоемах в летний и зимний периоды существенно различается, находятся в худшем положении, чем жители регионов, в которых средняя температура воды не претерпевает резких колебаний.

Если действовать согласно схеме, утвержденной на федеральном уровне, то, при расчете норматива, в регионах первой группы использование данных о фактической температуре холодной воды в водопроводной сети с большей долей вероятности приведет к уменьшению норматива и, как следствие, к уменьшению платы за горячее водоснабжение. Данное предположение основано на результатах среднемесячных измерений температуры природной и питьевой воды на очистных сооружениях МУП гор. Астрахани «Астрводоканал» за 2017 – 2018 гг. Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день плата за горячую воду для астраханцев рассчитывается по нормативам, которые не отражают фактические расходы ресурсоснабжающих организаций на подогрев холодной воды.

**Качество жилищно-коммунальных услуг.** Гр-ка В., инвалид II группы, проживающая в Ленинском районе гор. Астрахани, практически весь отопительный сезон 2018–2019 гг. боролась за своё право получать качественную услугу по отоплению муниципальной квартиры, в которой она проживает. Но куда бы ни обращалась 82-летняя женщина (управляющая компания, Управление муниципального контроля администрации МО «Город Астрахань», Служба жилищного надзора Астраханской области), никто надлежащим образом не реагировал на её претензии к качеству отопления. Представители указанных структур приходили, замеряли температуру воздуха в квартире, и делали вывод, что в ней «тепло, и даже жарко». Само собой, температура в квартире была сносной, но лишь потому, что гр-ка В. дабы не замёрзнуть вынуждена была держать постоянно включенным электрообогреватель. Почему-то ни государственные, ни муниципальные чиновники, проводившие проверку, «не додумались», что замерять нужно не температуру комнатного воздуха, а температуру батарей (радиаторов). В этой связи Уполномоченный по правам человека вынужден был прибегнуть к помощи Государственного бюджетного учреждения Астраханской области «Дирекция энергосбережения и ЖКХ», в распоряжении которого имеется специальный прибор (тепловизор).

Замеры температуры радиаторов подтвердили, что имеется необходимость в производстве работ по нормализации их работы, однако и после этого управляющая организация никаких мер для решения проблемы не предпринимала. Пенсионерка вынуждена была обратиться в суд. Ленинский районный суд г. Астрахани признал, что права гр-ки В., как потребителя коммунальных услуг, были нарушены; на управляющую компанию была возложена обязанность в течение месяца привести батареи в исправное состояние и выплатить гр-ке В. компенсацию морального вреда – 1000 рублей. Последняя вполне обоснованно посчитала, что взысканная сумма является унижительной, не соответствует степени перенесенных ею физических и нравственных страданий и подала апелляционную жалобу. Астраханский областной суд увеличил сумму компенсации до 3000 рублей и, кроме того, взыскал в пользу пенсионерки штраф 1500 рублей.

Но совершенно очевидно, что и этот размер компенсации является явно несправедливым. По мнению Уполномоченного по правам человека, размер компенсации морального вреда за предоставление некачественных коммунальных услуг должен быть, по крайней мере, адекватным той сумме, которую за неё платил гражданин (тем более,

если он оплачивал услугу в полном объеме, как это делала гр-ка В.). Так, за отопление своей квартиры общей площадью 58 м<sup>3</sup>, гр-ка В. ежемесячно аккуратно и добросовестно платила порядка 3000 рублей. Отопительный сезон 2018–2019 гг., если не брать конец октября и половину апреля, составлял пять месяцев. Всё это время батареи были холодными. Таким образом, более-менее справедливой компенсацией была бы сумма в 15 тысяч рублей.

Следует отметить, что управляющая компания не спешила с исполнением решения суда; и только, когда отчаявшаяся гр-ка В. вынуждена была вновь обратиться к Уполномоченному по правам человека, удалось наконец положительно решить вопрос как с ремонтом отопительной системы, так и с выплатой присужденной компенсации.

**Необоснованное возложение на граждан обязанности по оплате «задолженность» по коммунальным услугам.** В течение года к Уполномоченному поступали обращения граждан, которым было отказано в предоставлении компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг или оформлении соответствующей субсидии. Органы социального обеспечения объясняли это наличием имеющейся задолженности за отопление и горячее водоснабжение. Следует отметить, что при проверке данных жалоб Уполномоченный сталкивался со значительными трудностями в получении информации о конкретных расчётных периодах, в которых потребитель якобы недоплачивал. Чтобы разобраться в обоснованности предъявляемых к ним претензий, люди вынуждены были простаивать многочасовые очереди, затем выяснять вопросы, что часто – особенно для лиц пожилого возраста – оборачивалось тяжелыми физическими и нервными нагрузками. Вот почему отдельные граждане, обращаясь в суд по вопросу признания отсутствия у них долгов, одновременно выдвигали требование о взыскании с агентов по приему платежей компенсации морального вреда. В ряде случаев данные требования удовлетворялись, однако размер компенсации (от 3-х до 5-ти тысяч рублей) явно несоразмерен степени физических и нравственных страданий, которые испытывали люди, вынужденно доказывая отсутствие у них несуществующих задолженностей по оплате коммунальных услуг.

В апреле 2019 года к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Х. с жалобой на действия ПАО «Астраханская энергосбытовая компания», которая выставила ей требования по оплате задолженности за электроэнергию в размере свыше 7000 рублей за период с 2010 года по 2017 год. Заявительницей была представлена справка,

выданная ООО «Единый информационно-расчетный центр г. Астрахани», об отсутствии у неё задолженности по электроэнергии по июль 2013 года. Но данная справка не была принята внимание со ссылкой на то, что в момент её выдачи, ЕИРЦ находился на стадии ликвидации. Уполномоченный по правам человека в своем заключении на имя директора ПАО «Астраханская энергосбытовая компания» отметил следующее: «с учетом того, что на момент выдачи вышеуказанной справки ООО «Единый информационно-расчетный центр г. Астрахани» являлось юридическим лицом, состоящим на учете в налоговом органе, осуществляющим свою деятельность в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД), факт нахождения организации на стадии ликвидации не дает оснований признавать документы, выданные ею недействительными». В этой связи Уполномоченный по правам человека рекомендовал освободить заявительницу от выплаты части вменяемой задолженности, то есть за период указанный в справке ЕИРЦ (3950 руб.). Данная рекомендация омбудсмена нашла понимание у руководства ПАО «Астраханская энергосбытовая компания». Однако, к сожалению, это исключение, а не правило.

Так, гр-ка Ф., инвалид II группы, обратилась к Уполномоченному по правам человека по следующему вопросу: с конца 2017 года она перестала получать компенсацию по оплате за жилищно-коммунальные услуги. Районный центр социальной поддержки населения принял решение о прекращении выплаты, поскольку получил из расчетного центра сведения о наличии у пенсионерки задолженности по оплате за отопление и горячее водоснабжение. Заявительница была не согласна с тем, что за ней числится задолженность, настаивала, что является добросовестным плательщиком. Уполномоченному по правам человека удалось получить информацию о конкретных расчетных периодах, когда Ф. якобы «недоплачивала». «По версии» ресурсоснабжающих организаций долги гр-ки Ф. копилась аж с 2009 года. Но всё это время женщина получала компенсацию, никто к ней никаких претензий не предъявлял. Ни один из контрольно-надзорных органов, куда обращалась гр-ка Ф., предъявляя квитанции, на её доводы не реагировал.

В итоге, благодаря содействию Уполномоченного по правам человека, гр-ка Ф. обратилась в суд. Она не только потребовала обязать ООО «Астраханские тепловые сети» выдать ей справку об отсутствии долга, но и взыскать с ответчика компенсацию морального вреда в размере 50 тысяч рублей.

Процесс в суде первой инстанции продолжался в течение четырёх месяцев. Бесконечные хождения по различным инстанциям, многочасовые ожидания в очередях, постоянная нервозность – всё это не прошло без последствий для пожилой женщины; в период судебного процесса она была госпитализирована в больницу. В довершение: районный суд отказал в удовлетворении её требования. Нужно отдать должное заявительнице – она, что называется, «не сложила руки» и, при поддержке Уполномоченного по правам человека продолжала борьбу за свои права. В итоге судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда, не согласившись с выводами суда первой инстанции, 5 июня 2019 года вынесла новое решение. Требования ООО «Астраханские тепловые сети» к гр-ке Ф. об уплате задолженности за отопление и горячее водоснабжение были признаны незаконными. Суд также обязал ресурсоснабжающую организацию выдать гр-ке Ф. справку об отсутствии задолженности по указанным коммунальным услугам и, кроме того, постановил: взыскать с ООО «Астраханские тепловые сети» в пользу пенсионерки компенсацию морального вреда (2000 руб.). Данное судебное решение было исполнено спустя почти три месяца после вступления в законную силу; пришлось обратиться к судебным приставам-исполнителям, так как в добровольном порядке должник отказывался совершать необходимые действия.

В случае другой заявительницы, – гр-ки У. – которой районный Центр социальной поддержки населения отказал назначить субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, также не приходится говорить о справедливости и соразмерности последствий для недобросовестного поставщика коммунальной услуги. Заявительница на протяжении 15 лет регулярно оформляла субсидию, поскольку с трудом справлялась с оплатой «коммуналки» из-за низких доходов. Те, кто хотя бы раз в жизни сталкивался с решением данного вопроса, хорошо осведомлены о том, как тщательно и придирчиво чиновники органов соцзащиты проверяют каждый документ, прежде чем назначить выплату. Каково же было удивление гр-ки У., когда ее в начале 2019 года проинформировали о прекращении выплаты субсидии в связи с наличием задолженности по оплате за отопление, возникшей в 2009 году. В каком именно месяце гр-ка У. якобы «не доплатила» за тепло выяснить так и не удалось. Заявительница хранила все квитанции, выданные за последние пять лет; хранить более «древние» платёжки ей и в голову не приходило, тем более, что срок, в течение которого потребитель обязан иметь документы по оплате составляет три года. По рекомендации и при помощи Уполномоченного по правам человека женщина также прибегла к судебной защите своих прав.

Районный суд, как и в предыдущем случае, отказал в удовлетворении исковых требований, а судебная коллегия по гражданским делам Астраханского областного суда не согласилась с выводами суда первой инстанции, и в июле 2019 года вынесла новое решение: на муниципальное унитарное предприятие г. Астрахани «Коммунэнерго» была возложена обязанность направить в ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Советского района г. Астрахани», а также в ООО «Расчетный центр» сведения, подтверждающие отсутствие у гр-ки У. какой-либо задолженности за отопление. При этом её моральные страдания были оценены в 1000 руб. Однако в конце года заявительница вновь обратилась к Уполномоченному, сетуя на то, что никто из ответчиков не собирается исполнять решение суда: центр соцподдержки по-прежнему отказывается предоставить субсидию, ссылаясь на МУП г. Астрахани «Коммунэнерго», а последнее заняло «круговую оборону», отказывается предоставлять какую-либо соответствующую информацию, объясняя свою позицию намерением обжаловать решение суда.

Решение вопросов местного значения – прямая обязанность органов местного самоуправления, и от того, насколько добросовестно они её исполняют, зависит благополучие каждого человека. В этой связи, приходится отметить, что весьма злободневная тема: отсутствие коммунальных услуг в населенных пунктах. Так, в 2019 году к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница села Бирюковка Приволжского района гр-ка Ф., которая неоднократно обращалась и сельскую и районную администрации по поводу отсутствия водоснабжения. Сначала администрация муниципального образования «Приволжский район» пообещала гр-ке Ф., что работы по строительству сетей водоснабжения начнутся в 2019 году, однако вскоре были обозначены «новые горизонты»: 2022 год или, в крайнем случае, 2023 год. При этом администрация района с серьезным видом разъяснила, что водопровод будет построен в рамках реализации программы «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры на территории муниципального образования «Приволжский район» Астраханской области на 2019-2029 годы», утвержденной постановлением администрации муниципального образования «Приволжский район» от 29.12.2018 года № 1151. Простое знакомство с этим документом показало, что никакого упоминания о водоснабжении села Бирюковка в нем нет. Вообще в указанной программе нет ни одного обязательного параметра, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 14.06.2013 года № 502: целевые показатели, срок и этапы реализации, объемы требуемых капитальных вложений, ожидаемые результаты реализации. Иными словами, был принят заведомо неисполнимый



документ. Данное обстоятельство вынудило Уполномоченного по правам человека обратиться к прокурору Приволжского района Астраханской области, который подтвердил нарушения и внес в адрес главы администрации муниципального образования «Приволжский район» представление, по результатам рассмотрения которого разработан проект изменений. Кроме того, в интересах жителей прокуратура Приволжского района Астраханской области направила в суд административное исковое заявление об обязанности органа местного самоуправления принять меры по обеспечению инженерно-коммунальной инфраструктурой.

Еще одна проблема, с которой обращались граждане к Уполномоченному по правам человека, это приборы учета газа, точнее пломбы, которые, по мнению ООО «Газпром межрегионгаз Астрахань» перестали соответствовать установленным требованиям. Ряду абонентов ООО «Газпром межрегионгаз Астрахань» начислил задолженность, исходя из нормативов потребления на основании наличия повреждений на заводской пломбе прибора учёта. Астраханцы выражали несогласие с действиями организации, указывая, что выводы о повреждениях сделаны только потому, что на пломбе не читается знак поверки завода-изготовителя. Люди делали запросы заводам-изготовителям газовых счетчиков, которые подтвердили, что длительное время на производстве в качестве пломбирочного материала использовался скульптурный пластилин, который легко плавится. Кроме того, сами пломбы имеют крайне незначительный диаметр (3–6 мм), что изначально затрудняет прочтение нанесенной на них информации. При этом на счетчиках есть «нетронутые пломбы» ООО «Газпром межрегионагаз Астрахань», которые препятствуют доступу к узлам регулировки счетчиков. Однако поставщик газа приравнивает деформацию клейма завода-изготовителя, произошедшую в естественных условиях воздействия летней температуры, к несанкционированному вмешательству в работу счетчиков.

В результате, многие жители Астраханской области получают требования об оплате за газ, который они фактически не потребляли. Суммы задолженности выражаются пяти- и шестизначными цифрами. Так образуются мнимые многомиллионные долги населения. Отказы судов Астраханской области во взыскании с потребителей – физических лиц платы, начисленной по указанной схеме, также не повлияли на политику ООО «Газпром межрегионагаз Астрахань». Имели место и вопиющие факты, когда гражданам сначала начисляли необоснованные многотысячные долги, а затем отрезали газ, минуя судебное разбирательство.

Как известно, 2019 год в Астраханской области был объявлен «годом здоровья», что само по себе было косвенным признанием наличия в сфере здравоохранения проблем, требующих к себе серьезного внимания.

Безусловно, региональное министерство здравоохранения предпринимает усилия, направленные на повышение доступности и качества медицинской помощи. Определенные успехи в осуществлении намеченных задач, конечно, имеются. В истекшем году были введены в эксплуатацию несколько новых фельдшерско-акушерских пунктов; осуществлялись выезды специализированных бригад в труднодоступные и удаленные населенные пункты.

Вместе с тем, до полного благополучия в такой важнейшей отрасли, как медицина, пока очень и очень далеко; основные проблемы остаются прежними. Во-первых, это – в целом неудовлетворительная материально-техническая оснащенность многих ЛПУ. Более 60 объектов здравоохранения находятся в аварийном состоянии и требуют капитального ремонта. В ряде больниц и поликлиник продолжает использоваться устаревшее оборудование. Во-вторых, оставляет желать лучшего укомплектованность ЛПУ медицинским персоналом: к примеру, остро стоит вопрос отсутствия нужного количества специалистов для бригад скорой помощи; в Центре медицины катастроф штат врачей сформирован лишь на 50 %. Подобного рода примеры можно продолжить.

Согласно сведениям, предоставленным управлением по работе с обращениями граждан администрации Губернатора Астраханской области, в 2019 году в адрес главы региона поступило свыше 1,2 тыс. жалоб и заявлений, в которых затрагивались те или иные аспекты реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Люди высказывали претензии к работе медицинских учреждений и их персоналу (329 обращений), выражали недовольство, как по поводу хода, так и по результатам лечения (501 обращение), обращали внимание на перебои в лекарственном обеспечении (161 обращение). Иными словами, людей по-прежнему волновали вопросы качества и доступности медицинской помощи, сроков ее оказания.

При рассмотрении жалоб данной категории возникают проблемы с получением необходимой для рассмотрения обращения информации, так как зачастую, ввиду отсутствия законодательной базы, медицинские организации отказывают в ее предоставлении с мотивировкой недопустимо-

сти разглашения «врачебной тайны». Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка П. с просьбой оказать содействие в оказании ей высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП). При этом, заявительница в категорической форме отказывалась от предлагаемой операции на сердце в медицинских учреждениях, расположенных на территории Астраханской области, так как год назад, после проведения оперативного вмешательства в территориальной больнице скончался её супруг. С целью оказания гр-ке П. помощи в направлении в другой субъект Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека направил соответствующее письмо в министерство здравоохранения Астраханской области. Какого-либо внятного ответа получено не было; региональный минздрав отказался что-либо сообщать, ссылаясь на «не разглашение врачебной тайны». Между тем, Уполномоченном по правам человека запрашивалась информация не о диагнозе, не о стратегии и тактике лечения, а о том: возможно ли направлении гр-ки П. в другой регион для оказания ей ВМП или нет. В министерство здравоохранения Астраханской области было повторно направлено письмо о необоснованности отказа в предоставлении сведений, с разъяснением о том, какая информация относится к врачебной тайне. В итоге, указанное ведомство сообщило испрашиваемые сведения: документы гр-ки П. рассмотрены, она поставлена на очередь для оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

Также к Уполномоченному по правам человека обратился житель города Астрахани гр-н В., новорожденному сыну которого, имеющему врожденный порок сердца, срочно требовалось проведение сложной операции в рамках ВМП. Заявитель просил оказать содействие в проведении операции сыну в ФГБУ «Научный медицинский исследовательский центр сердечнососудистой хирургии им. А.Н. Бакулева». Министерством здравоохранения Астраханской области была выдана квота на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, документы направлены в ФГБУ «НМИЦ ССХ им. А.Н. Бакулева» для рассмотрения. Однако, по медицинским показаниям операция ребенку была необходима до достижения им месячного возраста, в связи с чем, заявитель был обеспокоен сроками рассмотрения медицинским учреждением направленных документов. Проблему оперативно удалось решить благодаря Уполномоченному по правам человека в городе Москве Т.А. Потяевой. Татьяна Александровна немедленно предприняла меры, благодаря которым ребёнок заявителя уже спустя несколько дней был госпитализирован в отделение экстренной хирургии новорожденных ФГБУ «НМИЦ ССХ им.А.Н. Бакулева» с целью дообследования, подбора и проведения терапии, плановой подготовки к хирургическому лечению.

Весьма актуальной является проблема недоукомплектованности персоналом лечебно-профилактических учреждений Астраханской области. Данный факт отрицательно влияет, как на качество оказываемой медицинской помощи, так и на сроки ее ожидания.

В одном из коллективных обращений заявители сообщили о том, что в ГБУЗ Астраханской области «Городская поликлиника № 1» имеют место длительные сроки ожидания приема врачами, в особенности, «узкими специалистами». В рамках рассмотрения обращения факт нехватки медицинского персонала, в том числе врачей в указанной поликлинике, подтвердился. По сведениям министерства здравоохранения Астраханской области, штатная численность городской поликлиники № 1 по состоянию на 15 августа 2019 года составляла 237 человек. Недоукомплектованность штатами составила: 20 % по врачам (11 человек); 33,6 % по среднему персоналу (10 человек). Аналогичная ситуация по данному вопросу складывается в подавляющем большинстве медицинских учреждений Астраханской области. Вот лишь выборочные сведения по некоторым ЛПУ на конец 2019 года.

Лечебно-профилактическое учреждение	Старший медперсонал		Средний медперсонал		Младший медперсонал	
	штат	факт	штат	факт	штат	факт
Обл.противотуберкулезный диспансер	182	113	361	217	45	29
Обл. наркологический диспансер	117	73	173	130	31	0
Детская городская поликлиника № 3	180,25	129	186,75	121	16,25	12
Детская городская поликлиника № 5	71	41	81,5	33	14,5	7
Центр медицины катастроф и скорой мед. помощи	340,5	172	701,5	482	24,25	10
Ахтубинская районная больница	227,5	137	701,5	482	24,25	10

Для обеспечения региональной системы здравоохранения квалифицированными кадрами постановлением Правительства Астраханской области от 10.09.2014 года № 371-П была утверждена государственная программа «Развитие здравоохранения Астраханской области». В рам-

ках подпрограммы «Развитие кадрового обеспечения системы здравоохранения Астраханской области» предусмотрено выделение в период с 2019 по 2021 гг. свыше 475 миллионов рублей на подготовку и переподготовку медицинских специалистов. Министерством здравоохранения Астраханской области ежегодно выдаются направления на целевое обучение в медицинских учебных заведениях. Так, в 2018 году выдано 300 целевых направлений; в 2019 – 255. Все лица, обучающиеся по целевому направлению, обязаны согласно договору о целевом обучении отработать 3 года в медицинском учреждении, подведомственном министерству здравоохранения Астраханской области.

Для привлечения и закрепления медицинских кадров в районах на территории Астраханской области с 2012 года работает государственная программа «Земский доктор». По информации министерства здравоохранения Астраханской области, в 2019 году единовременная компенсационная выплата в размере 1 млн. руб. выплачена 50-ти врачам; в размере 500 тыс. рублей 20-ти медработникам среднего звена.

Вместе с тем, имеют место факты необоснованных отказов в предоставлении указанных выплат. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гражданка С., врач-терапевт, которая в ноябре 2018 года переехала с семьей из Саратова в ЗАТО Знаменск и в том же месяце была принята на работу в городскую больницу. В мае 2019 года гр-ка С. обратилась в министерство здравоохранения Астраханской области по поводу предоставления ей единовременной компенсационной выплаты, как медицинскому работнику, прибывшему на работу в город с населением до 50.000 человек.

Распоряжением министерства здравоохранения Астраханской области от 01.08.2019 года заявительнице было отказано в предоставлении выплаты в «связи с пропуском срока обращения». Подачу заявления в 2019 году непосредственно в региональный минздрав гр-ка С. объясняет тем, что еще в ноябре 2018 года, сразу же после трудоустройства, она подала в отдел кадров больницы все необходимые для назначения выплаты документы, однако там у неё отказались их принять, мотивировав это тем, что заседания комиссии по рассмотрению документов в 2018 году больше проводиться не будут, и обращаться нужно уже в 2019 году.

В нарушение п. 12 постановления Правительства Астраханской области от 21.03.2019 года № 84-П «О единовременных компенсационных выплатах медицинским работникам в 2019 году», администрация больницы ЗАТО Знаменск не вручила гр-ке С. копию уведомления о принятом по ее заявлению решении, что препятствует его обжалованию.

Распоряжение комиссии и протокол заседания были получены заявительницей от коллеги, которому также было отказано в предоставлении выплаты.

В целях содействия гражданке гр-ке С. и иным медицинским работникам в решении проблем с предоставлением единовременных компенсационных выплат, Уполномоченным по правам человека было инициировано проведение совещания, на котором обсуждались причины возникновения подобных проблем и пути их решения. По результатам совещания министерству здравоохранения Астраханской области предложено обратиться в Министерство здравоохранения Российской Федерации по вопросу согласования механизма возврата в бюджет Астраханской области федеральных бюджетных средств, выделявшихся на софинансирование единовременных компенсационных выплат для медицинских работников и возвращенных в конце финансового года, в случае, если человек принят на работу в предыдущем году на вакантное место, заявленное в перечне, а обратился с заявлением о выплате в следующем году. Также Уполномоченного по правам человека направлен заявительнице проект искового заявления о признании незаконным решения министерства здравоохранения Астраханской области об отказе в предоставлении единовременной компенсационной выплаты С. и обязанности заключить с ней договор о предоставлении единовременной компенсационной выплаты в размере 1 000 000 (один миллион) рублей.

Считал бы также нужным рекомендовать министерству здравоохранения Астраханской области:

- при разработке и утверждении проекта постановления о единовременных компенсационных выплатах медицинским работникам в 2020 году предусмотреть положение о том, что заявление о выплате должно быть подано медицинским работником непосредственно в министерство здравоохранения Астраханской области после заключения трудового договора с медицинским учреждением до 31 декабря текущего года.

- на уровне субъекта Российской Федерации создать координационный совет по развитию медицинских кадров региона. В состав координационного совета могут входить представители органов управления здравоохранением области, представители образовательных и медицинских организаций, главные внештатные специалисты, представители профессиональных некоммерческих организаций. Цель совета – выработка рекомендаций по обоснованию отдельных мер материальной и социальной поддержки сотрудников системы здравоохранения, а также по обеспечению непрерывного профессионального развития медицинских

кадров на основе анализа эффективности и финансовой обеспеченности уже реализуемых мероприятий в данном регионе, а также изучения «лучших практик» - опыта регионов и других стран.

Также существует проблема отсутствия на территории Астраханской области учреждений, для оказания людям с прогрессирующими заболеваниями в терминальных (неизлечимых) стадия паллиативной медицинской помощи. В настоящее время на всю область имеется всего 85 паллиативных коек в девяти медицинских учреждениях, а также всего 18 кабинетов для оказания паллиативной помощи в 13 ЛПУ. В целях обеспечения конституционных гарантий в реализации прав тяжелобольных (безнадежных) граждан на получение необходимого объема медико-социальной помощи предлагаю Правительству Астраханской области: рассмотреть вопрос о создании в области хосписной службы.

В истекшем году значительное количество обращений, по-прежнему, касалось вопросов, связанных с различными аспектами реализации права на социальное обеспечение.

Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр. А. по вопросу несвоевременного получения выплат в связи с рождением ребенка.

Согласно части 30 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 23.12.2009 года № 1012н, выплата указанного пособия осуществляется не позднее 26 числа месяца, следующего за месяцем приема (регистрации) заявления. В своей жалобе заявительница указала, что обратилась в ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Ленинского района г. Астрахани» для получения единовременного пособия при рождении ребенка 22 января 2019 года. Однако данные выплаты перечислены ей только 18 марта 2019 года, т.е. с нарушением порядка выплаты пособий. Указание на данное обстоятельство было направлено в обращении к министру социального развития и труда Астраханской области, которое принято во внимание и виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В начале 2019 года в адрес Уполномоченного по правам человека обратилась гр-ка Ш. с просьбой помочь получить единовременное пособие при рождении ребенка. Заявительница указала, что в мае 2018 года

она была принята на работу. В июне 2019 года возник страховой случай, связанный с беременностью и предстоящими родами, в связи с чем, ей как работнику выдан листок нетрудоспособности. После рождения ребенка, она предоставила работодателю пакет документов (заявление, свидетельство о рождении ребенка, документ, удостоверяющий личность, а также справку по месту работы супруга о неполучении указанного пособия). Работодатель, в свою очередь, передал их в Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации для перечисления соответствующих денежных средств. Однако заявительнице было отказано в реализации права на социальное обеспечение, ввиду отсутствия у неё в течение двух лет, предшествующих страховому случаю, трудового стажа.

Не согласившись с этим, гр-ка Ш. обратилась за судебной защитой. Астраханский областной суд, отменяя решение Кировского районного суда г. Астрахани, указал, что соответствующие пособия исчисляются исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного за два календарных года, предшествующих году наступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком, в том числе за время работы (службы, иной деятельности) у другого страхователя (других страхователей). При этом законодателем не установлен минимальный период работы, дающий право для исчисления пособия. В итоге, во исполнение апелляционного определения Астраханского областного суда от 11.01.2019 заявительнице произведена выплата единовременного пособия при рождении ребенка.

С учётом предстоящего празднования 75-летия Победы в Великой Отечественной войне, необходимо сказать об обращениях граждан, которых традиционно принято называть «детьми войны». Как известно, изначально данная льготная категория включала в себя лиц, чьи родители (один из родителей), будучи военнослужащими, погибли (пропали без вести) в ходе боевых действий на фронтах Великой Отечественной войны. Собственно, в этом и был смысл не вполне удачного термина «дети войны»: несовершеннолетние, оставшиеся в годы военного лихолетья, полными сиротами или без основного кормильца.

Однако в 2019 году в Закон Астраханской области от 22.12.2016 года № 85/2016-ОЗ «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области» была внесена существенная поправка: круг лиц, относящихся к категории «дети войны»



расширен за счёт включения в него граждан, родившихся на территории бывшего СССР в период с 10 мая 1927 года (включительно) по 9 мая 1945 года (включительно).

Социальный смысл данного шага в том, что среди лиц, родившихся в 1927 – 1945 гг. (сегодня этим людям от 75 до 93 лет), немало тех, кто в силу разных причин не может быть причислен в «льготные категории», прежде всего, «Ветеран труда» или его региональный аналог. Но, как для всех пожилых людей, для данных граждан весьма важно получать такие меры социальной поддержки, как: ежемесячное пособие на оплату проезда и ежемесячное пособие на оплату коммунальных услуг. То, что категория «дети войны» дополнена указанными лицами, бесспорно, положительный шаг. Однако получать льготы могут лишь те пожилые люди, которые отвечают критерию «нуждаемости», то есть уровень их совокупных доходов должен быть ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения по Астраханской области. Таким образом, на конец года в Астраханской области всего 208 человека из лиц, родившихся в 1927 – 1945 гг. (и не причисленных к иным «льготникам»), имеют право на вышеуказанные меры социальной защиты.

В этой связи, целесообразно было бы рассмотреть вопрос о полном снятии «критерия нуждаемости» – в целях улучшения социального положения данной категории граждан. Также предлагаю несколько расширить крайнюю дату рождения «детей войны»: установив ее – 2 сентября 1945 года (день капитуляции Японии). Кроме того, Уполномоченный по правам человека полагает, что в преддверии 75-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов, гражданам, родители (один из родителей) которых являлись военнослужащими и погибли (пропали без вести) в связи с боевыми действиями в период войны, должна быть оказана единовременная материальная помощь.

Как и прежде, наибольшее число обращений от пенсионеров, затрагивают вопросы несогласия с размером начисленной пенсии, порядком ее назначения, невозможностью установления трудового стажа в полном объеме. Одна из причин обострения «пенсионной темы» – быстро меняющееся законодательство. Правовые нормы, по которым рассчитываются страховые пенсии, баллы, требующие установления денежного эквивалента, пенсионные коэффициенты – всё это сложно для понимания рядового гражданина.

Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка М. по вопросу назначения страховой пенсии по старости. В связи с достижением 55-летнего возраста заявительница обратилась в районное управление Пенсионного фонда Российской Федерации по Астрахан-

ской области для рассмотрения вопроса о пенсионном обеспечении. Однако ей было отказано в связи с отсутствием необходимого страхового стажа и индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК). Величина ИПК гражданина зависит от возраста его выхода на пенсию, от продолжительности страхового и общего трудового стажа, от размера официальной зарплаты, от выбора варианта пенсионного обеспечения. В 2018 году, на момент обращения заявительницы, страховая пенсия по старости на общих основаниях может быть установлена при наличии страхового стажа не менее 9 лет и величины ИПК не ниже 13,8. Вместе с этим, изучив документы, приложенные заявительницей, Уполномоченный по правам человека указал ГУ – Отделению ПФР по Астраханской области на то, что у заявительницы более 15 лет страхового стажа, поэтому ранее принятое решение должно быть изменено. Пенсионный орган согласился с позицией Уполномоченного по правам человека и пересмотрел ранее принятое решение. Вместе с этим, всё же величина ИПК заявительницы составляла 11.294, вместо установленной законодательством Российской Федерации – 13,8, поэтому страховая пенсия по старости не могла быть назначена. Поскольку обратившаяся заявительница являлась индивидуальным предпринимателем, но страховые взносы за себя она оплачивала. В этой связи, в данном случае – заявительнице для решения вопроса о назначении пенсии по старости сначала необходимо оплатить страховые взносы, тем самым увеличив размер ИПК, а затем она приобретет право на пенсию.

Практически по каждому обращению Уполномоченный по правам человека взаимодействует с ГУ – Отделением ПФР по Астраханской области. Как правило, проверка документов пенсионных дел подтверждает правильность исчисления пенсии. Вместе с тем, нарушения исчисления пенсий органами Пенсионного фонда России всё же имеют место быть.

Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Икрянинского района Астраханской области в интересах своего сына, который является инвалидом II группы и получает соответствующую пенсию. Вместе с этим, она выражает несогласие с её размером. В связи с чем, после соответствующего обращения Уполномоченного по правам человека ГУ – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Астраханской области провело проверки правильности расчёта размера пенсии сына заявительницы. Итоги проверки показали, что при назначении гражданину пенсии по инвалидности не был учтен период его службы по призыву с 18.11.2002 по 18.11.2004. В этой связи, ГУ – Управле-

нием ПФР в Икрянинском районе Астраханской области был произведен перерасчет с момента назначения пенсии. Сумма доплаты гражданину составила более сорока тысяч рублей.

Назначение досрочных пенсий гражданам из года в год не теряет своей актуальности. Так, гр-н Н. для назначения льготной пенсии в начале 2019 года обратился в межрайонное ГУ – Управление ПФР в Енотаевском районе Астраханской области. Заявителю было отказано в назначении пенсии в связи с отсутствием необходимого стажа. В целях оказания содействия гражданину в решении его вопроса, Уполномоченным по правам человека было направлено обращение в ГУ – Отделение ПФР по Астраханской области. В свою очередь, областной Пенсионный фонд, проведя проверку, изменил ранее принятое решение, включив один год работы заявителя в ЗАТО г. Межгорье в производственном тресте. Вместе с этим, заявитель более пяти лет осуществлял трудовую деятельность в войсковой части, всё там же – в ЗАТО г. Межгорье. Однако включить этот период в специальный стаж пенсионные органы отказались. Изучив нормативные правовые акты и судебную практику, Уполномоченным по правам человека были составлены процессуальные документы в суд. Рассмотрев данное дело, суд первой инстанции решил удовлетворить исковые требования гражданина и назначить ему досрочную страховую пенсию по старости. В ноябре 2019, Астраханский областной суд, рассмотрев апелляционную жалобу пенсионного органа, оставил решение Енотаевского районного суда без изменения.

В адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения граждан, не согласных с датой перерасчета получаемой пенсии. Так, в 2019 году от имени 93-летнего участника Великой Отечественной войны обратился сын с жалобой на то, что пенсия его отцу, инвалиду первой группы, выплачивается военным комиссариатом Астраханской области не в полном объеме. Заявитель указал, что проблема возникла потому, что личное дело отца было изъято из архивов. Без этого документа долгое время было невозможно доказать, что во время войны отец служил в действующих войсках, а значит – имеет право на повышенную пенсию и получение мер социальной поддержки. В мае 2018 года отец заявителя официально получил статус участника Великой Отечественной войны. После этого размер его пенсии должен был возрасти. Однако поскольку заявление в военный комиссариат Астраханской области на перерасчет подано не было, пенсия не была увеличена. Кроме того, военный комиссариат Астраханской области готов был произвести перерасчет пенсии отцу заявителя, но только с даты

получения им удостоверения участника Великой Отечественной войны. В связи с поставленным вопросом, Уполномоченный по правам человека проанализировал законодательство Российской Федерации и судебную практику. В соответствии со статьей 55 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей», перерасчет размеров пенсий за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца, назначенных гражданам производится со дня наступления обстоятельств, влекущих за собой перерасчет размеров пенсий в сторону увеличения. В случае, если пенсионер приобрел право на перерасчет размера пенсии в сторону увеличения, разница между новым и прежним размерами пенсии выплачивается ему со дня приобретения права на перерасчет размера пенсии, но не более чем за 12 месяцев, предшествующих дню обращения за перерасчетом размера пенсии. Согласно приведенному положению, перерасчет пенсий носит заявительный характер, т.е. осуществляется на основании заявления пенсионера, к которым прилагаются подтверждающие документы<sup>19</sup>. При этом законодатель гарантировал сохранение выплаты разницы между новым и прежним размерами пенсии за прошлое время при обращении за перерасчетом после возникновения права на него.

Заявитель с позицией военного комиссариата Астраханской области не согласился и обжаловал это решение в суде. В сентябре 2019 года Кировским районным судом г. Астрахани в удовлетворении исковых требований заявителя было отказано. В решении указано, что перерасчет размера пенсии носит строго заявительный характер, то есть осуществляется на основании заявления лица, получающего пенсию. Астраханский областной суд оставил данное решение в силе. Тем не менее, нельзя не согласиться с заявителем, что ветераны Великой Отечественной войны заслуживают того, чтобы уровень их социальной защищенности носил особый характер. В этой связи, возможным вариантом было бы закрепление в законодательстве положения о том, что перерасчет пен-

---

<sup>19</sup> Это подтверждается в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2013 года, утвержденной Президиумом Верховного Суда РФ 20.11.2013. Кроме этого, Конституционный Суд РФ в своём Определении от 26.01.2017 № 46-О установил, что вышеуказанные положения Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1, обеспечивают возможность военным пенсионерам реализации прав по собственному свободному волеизъявлению и способствуют своевременному обращению за перерасчетом пенсии.

сии гражданам, в том числе военным пенсионерам, распространялся на те случаи, когда пенсия первоначально была исчислена неправильно и такой перерасчет производился без соответствующего заявления.

Положительное разрешение вопросов пенсионного обеспечения граждан было бы невозможным без межрегионального сотрудничества уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Так, в адрес астраханского омбудсмена обратился коллега – Уполномоченный по правам человека в городе Москве в интересах москвича. Заявитель указал, что в июне 2019 года с его банковского счёта удержаны денежные средства в рамках исполнительного производства, возбужденного судебными приставами Приволжского РОСП УФССП России по Астраханской области. Причиной этому явилось полное совпадение персональных данных с гражданином, проживающим в Приволжском районе Астраханской области. Вместе с этим, обозначенным вопросом заявитель обеспокоен с 2016 года, в связи с чем он неоднократно обращался в Приволжский РОСП УФССП России по Астраханской области, однако судебными приставами-исполнителями необходимых мер для идентификации физического лица с целью применения мер принудительного исполнения не принято. Данное бездействие привело к тому, что со счёта жителя города Москвы незаконно удержана пенсия по инвалидности. Для проведения проверки и помощи жителю города Москвы, Уполномоченный по правам человека направил обращение в УФССП России по Астраханской области. Согласно представленной информации Управления ФССП России по Астраханской области, в рамках исполнительного производства действительно с жителя города Москвы была взыскана задолженность с полного тёски – астраханца в пользу финансовой организации. Поскольку в ходе исполнения был установлен факт полного совпадения персональных данных с гражданином, проживающим в Приволжском районе Астраханской области, судебным приставом-исполнителем совершены действия по возврату денежных средств. В целях недопущения подобных ситуаций, должностным лицам Приволжского районного отдела судебных приставов Управления ФССП России по Астраханской области даны соответствующие указания.

В 2019 году с просьбой о помощи в сложившейся ситуации обратилась жительница областного центра, которой более года не выплачивают досрочную пенсию по старости. Заявительница указала, что с августа 2017 по июнь 2018 гг. являлась получателем пенсии по старости. В связи с обнаружением ГУ – УПФР в Кировском районе г. Астрахани обстоятельств, опровергающих достоверность предоставленных документов, выплата

пенсии была прекращена согласно пункту 3 части 1 статьи 25 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». Подтвердить периоды трудовой деятельности астраханки пенсионным органам не удалось, поскольку архивы не сохранились. По данному факту материалы были направлены в правоохранительные органы для проверки. Однако проверка проводится уже более года. Поскольку выплата пенсии так и не возобновлена, заявительница длительное время фактически находится без средств к существованию. При этом, даже в случае если документы будут всё-таки признаны достоверными, выплата пенсии в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации будет восстановлена только с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, получены заявление о восстановлении выплаты этой пенсии и все необходимые документы, обязанность по представлению которых возложена на заявителя (часть 3 статьи 25 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»). Таким образом, чтобы вернуть неполученную пенсию за всё время прекращения выплаты, заявительнице придется обращаться в суд. В этой связи, необходимо предусмотреть, во-первых, конкретные сроки прекращения выплаты пенсии, поскольку для большинства она является единственным источником для существования, а, во-вторых, предусмотреть возможность выплаты пенсии за весь период прекращения выплаты – в случае, если представленные документы гражданином признаны достоверными.

В адрес Уполномоченного по правам человека обращаются также граждане, которые просят оказать содействие в изменении действующего законодательство – в частности, в сфере пенсионного обеспечения. Так, к Уполномоченному по правам человека поступали обращения от пенсионеров, ранее проживавших в селе Сеитовка Красноярского района Астраханской области. Граждане, длительное время осуществлявшие трудовую деятельность в сельском хозяйстве, оказались лишены права на получение повышенной фиксированной выплаты к пенсии. Речь идёт о том, что в соответствии с пунктом 15 статьи 17 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» при выезде граждан на новое место жительства за пределы сельской местности данное повышение не устанавливается. В 80-90-е годы прошлого века в связи со строительством и функционированием Астраханского газоперерабатывающего завода вокруг данного предприятия была установлена 30-ти километровая санитарно-защитная зона (СЗЗ), в пределы которой попали некоторые 4 села и 15 поселков Красноярского района Астрахан-

ской области (в частности - село Сеитовка). Они, на основании нормативных правовых актов, изданных Советом Министров РСФСР, исполкомом Астраханского областного Совета народных депутатов, администрации Астраханской области были фактически в недобровольном порядке переселены в город Астрахань.

За счёт средств ОАО «Газпром» им было предоставлено жилье и выплачена компенсация за оставленное, изъятое либо вынужденно реализованное имущество (хозпостройки, домашний скот и т. д.). При этом некоторые жители указанных поселений проработали в сельском хозяйстве не один десяток лет. Однако в настоящее время обратившиеся в адрес Уполномоченного по правам человека граждане не имеют право на надбавку к страховой пенсии, так как не отвечают такому критерию, как «проживание в сельской местности». Следует отметить, что само по себе положение о том, что надбавка к страховой пенсии производится при условии проживания гражданина в сельской местности, является не обоснованным, поскольку по своей правовой природе любые пенсионные выплаты – есть мера социальной поддержки, оказываемая за трудовую деятельность (в данном случае – за многолетний, продолжительный труд в сельском хозяйстве), а не за проживание в каком-либо месте. Иное противоречит положениям статей 19 (равноправие при реализации прав) и 27 (свобода передвижения и выбор места жительства) Конституции Российской Федерации.

В этой связи полагаю, что в пункт 15 статьи 17 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» необходимо внести изменение, оговорив, что требование о проживании в сельской местности не распространяется на пенсионеров, вынужденных покинуть место жительства в сельских населенных пунктах – вследствие их ликвидации или обстоятельств форс-мажора, либо переселенных в недобровольном порядке.

Кроме того, в 2019 году поступали обращения, связанные со списком работ, профессий, должностей, специальностей, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2018 года № 1440, в рамках реализации положения Федерального закона № 350-ФЗ об установлении 25-процентной надбавки к страховой пенсии.

Как следует из содержания обращений, в назначении указанной выплаты на основании данного Постановления Правительства РФ отказывают лицам, работавшим на должностях экономистов, бухгалтеров, кассиров, заведующих складами и хозяйствами в организациях, не относящихся к сфере животноводства и растениеводства,

а также механиками, мотористами и иным работникам речных судов, входивших в парк сельхозтехники и состоявших на балансе колхозов и совхозов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.06.2019 года № 805 вышеуказанный список был расширен. В него включены новые должности, специалисты, а также индивидуальные предприниматели (являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями и работы в структурных подразделениях растениеводческого, животноводческого, направления организации, основным видом деятельности которой не является сельское хозяйство). Вместе с этим, полагаю, что целесообразно включить в соответствующий список перечисленные выше категории работников, поскольку от них также зависят показатели эффективности производства, достижение высоких результатов при использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов.





# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

**В**ыступая на встрече с российскими уполномоченными по правам человека 10 декабря 2019 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин так охарактеризовал специфику и предназначение данного правозащитного института: *«хотя у вас нет особо больших чинов, но в этом как раз и смысл вашей работы. Людям легче до вас дойти, дотянуться рукой, обратиться с просьбами. Там, где чиновники не доходят, руки не дотягиваются либо чего-то не чувствуют, там должны появляться вы».*

Весьма примечательно, что глава государства дважды упомянул *протянутую руку*, своеобразный образ, как символ связи человека, нуждающегося в поддержке, и государства, готового придти на помощь. Обе эти руки всегда должны быть взаимно направлены навстречу друг другу, но так происходит не всегда, поскольку, как отметил Президент, некоторые чиновники, *«погружаясь в текучку сегодняшнего дня, подчас за бумажками, за формальными вопросами, за решением нужных, но часто формальных вопросов, уже утрачивают как бы чувство того, а чем же люди-то живут и что нужно сделать, для того чтобы они жили ещё лучше».*

И именно «квазигосударственный» характер института омбудсмена, по словам В.В. Путина, как раз и является его главным достоинством. Уполномоченные по правам человека, *«абстрагируясь от всяких должностей, [...] всякой другой атрибутики властных полномочий»*, могут *«работать с людьми напрямую».*

Президент Российской Федерации вновь предельно чётко выразил поддержку институту уполномоченного по правам человека, заявив: *«хочу сказать, что я со своей стороны делаю всё для того, чтобы вас поддерживать, и буду на это настраивать, нацеливать руководителей всех уровней [...] внимательно к тому, что вы говорите, что вы формулируете».*

Общественно-политические события, произошедшие в Астраханской области в истекшем году, имеют важное значение для нового этапа в развитии региона. Губернаторские выборы 8 сентября 2019 года завершились уверенной победой Игоря Юрьевича Бабушкина, с которым астраханцы связывают свои надежды на позитивные перемены.

Ещё в период своей избирательной кампании И.Ю. Бабушкин выдвинул пять приоритетных направлений своей деятельности. Главный приоритет – **рост качества жизни**. Высокий уровень благосостояния, позволяющий чувствовать уверенность в завтрашнем дне, это базис личного достоинства – основы прав и свобод человека. Система социального обеспечения должна действовать гибко и оперативно. Не меньшее значение имеет механизм, создающий максимум условий для того, чтобы жители области могли работать и получать за свой труд достойное вознаграждение. В этой связи второй приоритет – **перезапуск экономики** – важен как раз для реализации прав тех, кто имеет идеи, готов проявлять инициативу, использовать свой интеллектуальный потенциал для развития личного успеха. Это невозможно без **нового качества управления**, которое предполагает, в числе прочего, открытость, диалог с гражданским обществом, более широкое привлечение его представителей к принятию решений по развитию территории. Это, в конечном счёте, связано с ещё одним приоритетом – **развитием инфраструктуры**.

Права человека для рядового гражданина, живущего здесь и сейчас, заключаются в обыденных вещах, таких как: чистая вода в кране; ближайший ФАП, оснащенный так, что в нём можно получить качественную первичную медицинскую помощь; дорога и мост, которые позволят ему быстро и безопасно проехать в нужном направлении и т.д. «Когда люди вынуждены жить без воды, газа, дорог, мостов – это *нечеловеческие условия*», – совершенно справедливо отметил Губернатор области. Развитие предполагает **привлечения всех ресурсов**, а это – не только инвестиции, но и «*человеческий капитал*». Участие в контроле за реализацией национальных проектов и целевых программ в регионе явится стимулом для развития гражданской активности людей.

Главная цель губернаторских приоритетов: новый качественный уровень экономического потенциала области, способный обеспечить новый качественный уровень жизни астраханцев. Люди, которые живут на астраханской земле, вот – ради кого должна работать власть, и квинт-

эссенция программы Губернатора «сохранить в регионе талантливую молодежь, обеспечить младшему поколению благополучное детство, а старшему – комфортную старость».

Успешная реализация губернаторских приоритетов создаст новый уровень гарантий прав и свобод человека и гражданина на территории Астраханской области и потому содействие в достижении задач, намеченных главой региона, будет определять смысл и содержание деятельности Уполномоченного по правам человека в Астраханской области в обозримой перспективе.

*Уполномоченный по правам человека  
в Астраханской области*

 А.В. Спицын

