



## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ



# ДОКЛАД

## О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2020 ГОДУ

АСТРАХАНЬ • 2021

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

---

# **ДОКЛАД**

**о соблюдении  
прав и свобод человека  
и гражданина  
в Астраханской области  
в 2020 году**

**Астрахань  
2021**

**Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Астраханской области в 2020 году.** – Астрахань : ООО «Типография «Новая Линия», 2021. – 142 с.

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Астраханской области подготовлен в соответствии со статьей 9 Закона Астраханской области от 13.07.2020 года № 63/2020-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Доклад содержит анализ положения с обеспечением основных прав и свобод человека на территории региона, а также информацию о деятельности Уполномоченного по правам человека в 2020 году. В докладе приводятся сведения о количестве и тематике жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного, фактах нарушений прав, свобод и законных интересов граждан, выявленных в ходе работы, и меры, предпринятые для их восстановления, а также излагаются рекомендации в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, наделенных публичными полномочиями.

© Уполномоченный по правам человека  
в Астраханской области, 2021

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	5
I. ПАНДЕМИЯ COVID-19 И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: СИТУАЦИЯ В ЗЕРКАЛЕ СТАТИСТИКИ ОБРАЩЕНИЙ .....	7
II. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ ОСТАЮТСЯ .....	23
III. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ В ПЕРИОД ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 .....	37
IV. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВ ГРАЖДАНАМИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ..	65
V. ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2020 ГОДУ .....	89
Жилищные права .....	89
Права граждан в сфере трудовых отношений .....	94
Исполнительное производство .....	100
Права потребителей .....	106
Предварительное следствие .....	107
VI. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ .....	111
Места принудительного содержания уголовно-исполнительной системы .....	111
Психиатрические стационары .....	119
Заключение .....	123
Приложение .....	131



# ВВЕДЕНИЕ

**Н**астоящий Доклад подготовлен в соответствии с положениями статьи 9 Закона Астраханской области от 13.07.2020 года № 63/2020-03 «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области».

Бесспорно, вопросы, которые практически с самого начала истекшего года составили главное содержание деятельности Уполномоченного по правам человека и его аппарата, были связаны с обеспечением прав и свобод людей в обстановке распространения новой коронавирусной инфекции.

Для всей страны, для всех россиян год был тяжёлый, тревожный, непредсказуемый. Напасть, увы, не обошла стороной ни один регион, включая, конечно, и нашу область.

Беспристрастно анализируя действия всех государственных институтов, учитывая их возможности и степень доступного пространства для маневра в рамках правового поля, ресурсный потенциал и общую информированность (особенно на начальном этапе), Уполномоченный по правам человека стремился к максимально взвешенной и объективной оценке тех мер и шагов, которые срочно предпринимались властями после начала пандемии.

Этот подход максимально выдержан как при подготовке специального доклада «Права человека в Астраханской области в условиях пандемии COVID-19: некоторые проблемы и уроки», так и при подготовке настоящего ежегодного доклада.

Некоторые из изложенных здесь тезисов и предложений были в своё время доведены до Губернатора Астраханской области, нашли у него понимание и поддержку. Отдельные положения, изложенные в докладе, ранее были также озвучены Уполномоченным по правам человека на заседаниях штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Астраханской области.

Как и все предыдущие, представляемый Доклад является не только информацией о положении с правами человека на территории Астраханской области, но и формой реагирования на факты их нарушений – с целью привлечь к ним внимание общественности, государственных органов и должностных лиц.



## І. ПАНДЕМИЯ COVID-19 И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА:

### СИТУАЦИЯ

### В ЗЕРКАЛЕ СТАТИСТИКИ ОБРАЩЕНИЙ

**П**рошедший 2020 год, несомненно, войдет в историю человечества под знаком угрозы планетарного масштаба – новой коронавирусной инфекции. Заболевание унесло (и, к сожалению, продолжает уносить) множество человеческих жизней во всем мире.

Пандемия COVID-19 породила ряд проблем глобального характера, затрагивающих различные аспекты жизнедеятельности, в том числе, – сферу прав человека. Возникла дилемма: каково соотношение пределов личной свободы отдельного индивида и степени применения ограничительных мер, вводимых государством ради сохранения здоровья и спасения жизни многих людей. Под угрозу оказались поставлены многие основополагающие права и, прежде всего, базовое – право на жизнь.

В Астраханской области в течение 2020 года от новой коронавирусной инфекции умерло свыше 550 человек. Это «прямые потери», но следует учитывать также «избыточную смертность». О ней мы можем судить по следующим данным. Так, согласно информации управления ЗАГС Астраханской области, в 2020 году было зарегистрировано 13629 актов о смерти против 6343, зарегистрированных в 2019 году (разница – 7286). По сведениям территориального управления Федеральной службы государственной статистики (Астраханьстат), смертность в регионе в 2020 году по сравнению с 2019 годом выросла на +18,75% (если в 2019 году в области умерло 11462 человека, то в 2020 году – 13612).

По крайней мере, часть астраханцев умерли от осложнений, вызванных COVID-19, от того, что не могли получить экстренную либо плановую медицинскую помощь, оказались лишеными социальной поддержки путем помещения на стационарное обслуживание. Многие из них по сути – жертвы пандемии.

Традиционно ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека начинаются с анализа обращений. Разумеется, количество граждан, лично принятых Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, в 2020 году существенно сократилось. Прежде всего, это связано с введенными ограничениями на передвижение для лиц, старше 65 лет. Впрочем, в начальный период пандемии многие, невзирая на возраст, предпочли свести к минимуму какое-либо общение, что вполне объяснимо. Практически весь апрель и половину мая прием граждан в аппарате Уполномоченного по правам человека в штатном режиме не осуществлялся; некоторые сотрудники (прежде всего, воспитывающие несовершеннолетних детей) работали на основании специального графика.

Тем не менее, следует отметить, что всё вышеуказанное не повлекло каких-либо существенных сбоев в функционировании аппарата Уполномоченного по правам человека. Люди могли обратиться к нам по телефонам «горячих линий». Было успешно апробировано проведение приемов в режиме ВКС. Люди стали активнее пользоваться «электронной приемной» на сайте Уполномоченного по правам человека (13% от общего числа письменных обращений).

В целом в 2020 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Астраханской области поступило 3232 письменных и устных обращения, что на 792 обращения больше, чем в 2019 году. При этом в адрес Уполномоченного по правам человека поступило 950 письменных обращений (+4) и 1275 устных (+ 463). Обращает на себя значительный рост, по сравнению с 2019 годом, устных обращений.

В основном люди обращались в личном качестве по вопросам, имеющим к ним непосредственное отношение, хотя иногда и в интересах близких и родственников (чаще всего, находящихся в местах принудительного содержания). Лишь порядка 30 обращений поступили от депутатов различного уровня, адвокатов, перенаправлено из различных государственных органов, а также от коллег – Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Большинство обратившихся к Уполномоченному по правам человека лиц – граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории Астраханской области. Были, однако, иногородние заявители. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилось 12 человек, проживающих в других субъектах Российской Федерации (Москва и Московская область, Новосибирская, Тамбовская, Тульская области).

Все они теми или иными узами связаны с Астраханской областью (здесь родились, жили, учились, работали). Некоторые побывали у нас не по своей воле, отбывая наказание в виде лишения свободы. Поэтому их обращения касаются, как правило, истребования необходимых справок и сведений (для подтверждения факта работы, трудового стажа, размера заработка) либо связаны с защитой имущественных прав, вступлением в наследство и др.

Имелись также письменные (включая коллективные) обращения от иностранных граждан. Из 88 иностранцев, подавших письменные обращения, 82 – граждане Республики Узбекистан. Указанные лица, прибывшие в Россию в качестве трудовых мигрантов, оказались в исключительно трудной жизненной ситуации. Некоторые из граждан Узбекистана прибыли в качестве сезонных сельскохозяйственных работников. В конце сентября – второй половине октября 2020 года у них закончился срок действия разрешений на временное пребывание в России и патентов. Однако выехать на родину указанные иностранные граждане не могли, ввиду проблем транспортного сообщения между Россией и Узбекистаном. Некоторые работодатели произвели расчёт с иностранными работниками и потребовали освободить помещения, ранее предоставленные им для проживания. Другие, напротив, просили продлить срок пребывания иностранных работников, так как продолжался период уборки урожая.

Вскоре ситуация усугубилась ещё одним обстоятельством. В связи закрытием российско-казахстанской границы на период карантинных ограничений в связи с пандемией COVID-19, многие граждане Узбекистана, работавшие в различных регионах Российской Федерации, устремились в Астраханскую область, рассчитывая пересечь границу и выехать на родину через погранично-контрольный пункт Караузек. Некоторые из указанных лиц ранее прибыли в Россию для работы таксистами. Другие оказывали гостарбайтерам услуги по перевозке. Наконец, были и такие, кто приобрел в России в собственность автотранспортные средства для последующего самовывоза в Узбекистан. Вблизи села Ватажное возник стихийный «автомобильный лагерь», который стал стремительно разрастаться. Положение десятков людей с каждым днем становилось все более тяжелым: заканчивались средства к существованию, истекали сроки действия разрешительных документов. Ввиду нахождения фактически на улице без крыши над головой, в антисанитарных условиях они оказались в социально-опасном положении.

Объективно «не по своей вине» все вышеуказанные граждане Узбекистана становились нарушителями миграционного законодательства, что давало формальное основание для привлечения их к административной ответственности и вынесения в отношении них судебного решения об административном выдворении. Данная мера, в случае её реализации, означала бы, что всем им на несколько лет был перекрыт легальный въезд в Россию. В этой связи Губернатор Астраханской области И.Ю. Бабушкин немедленно взял ситуацию под свой личный контроль. Благодаря усилиям главы региона и действиям руководителя администрации Губернатора области П.П. Паутова проблему удалось достаточно оперативно разрешить. Следует отметить также положительную роль ОАО «РЖД», руководителей муниципальных образований «Город Астрахань» и «Красноярский район», пограничников, сотрудников органов внутренних дел, актива Астраханской региональной общественной организации по сохранению и развитию узбекской культуры «Узбекистан».

Остальные иностранцы: граждане Азербайджанской Республики, Украины, Грузии, Республики Казахстан, Республики Беларусь. Пять человек позиционировали себя лицами без гражданства (все они родились в республиках бывшего СССР). Большинство заявителей находились в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД России по Астраханской области в ожидании исполнения решения суда об их административном выдворении из России. За исключением апатридов, иностранные граждане жаловались на длительное содержание в ЦВСИГ, что явилось следствием распространения COVID-19; как известно, после начала пандемии государственные границы оказались закрытыми, транспортное сообщение было прервано. Что же касается лиц без гражданства, то они, напротив, категорически отказывались возвращаться в страну рождения и/или прежнего проживания, просили содействия в их легализации на территории России.

В структуре видов письменных обращений – 717 (то есть – 75 % от общего количества) представляют собой жалобы на решения, действия (бездействие) органов власти различного уровня, государственных и муниципальных учреждений, иных структур, выполняющих публичные функции, а также их должностных лиц.

Остальные 233 обращения, формально не являющиеся жалобами, тем не менее, в подавляющем своём большинстве также были связаны с вопросами обеспечения тех или иных прав и законных интересов. Как правило, они содержали просьбы ускорить их реализацию прав (выплата денежной компенсации; снятие ареста с банковского счёта или сни-

жение процента взыскания в ходе исполнительного производства; предоставление жилого помещения либо земельного участка; получение свидания с родственником, находящемуся в заключении либо передача ему лекарственных препаратов и т.д.). Заявители также просили дать им разъяснения относительно норм действующего законодательства, оказать содействие в поиске тех или иных документов, необходимых для назначения пенсий, пособий и иных выплат и т.п.

Уменьшилось в абсолютных цифрах количество письменных обращений из города Астрахани. В 2019 году таковых было 458, а в 2020 году – 417 (снижение на 4%). В целом доля жителей областного центра в общем количестве заявителей составила в 2020 году 44%.

В то же время заметно увеличилось количество письменных обращений из других муниципальных образований: в 2019 году – 160 (17%), в 2020 году – 252 (27%). Возросло количество обращений из Камызякского (в 2019 году – 28, в 2020 году – 38, +10), Лиманского (соответственно 8 и 16, +8), Приволжского (соответственно 44 и 72, +28) и Харабалинского (соответственно 11 и 35, +24) районов. Снизилось количество обращений – из Икрянинского (32 и 20, -12), Красноярского (30 и 10, -20), Наримановского, (33 и 21, -12) районов. Примерно на одном уровне с 2019 годом сохранилось количество обратившихся граждан, проживающих в Енотаевском и Черноярском районах.

В общей сложности 11 обращений поступило из учреждений, оказывающих социальные услуги, в том числе из: ФКУ «Центр временного размещения вынужденных переселенцев и беженцев «Волжанка» МВД Российской Федерации, Государственного автономного социального учреждения Астраханской области «Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов» и «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов», Государственного казенного учреждения стационарного обслуживания населения Астраханской области «Комплексный центр социального обслуживания населения, Лиманский район, Астраханская область».

В 2020 году из учреждений уголовно-исполнительной системы в адрес Уполномоченного по правам человека поступило 238 письменных обращений, в т.ч. 221 обращение – из колоний и следственных изоляторов, расположенных на территории Астраханской области. В целом – это меньше, чем в 2019 году (272 обращения в целом, 249 – из пенитенциарных учреждений в Астраханской области). Применительно к каждому пенитенциарному учреждению, расположенному на территории региона, картина выглядит следующим образом:

Таблица № 1

Учреждение УИС	Количество письменных обращений	
	2019 год	2020 год
СИЗО-1	42	39
СИЗО-2	88	119
ИК-2	58	22
ИК-6	30	23
ИК-8	13	9
ИК-10	5	5
ЛИУ-7	13	4
<b>ИТОГО</b>	<b>249</b>	<b>221</b>

Такова «география» обращений. Что же касается вопросов, которые ставили заявители, то в целом соотношение проблем, волнующих граждан, остается неизменным. Наглядное представление о тематике обращений дает приводимая ниже таблица:

Таблица № 2

№ п/п	Тематика	Вид обращения	
		письм-е	устные
1	Жилье, ЖКХ, благоустройство	198	209
2	Трудовые правоотношения	40	205
3	Социальная сфера	133	187
4	Здравоохранение	40	370
5	Права потребителей (без ЖКХ и образования)	15	13
6	Землепользование	24	32
7	Справедливое судебное разбирательство	83	51
8	Права личности, в т.ч. в связи с деятельностью правоохранительных органов	145	86
9	Исполнение уголовных наказаний	189	33
10	Право на обращение (процедура)	14	19
11	Экономические права	28	38

№ п/п	Тематика	Вид обращения	
		письм-е	устные
12	Экология и окружающая среда	21	18
13	Гуманитарные права	8	6
14	Общественно-политическая сфера	4	3
15	Иные вопросы	26	5

**Примечание:** Разница в количестве обращений и данных по тематике письменных обращений связана с тем, что часто в них поднимается не один вопрос, в то время как при электронной регистрации устных обращений всегда фиксируется один (основной) вопрос.

Из таблицы видно, что, как и в предыдущие годы, абсолютным приоритетом для заявителей являются насущные права, связанные с их ежедневными заботами. Так называемые социально-экономические права, которые из года в год преобладают в жалобах людей, признак их вынужденной зацикленности на рутинной повседневности.

Вопросы жилья, жилищно-коммунальных услуг, трудоустройства и защиты от безработицы, социальной защиты, охраны здоровья и др. в структуре тематики письменных обращений составляют 49%. Соответственно, доля указанных вопросов в структуре устных обращений ещё больше – 82%.

Из представленных ниже таблиц видно, с какими конкретно проблемами главным образом сталкиваются граждане. Так, в сфере жилищных прав это – вынужденное ожидание жилого помещения, причем длится оно годами, десятилетиями, а также невозможность даже встать на очередь в надежде хоть когда-нибудь улучшить свои жилищные условия (таблица № 3).

Таблица № 3

Вопросы, связанные с правом на жилье	Вид обращения	
	письм-е	устные
Непредоставление жилья	45	35
Отказ в постановке на жилищный учёт	16	25

Принудительное выселение	9	11
Вопросы предоставления временного жилья	9	13
Предоставление жилья ненадлежащего качества	7	2
Вопросы выплата компенсации за изымаемое жилье	6	2
Признание жилья непригодным для проживания	4	9
Поиск и оформление правоустанавливающих документов	2	4
Перепланировка жилых помещений	2	3
Приватизация жилых помещений	2	5
<b>ИТОГО</b>	<b>102</b>	<b>109</b>

В сфере ЖКХ ожидаемо на первом месте стоят обращения, в которых граждане сообщают о том, что в силу потери работы, тяжелого материального положения у них возникли и теперь как снежный ком нарастают долги по оплате за жилищно-коммунальные услуги. Хотя подчас речь здесь идёт о многодетных и, к тому же, неполных семьях, нельзя сказать, что это едят и звонят «маргиналы», которые в принципе отказываются производить оплату.

Судя по содержанию обращений, многие ещё недавно имели работу (правда, трудились у «хозяина», без официального оформления) и более-менее стабильный доход.

На втором месте жалобы на полное отсутствие коммунальных услуг либо на их крайне низкое качество. Так, в июне 2020 года большой резонанс получила информация о том, что ряд населенных пунктов Ахтубинского района – поселки Верхний, Нижний и Средний Баскунчак – на три недели остались без питьевой воды. Более того, в конце августа интернет-ресурсы и региональные СМИ сообщили, что в Нижнем Баскунчаке под угрозой оказался и отопительный сезон в связи с износом оборудования местной котельной.

Таблица № 4

Вопросы, связанные с ЖКХ	Вид обращения	
	письменные	устные
Задолженность по оплате за ЖКУ	39	37
Непредоставление услуг (не качественные услуги)	20	18
Не предоставление льгот по ЖКУ	17	14
Благоустройство придомовых территорий	9	21
Нарушение УК установленных процедур	6	5
Иное	5	5
<b>ИТОГО</b>	<b>96</b>	<b>100</b>

Сведения, представленные в таблице № 5, дают представление о тех вопросах, которые, прежде всего, интересуют граждан в связи с реализацией ими социальных прав. Как видно из таблицы, наибольшее количество обращений касается отказов в предоставлении мер социальной поддержки, а это, в свою очередь, нередко вытекает из трудностей при установлении «льготного статуса». На втором месте жалобы, связанные с пенсионным обеспечением: чаще всего, люди не согласны с установленным размером пенсии, просят проверить обоснованность расчётов. При этом, в ряде случаев проблема упирается в невозможность доказать размер заработка в те или иные периоды трудового стажа.

Таблица № 5

Вопросы, связанные с правом на социальное обеспечение	Вид обращения	
	Письм-е	устные
<b>Меры социальной поддержки</b>		
Отказ в предоставлении мер социальной поддержки	20	28
Установление льготного статуса	16	16
Предоставление единовременной МП	7	21
Несогласие с размером социальных выплат	4	8
<b>Пенсионное обеспечение</b>		

Вопросы, связанные с правом на социальное обеспечение	Вид обращения	
	Письм-е	устные
Несогласие с размером пенсии	16	24
Отказ в назначении пенсии	9	11
Невыплата пенсии	7	16
Подтверждения стажа и размера заработка	5	5
Дополнительная пенсия	3	6
<b><i>Инвалидность</i></b>		
Отказ в установлении. Изменение группы	7	7
Обеспечение ТСР	6	8
Доступная среда	2	2
Реабилитация инвалидов	-	1
<b><i>Стационарное социальное обслуживание</i></b>		
Неудовлетворительные условия	7	10
Отказ в помещении в социальные учреждения	4	6
<b><i>Иные вопросы</i></b>		
Опека и попечительство	10	3
Взыскания с пенсии и социальных выплат	10	15
<b>ИТОГО</b>	<b>133</b>	<b>187</b>

При этом в 2020 году наблюдается весьма интересная, хотя и вполне объяснимая тенденция. В части письменных обращений в абсолютных цифрах по-прежнему доминируют письменные обращения, связанные с правами в сфере жилья и коммунальных услуг, а также социальным обеспечением. Но если сопоставлять обобщенные сведения по устным и письменным обращениям, то на первое место выходят вопросы здравоохранения, причем здесь преобладают жалобы на некачественную медицинскую помощь и перебои с лекарственным обеспечением.

Таблица № 6

Вопросы, связанные с правом на охрану здоровья	Вид обращения	
	письменные	устные
Неоказание (некачественное) оказание мед. помощи	12	140
Лекарственное обеспечение	11	128

Вопросы, связанные с правом на охрану здоровья	Вид обращения	
	письменные	устные
Неудовлетворительная работа мед. учреждений	7	79
Помещение в психиатрический стационар	5	5
Жалобы на отдельных медработников	2	6
Возмещение вреда, причиненного здоровью	1	1
Иное	2	11
<b>ИТОГО</b>	<b>40</b>	<b>370</b>

Ещё более выразительно выглядят данные по письменным и устным обращениям, связанным с вопросами медицинской помощи, при сопоставлении их количества в 2019 и 2020 гг. Так, в 2019 году по вопросам здравоохранения к Уполномоченному по правам человека поступило 58 письменных и устных обращений, что составило 3,3% от общего количества. В 2020 году поступило в общей сложности 410 обращений по проблематике охраны здоровья, что составило 18,4% от их общего количества. Аналогичная ситуация по обращениям, связанных с трудовыми правами (см. таблицу № 7). Если в 2019 году поступило 55 письменных и устных обращений, относящихся к данной проблематике (что составляет всего 3,1% от общего количества обращений), то в 2020 году поступило в общей сложности 245 письменных и устных обращений, касающихся сферы труда, и таким образом их доля составила 11% от общего количества обращений.

Таблица № 7

Вопросы, связанные с трудовыми правами	Вид обращения	
	письменные	устные
Воспрепятствование исполнению трудовых функций	-	1
Нарушение права на отдых	1	1
Невыплата заработной платы	6	19
Несчастные случаи на производстве и компенсации	3	2
Отсутствие безопасных условий труда	2	2
Побуждение к увольнению	2	21
Трудоустройство. Защита от безработицы	7	111
Увольнение	5	48

Вопросы, связанные с трудовыми правами	Вид обращения	
	письменные	устные
Наложение дисциплинарного взыскания	2	-
Нарушение порядка приема на работу и увольнения	5	-
Иное	7	-
<b>ИТОГО</b>	<b>40</b>	<b>205</b>

С тематикой обращений в принципе коррелируются сведения о правах и свободах, о которых идет речь в обращениях граждан, поступивших в 2020 году, сведения о которых в обобщенном виде представлены в приводимой ниже таблице № 8.

Таблица № 8

Категории прав и свобод	Годы	
	2019	2020
<b>Личные (гражданские) права и свободы</b>	<b>69</b>	<b>119</b>
Право на жизнь	1	2
Право на равенство в реализации прав	6	0
Право на свободу и личную неприкосновенность	24	11
Право на достоинство	11	16
Право на неприкосновенность частной жизни	2	3
Право на получение информации	9	3
Право на свободу мысли, совести и вероисповедания	2	1
Право на свободу передвижения, выбор места жительства	7	81
Право на гражданство	7	2
<b>Социальные и экономические права</b>	<b>403</b>	<b>398</b>
Право собственности	56	39
Право на свободное использование способностей	4	4
Право на свободный труд	5	3
Право на вознаграждение за труд	3	7
Право на отдых	1	
Право на благоприятные условия труда	3	6
Право на защиту от безработицы	3	4
Право на социальное обеспечение	87	98

Категории прав и свобод	Годы	
	2019	2020
Право на жилище	110	120
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	40	48
Право на благоприятную окружающую среду	10	18
Защита материнства, детства и семьи	10	9
Право на качественные товары и услуги	62	36
Право на льготы, установленные законом	9	6
<b>Процедурные права</b>	<b>222</b>	<b>148</b>
Право гражданина самостоятельно осуществлять свои права	9	4
Право на обращение	7	14
Право на защиту своих прав и свобод	108	80
Право на судебную защиту	88	35
Право на квалифицированную юридическую помощь	1	2
Презумпция невиновности	1	0
Право на возмещение государством вреда	4	5
Право на получение (восстановление) статуса	3	7
Право на установленные гарантии (процедуры) при высылке	1	1
<b>Культурные (гуманитарные) права</b>	<b>13</b>	<b>4</b>
<b>Права лиц в учреждениях УИС</b>	<b>113</b>	<b>101</b>
Права обвиняемых в пенитенциарных учреждениях	33	58
Права осужденных в пенитенциарных учреждениях	80	43

Что касается т.н. объектов жалоб<sup>1</sup>, то поучительно отметить следующее. В целом, можно констатировать значительное снижение количества жалоб на территориальные подразделения федеральных государственных органов: если в 2019 году на их решения, действия (бездействие) поступило 56 жалоб, то в 2020 году – 16.

Наблюдается снижение числа обращений, в которых граждане сообщают о несогласии с вынесенными судебными решениями (в 2019 году – 111, в 2020 году – 60). Такая же картина наблюдается в отношении территориальных управлений Следственного комитета РФ, Министерства внутренних дел РФ, подразделений УФСИН России по Астраханской области, что наглядно видно из таблицы № 9.

<sup>1</sup> Сведения об органах и должностных лицах, чьи решения, действия (бездействие) обжалуются, приводятся на основании анализа письменных обращений.

Таблица № 9

Категории прав и свобод	Годы	
	2019	2020
Органы СУ СК России	37	14
Органы МВД России	123	66
УФСИН России по Астраханской области	127	116

Также заметно снизилось количество обращений, в которых выражаются претензии относительно работы органов местного самоуправления и их должностных лиц. Так, если в 2019 году к Уполномоченному по правам человека поступило 102 жалобы на администрации муниципальных образований, то в 2020 году – 66 жалоб. Вместе с тем, налицо рост обращений, в которых граждане обжалуют решения, действия (бездействие) муниципальных предприятий, учреждений, организаций (17 – в 2019 году, 30 – в 2020 году); в этой связи необходимо особо акцентировать внимание на увеличение количества жалоб на учреждения социального обеспечения и жилищно-коммунального обслуживания.

Количество жалоб на органы исполнительной власти Астраханской области и их подразделения в целом осталось на одном уровне (54 жалобы в 2019 году и 55 – в 2020 году). На этом фоне особенно заметно то, что граждане значительно чаще стали указывать в качестве нарушителей своих прав учреждения, подведомственные министерству социального развития и труда Астраханской области и министерству здравоохранения Астраханской области. Так, если в 2019 году районные Центры социальной поддержки и государственные учреждения для стационарного социального обслуживания в качестве «объектов жалоб» упоминались в 20 письменных обращениях, то в 2020 году уже в 57 обращениях. Учреждения здравоохранения (больницы и поликлиники) фигурировали в 2019 году в 18 жалобах, а в 2020 году в 51 жалобе. Очевидно, что эта тенденция неизбежно связана с тем, что в период пандемии COVID-19 упомянутые организации и структуры первыми оказались на «линии огня».

Интересно также сопоставить сведения относительно причин нарушения прав и свобод граждан.

Если в 2019 году основным фактором нарушения прав граждан, судя по жалобам, являлись неправомерные решения различных органов и подразделений, осуществляющих публичные функции, то в 2020 году, напротив, основная причина нарушений прав – пассивность, бездействие.

Если в 2019 году было больше претензий, связанных с тем, что должностные лица, по мнению заявителей, выходили за пределы полномочий, то в 2020 году люди стали чаще жаловаться на то, что чиновники, вопреки закону, стали действовать менее «инициативно». Возможно, что такая метаморфоза связана с тем, что в 2020 году многие органы и подразделения в принципе снизили свою «активность» в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции.

Таблица № 9

Факторы (причины) нарушения прав	Годы	
	2019	2020
Вынесение решения, нарушившего право	332	272
Бездействие, отказ от надлежащих действий	278	434
Неприменение норм, устанавливающих право	9	53
Превышение полномочий	38	10
Возложение неправомерных обязанностей	22	15
Оставление обращения без ответа	16	7
Несоблюдение сроков рассмотрения, расследования	2	1
Техническая, орфографическая или иная ошибка	4	7
Иное	17	4
<b>ИТОГО</b>	<b>718</b>	<b>803</b>

Из 950 письменных обращений 681 жалоб и заявлений (порядка 71%) было принято к рассмотрению. Из них впоследствии производство было прекращено по 17 обращениям, ранее принятым к рассмотрению (1,7%): в связи с разрешением проблемы либо на основании просьбы самих заявителей прекратить дальнейшую проверку.

Направлено в другие инстанции по компетенции для рассмотрения по существу – 72 обращения (7%). Не принято к рассмотрению – 29 обращений (3%).

Из 717 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) – 343 (48%).

Соответственно, в 374 случаях (52% обращений, по которым проведена проверка) Уполномоченный по правам человека пришёл к выводу о том, что права заявителей не нарушены.

Из обращений, признанных обоснованными, в 246 случаях (72% 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. По 97 обращениям (28%) хотя и было констатировано нарушение прав заявителей, оказать содействие в их восстановлении по разным причинам не представилось возможным.

## II. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ:

### ПРОБЛЕМЫ ОСТАЮТСЯ

**О**дним из наиболее значимых событий, произошедших в 2020 году, стало внесение поправок в Конституцию Российской Федерации. Сегодня в Основном законе закреплено не просто право человека на получение медицинской помощи, но также установлено, что она должна быть доступной и качественной, независимо от места проживания пациента.

В Астраханской области ситуация с правом на охрану здоровья и медицинскую помощь в год пандемии новой коронавирусной инфекции оставалась неоднозначной. Можно сказать, что COVID-19 резко обострил те проблемные моменты, которые издавна существовали и постепенно зрели в региональной медицине. В экстраординарной ситуации сразу дали о себе знать и ветхость зданий, и износ оборудования, и дефицит кадров.

Не следует забывать, что в связи с начавшейся в марте 2020 года пандемией новой коронавирусной инфекции ряд медицинских работников были переведены или перешли по собственному желанию на лечение данной болезни. Так, по информации регионального минздрава, медицинскую помощь гражданам с подозрением или подтвержденным диагнозом COVID-19 оказывало 1 896 медицинских работников, в т.ч. 970 врачей, 602 среднего медицинского персонала, 321 младшего медицинского персонала. К сожалению, имели место и случаи смерти медицинских работников от новой коронавирусной инфекции.

В связи с пандемией, вплоть до конца 2020 года, было приостановлено проведение профилактических медицинских осмотров и диспансеризации, значительно ограничена возможность оказания меди-

цинской помощь в плановой форме. Это отразилось, в первую очередь на гражданах, которые испытали значительные трудности в получении лечения.

К примеру, если в 2019 году амбулаторную медицинскую помощь в Володарском районе получили 158726 человек, то в 2020 году 36848 человек, т.е. в 4 раза меньше. Соответственно стационарную помощь в 2020 году получили 2155 человек против 3408 в 2019 году; стационаро-замещающую помощь – 560 человек вместо 2 724 человек.

В Черноярском районе в 2019 году амбулаторная помощь была оказана 99256 гражданам, а в 2020 году её получили всего 21788 человек. Соответственно: стационарную помощь – 2406 и 1908 человек, стационаро-замещающую помощь – 99 и 525 человек. И похожая ситуация складывалась практически во всех районах Астраханской области.

Для нашего региона доступность медицинской помощи напрямую зависит от многих факторов, в том числе транспортной доступности (дороги с грунтовым покрытием, железнодорожные разъезды), загруженности общегородских маршрутов, ремонта дорожных покрытий, а также климатических (периоды весенне-осенней распутицы во время ледохода и ледостава) и географических (наличие водных преград, переправ). Согласно перечню труднодоступных и удаленных территорий, утвержденному Постановлением Правительства Астраханской области от 21.03.2019 года № 84-П в целях реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», в Астраханской области к таковым относится 175 населенных пунктов.

Как следует из содержания региональной программы «Модернизация первичного звена здравоохранения на территории Астраханской области» на 2021–2025 годы», утвержденной Постановлением Правительства Астраханской области от 15.12.2020 года № 577-П, 45 населенных пунктов на территории региона, находятся вне зоны доступа медицинской помощи, так как расположены на расстоянии более 6 км от ближайшей медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь либо на удалении более 30 минут доезда (с использованием транспорта) по дорогам общего пользования от поликлиник, амбулаторий. Таким образом, «доступной» медицинской помощи лишены (исходя из численности населения муниципальных образований) более 20<sup>1</sup>/<sub>2</sub> тысяч человек, в т.ч. 4252 детей.

Конечно, нельзя не отметить, что определенные шаги в направлении обеспечения доступности медицинского обслуживания предпринимаются. Так, с 1 июля 2020 года на базе Центра медицины катастроф и скорой медицинской помощи начала функционировать санитарная авиация (медицинский вертолёт «Ансат»), благодаря чему медицинская помощь может оказываться в особо труднодоступных или удаленных местностях. За время работы благодаря воздушной скорой удалось спасти жизни 74 человек, в том числе – 9 детей.

Немалая часть учреждений здравоохранения Астраханской области нуждается в капитальном ремонте. Отдельные объекты вовсе находятся в аварийном состоянии. По состоянию на конец 2020 года 19 медицинских объектов имеют износ 100%, 3 – 90% и более, 12 – 80% и более. В частности, в комплексном капитальном ремонте, реконструкции либо строительстве новых зданий взамен существующих в связи с износом более 50% нуждаются 70 медицинских организаций (см. приложение к настоящему разделу).

На 2020 год было запланировано строительство 27 новых фельдшерско-акушерских пунктов. К сожалению, в значительной степени эти планы остались не осуществленными. Есть надежда, что ФАПы в селах Сокрутовка, Успенка-1, Успенка-2 и Удачное Ахтубинского района всё же будут введены в эксплуатацию в 2021 году. Помещения (модульные конструкции) фельдшерско-акушерских пунктов в шести населенных пунктах Володарского района (села Камардан, Алексеевка, Блиново, Нововасильево, Новокрасное, пос. Трубный) возведены, но заключенный в августе 2020 года контракт по их благоустройству через два месяца был расторгнут. Сроки строительства ФАПов в 4-х населенных пунктах Икрянинского района (села Бекетовка, Боркино, Ямное, Сергино) перенесены с 2020 на 2021 год. В Красноярском районе работы по строительству ФАПов в селах Ясын-Сокан и Кривой Бузан не были начаты «в связи с неисполнением поставщиками контрактов» модульных конструкций. В Наримановском районе из двух запланированных ФАПов открыт один (с. Биштюбинка).

Есть однако и положительные моменты. Многие медицинские учреждения Астраханской области в 2020 году получили новое современное оборудование.

- В областной онкологический диспансер поступило оборудование на сумму более 310 млн рублей, включающее в себя 13 единиц медицинской техники: магнитно-резонансный томограф, новые аппараты для оценки лабораторных показателей крови, бронхоскоп, роботизирован-

ная система для гистологических и иммуногистохимических исследований, рентгенодиагностический комплекс на 3 рабочих места, аппарат брахитерапии, операционный микроскоп, лазерный комплекс CO<sub>2</sub>, аргоно-плазменный коагулятор;

- В Городской клинической больнице №3 им. С. М. Кирова в рамках реализации национального проекта «Здравоохранение» по программе «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» заработал новый ангиографический комплекс стоимостью более 52 млн рублей;

- Перинатальный центр Александро-Мариинской областной клинической больницы пополнился аппаратами искусственной вентиляции легких и инкубаторами;

- В городской поликлинике №10 (ул. Бумажников, д. 12 А) открыли кабинет компьютерной томографии;

- Детская городская поликлиника №1 пополнилась холтеровским монитором, электрокардиографом и спироанализатором;

- Физиотерапевтический кабинет Городской поликлиники № 2 пополнился новым магнитотерапевтическим аппаратом «Полимаг-02М»;

- В консультативную поликлинику (ул. Татищева, 26) Областной детской клинической больницы им. Н.Н. Силищевой поступил новый компьютерный томограф.

По-прежнему, остро стоит вопрос кадрового обеспечения деятельности медицинских учреждений. Немалую роль в сложностях оказания гражданам медицинской помощи сыграло планомерное уменьшение численности штатов учреждений здравоохранения, проводимое в последние годы под видом так называемой «оптимизации». Вот лишь некоторые примеры.

К примеру, штат ГБУЗ Астраханской области «Городская больница ЗАТО Знаменск» по состоянию на конец 2020 года составлял 630,5 единиц. Для сравнения, в 2012 году штат составлял 740 единиц, то есть за 8 лет произошло уменьшение персонала на 109 единиц.

В ГБУЗ Астраханской области «Икрянинская районная больница». Штат на конец 2020 года – 762 единицы, в то время как в 2012 году – 927 единиц (разница – минус 165 единиц).

ГБУЗ Астраханской области «Красноярская районная больница». Штат на конец 2020 года – 516 единиц, а то время как в 2012 году – 676 единиц (разница – минус 160 единиц).

ГБУЗ Астраханской области «Приволжская районная больница». Штатная численность медперсонала 471 единица в 2020 году, 680 единиц в 2012 году (разница – минус 209 единиц).

Подобная тенденция наблюдается, к сожалению, в каждом медицинском учреждении. Помимо сокращений штатов, происходят увольнения медицинских работников. Так, в 2020 году из Камызякской районной больницы по тем или иным причинам уволилось 45 человек. Из Володарской районной больницы уволилось 38 специалистов; столько же и из Икрянинской больницы. Из Красноярской районной больницы – уволился 41 работник. Из городской больницы ЗАТО «Знаменск» в 2020 году уволилось 29 медработников.

В целях повышения привлекательности работы в сельской местности с 2020 года единовременные компенсационные выплаты в рамках программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер» предоставляются всем медицинским работникам (врачам, фельдшерам) без возрастного ценза. Кроме того, была увеличена сумма выплат при переезде на работу в сельские населенные пункты, отнесенные к удаленным и труднодоступным территориям (1,5 млн. рублей врачам и 750 тысяч фельдшерам). Тем не менее, по состоянию на октябрь 2020 года было свободно 78 вакансий специалистов, при трудоустройстве на которые медицинский работник мог получить вышеуказанную единовременную выплату.

Очевидно, что многих «останавливает» отсутствие перспективы получить служебное жилье. Так, по информации регионального минздрава, по состоянию на конец 2020 года в регионе открыто 132 вакансий врачей и 86 вакансий среднего медицинского персонала, но, при этом возможность получения служебного жилья в Наримановском районе есть только у трех врачей (в селах Буруны и Разночиновка и пос. Линейное) и у одного среднего медицинского работника (в селе Петропавловка). В Камызякском районе два медицинских работника в качестве служебного жилья вселены в помещения маневренного фонда. В Красноярском районе служебное жилье предоставлено медработникам селам Байбек и Черемуха.

.....

Вопросы лекарственного обеспечения льготной категории граждан всегда были одними из самых частых в работе Уполномоченного. Однако то, что происходило в данной сфере в 2020 году, можно назвать беспрецедентным. В этой связи приведем в качестве примеров несколько ситуаций, с которыми Уполномоченному по правам человека пришлось столкнуться в истекшем году.

Так, в мае 2020 года гр-н Д. перенес коронарную реваскуляризацию миокарда с применением ангиопластики в сочетании со стентированием. В рекомендациях врача, выданных гражданину при выписке, указано на необходимость приема в течение года лекарственного препарата, влияющего на свертываемость крови. Назначенный заявителю «Клопидогрел» входит в перечень лекарственных препаратов для обеспечения в течение одного года в амбулаторных условиях, утвержденный приказом Минздрава России от 09.01.2020 № 1н.

Несмотря на то, что Д., в связи с перенесенной операцией, должен быть обеспечен соответствующим лекарственным препаратом, в выдаче рецепта в Поликлинике № 4 Астраханской клинической больницы ФГБУЗ ЮОМЦ ФМБА России было отказано. Кроме того, по сообщению заявителя, в оказании медпомощи в данном учреждении ему было в принципе отказано со ссылкой на отсутствие терапевта на его участке прикрепления.

В целях восстановления нарушенного права, Уполномоченный обратился к руководству медицинского учреждения с просьбой принять меры по решению проблемы лекарственного обеспечения гр-на Д., а также оказания медицинской помощи. Все описанные заявителем вопросы были положительно разрешены.

Вместе с тем, по результатам экспертизы качества медицинской помощи, проведенной Астраханским филиалом АО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед», было установлено «несвоевременное выполнение необходимых лечебных мероприятий (несвоевременная выписка лекарственного препарата), создавшее риск прогрессирования имеющегося заболевания, а также невыполнения диагностических мероприятий, не повлиявшее на состояние здоровья». В отношении медицинского учреждения применены финансовые санкции.

Другой пример. Несовершеннолетний ребенок гр-ки М. страдает тяжелым заболеванием, при котором необходим ежедневный прием определенного лекарства. В августе т.г. им был выписан рецепт на бесплатное получение соответствующего препарата. Однако в выдаче данного лекарства в аптечной организации отказано в связи с его отсутствием, в т.ч. на складе ГАУ «Астраханские аптеки». Согласно информации, полу-

ченной из регионального министерства здравоохранения, по состоянию на 08.10.2020 были проведены мероприятия по срочной закупке 150 единиц данного препарата, ожидаемая поставка – в течении 10 дней.

Следует отметить, что согласно действующему законодательству, в случае временного отсутствия лекарственных средств, изделий медицинского назначения, выдаваемых гражданам в льготном порядке, аптечная организация должна поставить рецепт на отсроченное обслуживание, или гарантированное обеспечение, о чем внести информацию в соответствующий журнал. В данной ситуации аптека должна организовать в течении 10 дней его обслуживание или осуществить отпуск аналогичного лекарственного средства (п. 2.7. Приказа Минздравсоцразвития России от 29.12.2004 года № 328). Вплоть до декабря 2020 года заявительница не получала ни необходимый лекарственный препарат, ни его аналог и была вынуждена приобретать его за счет собственных средств.

Будучи инвалидом II группы, гр-ка Ж. нуждается в получении ряда лекарственных препаратов. Однако, как и многие льготники, столкнулась с их отсутствием в аптечной сети (при этом в розничной продаже препараты имеются). Более того, по утверждению заявительницы, в ГБУЗ Астраханской области «Городская поликлиника № 3» гражданам в принципе отказывают в выдаче рецептов на необходимые препараты, со ссылкой на то что они все равно отсутствуют. Аналогичные факты упоминались неоднократно в обращениях других граждан.

Уполномоченный обратился в региональный минздрав с просьбой провести проверку по данному обстоятельству, однако добиться конкретного результата удалось далеко не с первого раза. Согласно первому ответу, поступившему к Уполномоченному, заявительницу обеспечили всеми необходимыми препаратами. К сожалению, по факту данная информация оказалась недостоверной. Как сообщила заявительница, из всех перечисленных министерством препаратов, которые она якобы уже получила, в реальности ей была предоставлена только часть. Только после повторного обращения Уполномоченного, гр-ка Ж. была обеспечена необходимыми препаратами в полном объеме.

Наиболее сильно проблемы с лекарственным обеспечением на себе ощутили граждане, страдающие сахарным диабетом. Отсутствие инсулина в аптеках создавало реальную угрозу их жизни и здоровью. По информации министерства здравоохранения, вопрос обеспечения инсулинами стоял на особом контроле в министерстве здравоохранения и Правительстве Астраханской области. На эти цели по распоряжению Губернатора области были выделены дополнительные финансовые средства для приобретения лекар-

ственных препаратов до конца 2020 года. Тем не менее, даже на момент написания доклада, по-прежнему наблюдаются проблемы с выдачей препаратов. Некоторым гражданам выдали только часть, кто-то не может ничего получить, а тест-полоски вовсе не выдавались с августа. Ситуация дошла до того, что депутатами Совета муниципального образования «Ахтубинский район» в адрес Губернатора Астраханской области была направлена просьба «рассмотреть возможность введения на территории района режима ЧС или повышенной готовности, связанного с отсутствием жизненно важных препаратов, отсутствие которых может привести к смерти сотен диабетиков». По мнению депутатов, введение особого режима позволит избежать потери времени на конкурсные процедуры при закупке указанных лекарств. Также в данном письме отмечается, что «телефонные звонки в министерство здравоохранения Астраханской области результатов не дают, их ответы и обещания не соответствуют действительности и обстановка совсем не радужная, какой они ее описывают с экранов ТВ и ответов гражданам».

В причинах катастрофической ситуации в сфере лекарственного обеспечения пришлось разбираться прокуратуре Астраханской области. По информации регионального минздрава, опубликованной в средствах массовой информации: «Инцидент действительно имел место: мы столкнулись с тем, что при закупке жизненно важных лекарственных препаратов на протяжении длительного времени допускались просчеты. Это произошло не вчера и не позавчера. Проблема носила системный характер. Притом это касается не только инсулинозависимых пациентов. Это привело к тому, что лимитов финансирования не хватило до конца года, и к сентябрю-октябрю нужные объемы стало просто не на что закупать. Благодаря оперативной помощи регионального бюджета ситуация уже урегулирована. Тем не менее, считаем правильным, чтобы надзорные органы провели проверку инцидента. Передаем все материалы в правоохранительные структуры».

Проблемы лекарственного обеспечения граждан, с которыми обращались к Уполномоченному по правам человека, касались не только отсутствия препаратов в аптечной сети. Гр-ка Е. страдает рядом хронических заболеваний, в т.ч. редкой генетической болезнью Рандю-Ослера-Вебера (Наследственная геморрагическая телеангиэктазия, код МКБ-10 – I78.0).

В настоящее время заявительница получает лечение препаратом «Феррум Лек» (Железо (III) гидроксид сахарозный комплекс). Однако в связи с имеющимся сахарным диабетом II типа, указанное лекарство негативно влияет на ее состояние здоровья. Кроме того, гр-ка Е. полагает, что данный лекарственный препарат в целом малоэффективен и,

более того, противопоказан при имеющейся болезни. В июне т.г. заявительница обратилась в адрес главного врача ГБУЗ Астраханской области «Городская поликлиника № 5» с просьбой о рассмотрении врачебной комиссией вопроса замены препарата «Феррум Лек» на более подходящее лекарство «Феринжект» («Железо карбоксимальтозат»). Однако в выписке данного препарата было отказано со ссылкой на то, что он не входит в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2020 год (утв. Распоряжением Правительства РФ от 12.10.2019 года № 2406-р). Данной позиции придерживалось и министерство здравоохранения Астраханской области, и территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Астраханской области.

Между тем, согласно части 3 статьи 80 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», по решению врачебной комиссии возможна замена лекарственного средства, даже если оно не входит в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в случаях индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям. Однако ГБУЗ Астраханской области «Городская поликлиника № 5», несмотря на обращение заявительницы, отказалось направить ее на врачебную комиссию для решения вопроса о целесообразности назначения иного препарата.

При этом довод контролирующих органов о том, что применение препарата «Феринжект» должно осуществляться в отделениях, имеющих необходимое оснащение для оказания неотложной медицинской помощи в случае развития анафилактических реакций, по мнению Уполномоченного по правам человека, выглядит неубедительно, поскольку получаемый гр-кой Е. препарат «Феррум Лек» также должен вводиться в абсолютно аналогичных условиях.

В связи с вышесказанным особую актуальность приобретает вопрос о получении гражданами компенсации за самостоятельно приобретенное лекарственное средство. На сегодняшний день право граждан льготных категорий на получение компенсации за самостоятельно приобретенное лекарственное средство, которым его не смогли обеспечить со стороны органов государственной власти или конкретных медицинских организаций, в федеральном законодательстве прямо не прописано.

Тем не менее, по общему смыслу действующих законов в сфере охраны здоровья, получение такой компенсации косвенно предусмотрено. Данная позиция подтверждается многочисленной судебной практикой, в т.ч. и на уровне Верховного Суда Российской Федерации.

К сожалению, в настоящее время получение компенсации за самостоятельно приобретенное лекарство, которым гражданин должен быть обеспечен бесплатно, в простом административном порядке невозможно. В этой связи полагаю, что необходимо, во-первых, четко прописать в Федеральном законе от 21.11.2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» право на получение компенсации, во-вторых, утвердить соответствующую процедуру, аналогичную порядку получения компенсации за самостоятельно приобретенное средство технической реабилитации <sup>2</sup>.

И если уж речь зашла об инвалидах, следует обозначить ещё одну проблему, с которой столкнулся Уполномоченный по правам человека при рассмотрении обращения гр-на С.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», в направлении на медико-социальную экспертизу медицинской организацией указываются, помимо прочего, сведения о результатах медицинских обследований, необходимых для получения клинико-функциональных данных в зависимости от заболевания в целях проведения медико-социальной экспертизы. Конкретный перечень обследований установлен совместным Приказом Минтруда и Минздрава России № 5н/35н от 31 января 2019 года. В случае, если гражданин не проходит обследования указанные в данном перечне, медицинская организация не может направить его на МСЭ. Однако граждане, к примеру, не имеющие возможности к передвижению, имеют значительные трудности с прохождением многих обследований, особенно таких как рентген, КТ, МРТ. Плановая госпитализация в медицинские учреждения в связи с пандемией проблематична. В этой связи полагаю целесообразным внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 года № 95, отдельно отрегулировав порядок получения направления на медико-социальную экспертизу маломобильными или полностью лишенными возможности к передвижению гражданами.

---

<sup>2</sup> См. Порядок выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития России от 31.01.2011 года № 57н.

В процессе работы с обращениями, связанными с оказанием медицинской помощи, Уполномоченный по правам человека нередко сталкивается со сложностью получения информации из медицинских учреждений ввиду отсутствия по тем или иным причинам согласия гражданина на разглашение врачебной тайны. При этом, так ревностная охраняемая врачебная тайна в случаях рассмотрения обращений Уполномоченным, в определенных ситуациях запросто разглашается неограниченному числу лиц. Так, в ходе мониторинга деятельности медицинских учреждений, в т.ч. в части информационной открытости государственных учреждений было выявлено достаточно серьезное нарушение. В соответствии с Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 21.07.2011 года № 86н государственные (муниципальные) учреждения формируют и предоставляют через официальный сайт [bus.gov.ru](http://bus.gov.ru) информацию, а также обеспечивают открытость и доступность документов о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах. В частности, данные сведения публикуют и медицинские учреждения. В разделе «Фактические показатели деятельности» ряда организаций здравоохранения были опубликованы, помимо прочего, сведения и документы о внеплановых проверках министерства здравоохранения Астраханской области. При этом приложенные акты содержали в себе не обезличенные персональные данные пациентов, а также информацию, составляющую врачебную тайну, вплоть до результатов анализов. В общей сумме были выявлены нарушения в отношении 23 граждан. В этой связи, Уполномоченным в адрес руководства данных учреждений были направлены заключения о недопустимости подобной практики и необходимости принять меры по устранению выявленных нарушений.

Как известно, сведения, составляющие врачебную тайну, не могут быть без согласия гражданина запрошены (и, следовательно, предоставлены) какими-либо другими лицами, органами или организациями, не названными в ч. 4 ст. 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Не вправе запрашивать такие сведения ни Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, ни Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. При этом дела, касающиеся вопроса качества и сроков предоставления гражданам медицинской помощи, являются одними из самых часто встречающихся в работе омбудсменов. В случае, если обращение подается непосредственно пациентом, Уполномоченный имеет возможность запросить у данного гражданина советующее согласие на предоставление сведений, относящихся к медицинской тайне

(хотя формально без нотариального заверения данное согласие не будет иметь юридической силы). Между тем, нередко с жалобами на действия (бездействие) лечебных учреждений и отдельных медицинских работников обращаются родственники умерших пациентов. В таком случае, получить хоть какое-то согласие уже невозможно.

Вопрос предоставления родственникам умерших медицинской информации был поднят Конституционным Судом Российской Федерации, который отразил свою позицию относительно данного вопроса в Постановлении от 13 января 2020 года № 1-П. Однако изменения, которые должны будут внесены в законодательство в соответствии с позицией Конституционного Суда, касаются исключительно предоставления родственникам умерших граждан медицинской документации медицинскими учреждениями. Но и в этом случае информация, полученная гражданами, не поможет им разобраться: была ли медицинская помощь качественной? Была ли она оказана своевременно и в полном объеме? В понимании ситуации могли бы помочь результаты проверочных мероприятий, осуществленных контрольно-надзорными органами (Росздравнадзор) и страховой организацией. Однако результаты подобных проверок не подпадают под категорию медицинских документов и, таким образом, выводы Конституционного Суда Российской Федерации на эти документы не распространяются.

В этой связи, в целях обеспечения гарантий защиты прав граждан, полагаю необходимым поставить вопрос о внесении изменений в часть 4 статьи 13 Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», распространив ее действие на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ – в связи с рассмотрением ими обращений граждан, являющихся родственниками умершего пациента.

Приложение

	РБ		УБ		П		ДП		ВА		ООВП		ФАП	
	КР	С	КР	С	КР	С	КР	С	КР	С	К	С	КР	С
г. Астрахань					5		6							
Ахтубинский район			2	1	2		1		2				1	
Володарский район			3										3	
Енотаевский район														
ЗАТО «Город Знаменск»					1									
Икрянинский район			1								1			2
Камызякский район			1		1				1	1			1	5
Красноярский район					1						1			1
Лиманский район					1								2	
Наримановский район	1								1					
Приволжский район										4				3
Харабалинский район										2				
Черноярский район									2	2			1	1
<b>Условные обозначения:</b>														
<p><b>РБ</b> – районные больницы  <b>УБ</b> – участковые больницы  <b>П</b> – поликлиники, в т.ч. женские консультации  <b>ДП</b> – детские поликлиники  <b>ВА</b> – врачебные амбулатории  <b>ООВП</b> – отделения (кабинеты) общей врачебной практики  <b>ФАП</b> – фельдшерско-акушерские пункты</p>							<p><b>КР</b>– капитальный ремонт и (или) реконструкция  <b>С</b> - строительство</p>							



### III. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ В ПЕРИОД ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СВЯЗИ С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19

**В** период распространения новой коронавирусной инфекции особое значение приобрело такое направление деятельности органов власти, как дополнительная поддержка социально-уязвимых категорий граждан.

На федеральном и региональном уровнях были приняты нормативные правовые акты, которыми устанавливались новые меры социальной защиты, а также пролонгировались (путем беззаявительного продления) уже действующие льготы.

Так, в Астраханской области срок предоставления документов об отсутствии задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг (необходимых для соответствующих выплат и субсидий) был продлен до 30 июня 2021 года<sup>3</sup>. Для «местных льготников» срок подачи обновленных документов, необходимых для подтверждения права на преференции, отодвигался с марта на октябрь 2020 года<sup>4</sup>. При этом устанавливалось, что меры социальной поддержки будут предоставляться гражданам в полном объеме вплоть до 1 апреля 2021 года<sup>5</sup>.

Как известно, центры социальной поддержки, подразделения Пен-

<sup>3</sup> Закон Астраханской области от 03.04.2020 года № 30/2020-03 «О внесении изменений в статью 4 Закона Астраханской области «О порядке и условиях предоставления компенсации расходов

<sup>4</sup> Постановление Правительства Астраханской области от 13.04.2020 № 156-П «Об особенностях предоставления мер социальной поддержки, социальной помощи отдельным категориям граждан на территории Астраханской области в 2020 – 2021 годах».

<sup>5</sup> Следует отметить, что с июля 2021 года в Жилищном кодексе Российской Федерации будут действовать принципиально важные позитивные изменения для граждан, а именно в предоставлении субсидии и компенсации расходов по оплате жилых помещений и коммунальных услуг гражданам органы соцзащиты смогут отказывать только в том случае, если в отношении заявителя есть судебный акт о взыскании задолженности, вступивший в силу (Федеральный закон от 28.11.2018 № 442-ФЗ «О внесении изменений в статьи 159 и 160 Жилищного кодекса Российской Федерации»). В настоящее время даже малейшая задолженность препятствует гражданам в получении льгот. Как это будет работать, покажет время.

сионного фонда России, Фонда социального страхования РФ, МФЦ и др. учреждения после изданий распоряжения Губернатора Астраханской области от 17.03.2020 года № 159-р «О введении режима повышенной готовности на территории Астраханской области» и постановления Правительства Астраханской области от 04.04.2020 года № 148-П «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Астраханской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» перешли на «закрытый режим работы».

В вестибюлях и холлах были выставлены ящики для сбора заявлений и сопутствующих документов, доступ к которым обеспечивался в соответствии с утвержденным графиком. В целом такая практика не вызвала особых нареканий у астраханцев.

Однако на практике не всё обстояло однозначно. В некоторых случаях (например, при обращении по поводу усыновления) необходимость личного присутствия при предоставлении документов всё-таки сохранялась. К сожалению, «пробить» перестраховку не удалось и многие люди, специально прибывшие в Астраханскую область из других регионов, чтобы встретиться с детьми, находящимися в детских учреждениях для сирот, или хотя бы подать документы на усыновление, вынуждены были в итоге уехать.

Кроме того, сам по себе переход к «заочной форме» подачи/приема документов породил ситуацию, когда от граждан, вопреки законодательству, стали требовать дополнительные бумаги и сведения, что, в свою очередь, означало для многих людей лишние хождения по инстанциям (которые тоже были «закрыты»), неоправданные временные потери и финансовые затраты.

Так, например, от гр-ки С., проживающей в Трусовском районе гор. Астрахани, которая обратилась в Центр социальной поддержки по поводу пособия на погребение, потребовали помимо документов, предусмотренных соответствующим регламентом<sup>6</sup>, ещё и нотариально удостоверенную копию паспорта, а также справку из отдела полиции о том, что она действительно зарегистрирована по указанному ею месту жительства. Должностные лица объясняли своё требование тем, что они, с одной стороны, не могут обеспечить личный прием граждан (во избежание заражения

<sup>6</sup> Регламент по предоставлению государственной услуги «Назначение социального пособия на погребение», утвержденный постановлением министерства социального развития и труда Астраханской области от 27.02.2018 года № 16.

COVID-19), а, с другой, – подтвердить подлинность представляемых сведений, поскольку сотрудник элементарно не может лично сверить копию паспорта с оригиналом.

Позиция Уполномоченного по правам человека в этом вопросе была предельно четкой и однозначной: если данная ситуация является для учреждений социальной защиты «тупиковой», то решать её они должны не за счёт возложения дополнительных обременений на граждан. В случае с гр-кой С. удалось в конце концов добиться того, что заявительница была принята сотрудниками Центра и лично передала ему из рук в руки необходимые заявление и документы.

Вопросы социального обеспечения, которые граждане ставили перед Уполномоченным по правам человека в период распространения коронавирусной инфекции, чаще всего были связаны с выплатой единовременных выплат в размере 10.000 рублей на каждого ребенка в возрасте от 3 до 16 лет, предусмотренных Указами Президента Российской Федерации от 07.04.2020 года № 249 и от 23.06.2020 года № 412.

Практика реализации данной меры социальной поддержки выявила следующее обстоятельство: финансовую поддержку мог получить тот из родителей, который в принципе не участвует в воспитании детей и даже не проживает с ними, но числится «отцом» или «матерью», поскольку формально не лишен родительских прав. Судя по обращениям, поступавшим к Уполномоченному по правам человека, имели место ситуации, когда выплаты предоставлялись по принципу «кто смел, тот и съел».

Женщины (чаще всего именно они – добросовестные мамы), обращавшиеся за пособиями, с удивлениями узнавали, что данное право уже реализовано другой «половиной», давно не проживающей в семье. Астраханское отделение Пенсионного фонда Российской Федерации в принципе подтвердило: при равенстве прав родителей, в ситуации, если заявление подадут оба родителя, выплату получит тот, кто подал заявление первым. И этой «лазейкой» могли воспользоваться не самые ответственные родители. Совершенно очевидно, что впредь обязательным условием предоставления такого рода выплат должен быть строгий критерий: реальное, фактическое исполнение человеком своих родительских обязанностей.

Ещё один аспект, который вызвал недоумение у многих граждан: почему льгота не распространялась на семьи, в которых дети достигли 16-18 лет? Ведь они не в меньшей степени пострадали вследствие объявленного режима самоизоляции. Как совершенно справедливо отметила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Т.Н. Москалькова, поскольку подавляющее большинство 16–17-летних детей являются учащимися общеобразовательных учреждений, многие семьи в период пандемии COVID-19 испытывали значительные материальные трудности. В этой связи федеральный омбудсмен высказалась за то, чтобы для семей с детьми в возрасте от 16 до 18 лет также была бы предусмотрена система мер социальной поддержки.

В течение 2020 года в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения астраханцев с жалобами на отказ в предоставлении ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трёх до семи лет включительно<sup>7</sup>.

Такого рода отказы были связаны с тем, что люди не проходили по «критерию нуждаемости», то есть их доход превышал установленный максимум. Так, гр-ка Ю., которая воспитывает ребёнка-инвалида, обратилась в ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Володарского района». Центры обязаны самостоятельно проверять доходы обратившихся граждан. В целях получения сведений о доходах семьи за 12 календарных месяцев, Центром в порядке межведомственного взаимодействия был направлен запрос в пенсионные органы. После получения запрошенных сведений, Центром было вынесено решение об отказе в выплате гр-ке Ю. мер социальной поддержки из-за превышения размера дохода.

Проанализировав все имеющиеся документы, Уполномоченный по правам человека установил несоответствие данных, которые предоставлены пенсионными органами. Так, согласно справке ГУ – УПФР в Володарском районе, дочери заявительнице с 01.11.2018 по 31.10.2019 выплачивалась ежемесячная денежная выплата (ЕДВ) в размере от 1515.05 руб. до 1580.20 руб. Аналогичные сведения направлены ГУ – Отделением Пенсионного фонда России по Астраханской области. Однако в справке, которая была получена Центром значится сумма ЕДВ гораздо большего размера. Повторно рассчитав все доходы семьи, Уполномоченный по правам человека пришел к выводу, что гр-ка Ю. вправе претендовать на дополнительную меру государственной поддержки, установленной Указом Президента Российской Федерации от 20.03.2020 года № 199. На момент подготовки доклада рассмотрение жалобы Ю. не завершено.

Нельзя не отметить меры поддержки для ветеранов Великой Отечественной войны и тружеников тыла в рамках празднования 75-летия Победы. По сведениям регионального отделения Пенсионного Фонда

<sup>7</sup> По сведениям министерства социального развития и труда Астраханской области, такой вид поддержки по состоянию на 31.12.2020 года получают 46.339 семей.

России, уже в конце марта 2020 года соответствующие выплаты получили 4.760 граждан. Кроме того, Законом Астраханской области от 02.03.2020 года № 17/2020-03 «О единовременной денежной выплате отдельным категориям граждан в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» ветеранам и труженикам тыла также были установлены дополнительные выплаты, которые получили 4.712 человек.

Меры социальной поддержки в период пандемии COVID-19 были предусмотрены не только для граждан, находящихся на территории страны, но и за её пределами<sup>8</sup>. Однако, на практике, люди, выехавшие из страны до начала пандемии, столкнулись с трудностями в их получении.

Так, к Уполномоченному по правам человека поступило обращение жительницы Астраханской области гр-ки Т., которая в начале марта 2020 года выехала на отдых в Индию. Вернуться в Россию из-за ситуации, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции, она не смогла. Находясь за рубежом, она трижды направляла заявления о предоставлении ей денежных средств, предусмотренных постановлением Правительства РФ № 433 для оплаты авиарейса, однако всякий раз ее просьбы оказывались безрезультатными, причем отказы ничем не мотивировались.

Уже позднее, откликаясь на запросы Уполномоченного по правам человека Департамент ситуационно-кризисного центра Министерства иностранных дел Российской Федерации сообщил, что это было связано с необходимостью проверки данных о личности заявительницы, подлинности документов, действительности банковских реквизитов и т.д. Непонятно, однако, сколько времени заняли бы указанные проверочные мероприятия, в то время как у гр-ки Т. закончились средства к существованию, более того, она сообщала, что её жизни угрожает опасность.

Благодаря содействию Уполномоченного по правам человека, который обратился к благотворительным организациям, женщине удалось благополучно вернуться домой. Но после этого выяснилось, что компенсация затрат *post factum* не предусмотрена, и вообще на момент возвращения гр-ки Т. в Российскую Федерацию, работа соответствующей комиссии МИД России была завершена.

---

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 года № 433 «Об утверждении Положения об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».

Пандемия COVID-19 повлияла на соотношение количества лиц, являющихся получателями мер социальной поддержки, что наглядно видно из таблицы, в которой приведены данные за последние три года (речь идёт о гражданах, получающих меры соцподдержки в соответствии с Законом Астраханской области от 22 декабря 2016 года № 85/2016-03).

№ №	Категории льготников и вид меры социальной поддержки/помощи	Кол-во (чел./семей) 2018 г.	Кол-во (чел./семей) 2019 г.	Кол-во (чел./семей) 2020 г.
1	Семьи, имеющие детей со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума на душу населения в Астраханской области (пособие на ребенка)	91647 чел.	97935 чел.	106728 чел.
2	Семьи, усыновившие ребенка (ежемесячная выплата)	1073 чел.	1069 чел.	1033 чел.
3	Многодетные семьи, нуждающиеся в поддержке (пособие на оплату коммунальных услуг, топлива, пособие на приобретение комплекта одежды, письменных принадлежностей, региональный семейный капитал, ЕДВ в случае рождения после 1 января 2018 года третьего или последующих детей)	45017 чел.	64635 чел.	72945 чел.
4	Приемные семьи и опекуны (пособия на приобретение комплекта одежды, письменных принадлежностей, на оплату коммунальных услуг, вознаграждение приемным родителям)	2262 чел.	2374 чел.	2877 чел.
5	Семьи, нуждающиеся в поддержке, при рождении одновременно трех и более детей (единовременная материальная помощь)	1 семья	1 семья	0 чел.

<b>№ №</b>	<b>Категории льготников и вид меры социальной поддержки/помощи</b>	<b>Кол-во (чел./семей) 2018 г.</b>	<b>Кол-во (чел./семей) 2019 г.</b>	<b>Кол-во (чел./семей) 2020 г.</b>
6	Семьи, имеющие детей-инвалидов (компенсация расходов на оплату проезда в специализированную медицинскую организацию, денежная выплата на расходы, связанные с лечением)	134 семьи	231 семья	279 семей
7	Граждане, выполнявшие задачи в условиях вооруженного конфликта – ветераны боевых действий (ежемесячное пособие на оплату коммунальных услуг, в т.ч. компенсация транспортных услуг на доставку топлива)	1435 чел.	2104 чел.	2142 чел.
8	«Дети войны»	28 чел.	208 чел.	214 чел.
9	Нетрудоспособные члены семей погибших (умерших) участников боевых действий, а также лиц, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы/служебных обязанностей (ежемесячное дополнительное социальное пособие)	61 чел.	62 чел.	70 чел.
10	Ветераны труда (ежемесячные пособия на проезд, абонентскую плату за телефон, оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в т.ч. компенсация на оплату транспортных услуг по доставке топлива)	62540 чел.	60951 чел.	58200 чел.
11	Труженики тыла (ежемесячное пособие на проезд, ежемесячное пособие на оплату жилого помещения и коммунальных услуг)	72 чел.	57 чел.	51 чел.

№ №	Категории льготников и вид меры социальной поддержки/помощи	Кол-во (чел./семей) 2018 г.	Кол-во (чел./семей) 2019 г.	Кол-во (чел./семей) 2020 г.
12	Лица, имеющие длительный трудовой стаж (ежемесячные пособия на проезд, оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в т.ч. компенсация на оплату транспортных услуг по доставке топлива)	27127 чел.	28823 чел.	29098 чел.
13	Лица признанные реабилитированными, а также лица пострадавшие от политических репрессий(ежемесячные пособия на проезд, на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в т.ч. компенсация на оплату транспортных услуг по доставке топлива, денежная компенсация по проезду междугородним транспортом)	2984 чел.	2837 чел.	2613 чел.
14	Граждане, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах в организациях культуры, физической культуры, социального обслуживания, ветеринарной службы, мед.работники (ежемесячное пособие на оплату жилого помещения и коммунальных услуг)	4666 чел.	4847 чел.	5457 чел.
15	Работники государственных организаций социального обслуживания, предоставляющей услуги в форме социального обслуживания (ежемесячное пособие на проезд)	253 чел.	259 чел.	250 чел.
16	Граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации (единовременная материальная помощь)	563 чел.	1115 чел.	618 чел.

№ №	Категории льготников и вид меры социальной поддержки/помощи	Кол-во (чел./семей) 2018 г.	Кол-во (чел./семей) 2019 г.	Кол-во (чел./семей) 2020 г.
17	Работники пожарной охраны, добровольной пожарной охраны и члены их семей(единовременное пособие в случае установления инвалидности, единовременное пособие в случае гибели работника)	1 чел.	0 чел.	0 чел.
18	Одиноко проживающие неработающие собственники жилых помещений, достигшие 70 и 80 лет, а также проживающие в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста, собственников жилых помещений, достигших возраста 70 и 80 лет (ежемесячная компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме)	9043 чел.	10655 чел.	10826 чел.
19	Семьи или одиноко проживающие граждане, имеющие доход ниже величины прожиточного минимума (компенсация расходов на оплату проезда в специализированную медицинскую организацию)	121 чел.	130 чел.	82 чел.
20	Граждане, нуждающиеся в поддержке (единовременная денежная выплата)	1571 чел.	2940 чел.	4554 чел.
21	Нуждающиеся в поддержке многодетные семьи, имеющие среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума (единовременная денежная выплата на развитие подсобного хозяйства)	49 семей	54 семьи	18 семей

Из приведенной таблицы следует, что имеет место тенденция увеличения количество льготников, относящихся к «молодым» категориям. Так, например, количество семей, получающих пособие на ребенка, с 2018 года увеличилось на 16,5%. Впрочем, этот показатель отражает печальный факт: это значит, что в регионе увеличилось количество семей, вынужденных едва сводить концы с концами, живущих на минимальные доходы<sup>9</sup>.

В 2020 году единовременную денежную выплату в размере 5 тысяч рублей получили 4.554 человек (на 190 % больше чем в 2018 году, и на 55 % больше, чем в 2019 году). И это тоже свидетельство падения доходов граждан в истекшем году, что, несомненно, стало отражением сложных жизненных обстоятельств, постигших людей в связи с пандемией COVID-19.

На 60 % за три года выросло число многодетных малоимущих семей, получающих меры социальной поддержки. Увеличилось и число приемных семей и опекунов, пользующихся льготами – на 27 %.

Почти в два раза, выросла актуальность получения компенсации расходов на оплату проезда в специализированную медицинскую организацию для получения специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи и консультации детьми-инвалидами.

Обращает внимание на себя следующий факт. При общем количестве детей-инвалидов в Астраханской области по состоянию на 31 декабря 2020 года – 4212 человек, воспользовались данной льготой в истекшем году 279 семей (порядка 6% от общего количества).

Возможными причинами могут являться низкая осведомленность родителей об имеющемся праве или уровень доходов (он также должен быть ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения по Астраханской области).

Численность людей, относящихся к категории так называемых «детей войны» в 2020 году по сравнению с 2019 годом увеличилась всего на 6 человек. Понятно, что это не «воспроизводимая», а напротив, ежегодно убывающая по естественным причинам группа населения. И всё же главная причина столь низкой динамики заключается в том, что на льготы могут рассчитывать только те «дети войны», которые признаны «нуждающимися в поддержке», то есть, имеющие «доход ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения по Астраханской области, действующей на дату обращения за мерами социальной поддержки (социальной помощью)».

<sup>9</sup> Для того чтобы в 2020 году претендовать на меры социальной поддержки необходимо было иметь доходы ниже 10.793 руб.

В этой связи вновь необходимо поставить вопрос: насколько уместно в отношении этих людей применение т.н. «критерия нуждаемости»?

Следует напомнить, что изначально к «детям войны» относили тех, чьи родители (один из родителей) погибли (пропали без вести) в связи с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны. Постепенно, в том числе под влиянием общественности, сама суть этой категории подверглась существенной трансформации: к «детям войны» стали относить всех, кто родился на территории СССР в период с 10 мая 1927 года (включительно) по 9 мая 1945 года, а дети погибших (пропавших без вести) родителей стали лишь частью этой общей категории, имеющие некоторые дополнительные льготы<sup>10</sup>. Основная причина этого заключалась в том, что имелось довольно много граждан, не подпадавших ни под критерии федеральных «Ветеранов труда» (они не имели наград), ни под критерии «региональных ветеранов труда» (у них отсутствовал необходимый трудовой стаж). Но этим людям, в силу их преклонного возраста и состояния здоровья, также необходима была социальная поддержка, и особенно востребованы были две льготы – ежемесячные фиксированные пособия на проезд и оплату коммунальных услуг.

С учётом «ужесточения» законодательства, категория граждан, относящихся к «Ветеранам труда» отныне не будет расти прежними темпами. Люди, родившиеся в 1927 – 1945 гг., тоже уходят из жизни. И было бы нравственно правильно распространить на них льготы по оплате за ЖКХ, вне зависимости от величины их ежемесячного дохода.

Значительно уменьшилась в 2020 году категория ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных и пострадавших от политических репрессий (пункты №№ 10, 11, 13 таблицы). Общее количество этих лиц в 2020 году по сравнению с 2019 годом уменьшилось на 2.981 человека. Можно с уверенностью констатировать, что в их числе жертвы «избыточной смертности», связанной с пандемией COVID-19. Так или иначе, причиной их смерти явилось прекращение планового лечения, закрытие специализированных отделений в лечебных учреждениях, отсутствие возможности госпитализации и, соответственно, несвоевременное оказание медицинской помощи, отказ в приеме в социальные учреждения для стационарного обслуживания.

Вместе с тем, наблюдается рост числа граждан, относящихся к «региональным» ветеранам труда. Таковых в 2020 году стало больше на 7% больше по сравнению с 2018 годом. По мнению Уполномоченного по правам

<sup>10</sup> Бесплатное обеспечение лекарственными препаратами; внеочередное пользование услугами культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных организаций Астраханской области; компенсация расходов на оплату проезда в пределах Российской Федерации к месту гибели их родителей (одного из родителей).

человека, для граждан это стало возможным в связи с постепенным увеличением требуемой величины прожиточного минимума на душу населения в регионе<sup>11</sup>.

По сведениям министерства социального развития и труда Астраханской области, на конец 2020 года в социальных учреждениях на территории региона находилось 1.456 человек. В течение 2020 года по вопросу об устройстве в учреждения стационарного социального обслуживания обратилось 125 граждан.

В соответствии с Постановлением Правительства Астраханской области от 04.04.2020 года № 148-П «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Астраханской области в связи с распространением новой короновирусной инфекции (COVID-19)» с 1 мая 2020 года все организации социального обслуживания региона, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме социального обслуживания, переведены на закрытый круглосуточный режим работы. Следует отметить, что несмотря на закрытый режим работы, введенный в связи с эпидемией COVID-19, сотрудниками интерната регулярно осуществляется приобретение и подвоз товаров первой необходимости и лекарственных препаратов по заявкам проживающих.

Тем не менее, прием в граждан в социальные учреждения стационарного обслуживания был приостановлен и этой связи в адрес Уполномоченного по правам человека стали поступать жалобы жителей Астраханской области. Люди, которые в силу сложившихся жизненных обстоятельств лишились способности осуществлять за собой уход, не имеющие родственников и близких, способных такой уход осуществлять, оказались в отчаянном положении. Более того, – те граждане, которые ранее совершенно «легально», то есть с официального разрешения администрации временно покинули социальные учреждения (получили отпуск либо находились на лечении) также не могли «возвратиться» обратно даже при наличии у них справки об отсутствии COVID-19.

Наиболее показателен в этом отношении случай с гр-м Б., ранее находившемся Центре социальной адаптации. В разгар пандемии он был отчислен из указанного учреждения. Обстоятельства дела таковы:

<sup>11</sup> Для указанной категории требуемая величина в 2020 году достигла 16.189,5 руб., в то время как на конец 2018 года -14.371,5 руб.

дежурная Центра вызвала сотрудников полиции, поскольку действия Б. якобы «угрожали жизни и здоровью как проживающих, так и сотрудников». Сам заявитель позднее утверждал, что лишь отстаивал свои права, хотя признавал, что, возможно, делал это в излишне эмоциональной форме. Возмутителя спокойствия доставили в Приволжский отдел внутренних дел, но сотрудники полиции, не установив в его действиях ничего противоправного, не выявив признаков алкогольного опьянения, не стали составлять протокол и вновь привезли Б. обратно, оставив его у ворот учреждения. Вот тут-то и выяснилось, что переступить «стерильный» порог Центра он теперь не может, так как последний функционирует в «закрытом режиме». После этого Б. вынужден был «проживать» на улице. При этом у него отсутствовали средства к существованию и документ, удостоверяющий личность (паспорт находился в стадии переоформления). Всё это усугублялось и состоянием его здоровья (Б. передвигается на костылях). Фактически с момента отчисления из социального учреждения этот человек находился на грани выживания. Неоднократные обращения Уполномоченного по правам человека о его бедственном положении в министерство социального развития и труда Астраханской области, положительных результатов не дали. Чиновники проявили высшую степень эмоциональной бесчувственности и неслыханное упорство.

В целом отказ в устройстве в социальные учреждения со ссылкой на пункт 4 Постановления Правительства Астраханской области от 04.04.2020 года № 148-П, по мнению Уполномоченного по правам человека, был неправомерным. По смыслу рассматриваемого пункта социальные учреждения были обязаны исключить контакты проживающих и представителей обслуживающего персонала с посторонними лицами, соответственно приняв к этому необходимые меры (исключить посещение родственниками, запретить проживающим выходить за пределы территории дома-интерната, установить особый режим работы персонала и т.д.).

Однако это не означает, что в дома-интернаты не должны были принимать граждан, нуждающихся в социальном обслуживании. В этой связи Уполномоченный по правам человека в своем спецдокладе отмечал: «полагаю, что в целях недопущения нарушения социальных прав граждан, при полном закрытии социальных учреждений, принятие граждан, нуждающихся в стационарном социальном обеспечении, необходимо предусмотреть или пустующий гостиничный фонд или специально выделить помещения для обсервации в уже имеющихся социальных учреждениях».

Указанная позиция омбудсмена в конечном счёте была признана обоснованной. Постановлением Правительства Астраханской области от 01.09.2020 № 397-П «О внесении изменений в постановление Правительства Астраханской области от 04.04.2020 года № 148-П» пункт 4 был изложен в новой редакции, в соответствии с которой требование о закрытом режиме работы социальных учреждений было исключено.

С весны 2020 года практически ежедневно в адрес Уполномоченного по правам человека поступали звонки от граждан, проживающих в социальных учреждениях Астраханской области.

Так, один проживающий ГАСУ Астраханской области «Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов» гр-н Р. пожаловался на длительное нахождение в изоляторе для инфекционных больных. В результате проверки было установлено, что причиной его помещения в изолятор является подозрение на активный туберкулез, исходя из анализов и R-графии. В целях установления точного диагноза администрацией дома-интерната трижды направлялись документы фтизиатру ГБУЗ Астраханской области «Камызякская районная больница». После того, как документы всё-таки были рассмотрены, медицинским работником было рекомендовано провести дополнительные обследования. Учитывая, что признаки заболевания гр-на Р. действительно представляли опасность для остальных граждан, его перевод в общее помещение был возможен только после полного снятия подозрений на наличие активного туберкулеза, что и было разъяснено заявителю. Вместе с тем Уполномоченный по правам человека признал, что длительное нахождение гр-на Р. в условиях изоляции крайне негативно отражается на его психологическом состоянии, и в этой связи омбудсмен рекомендовал главному врачу ГБУЗ Астраханской области «Областной клинический противотуберкулезный диспансер» предпринять максимум возможного для того, чтобы ускорить постановку окончательного диагноза гр-ну Р.

В конце июня к Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка П., проживающая в Астраханском доме-интернате для престарелых и инвалидов, с жалобой на неработающий более 2 месяцев банкомат. Из-за неисправности устройства у жильцов интерната отсутствовала возможность обналичить поступающие на банковские карточки пенсии. При этом, как отметила заявительница, неоднократные звонки в различные инстанции никакого результата не принесли. Понимая без того непростое положение престарелых граждан, проживающих в интернате и вынужденных с апреля т.г. находиться в строгой самоизоляции из-за коронавирусной инфекции, Уполномоченный максимально оперативно

вмешался в данную ситуацию. В результате обращения к руководству регионального отделения ПАО «Сбербанк России» банкоматы были отремонтированы, после чего все желающие смогли обналичить свои пенсии.

В 2020 году на контроле Уполномоченного по правам человека находилось обращение пожилой астраханки в оформлении её сестры в одном из социальных учреждений региона. В целях решения этого вопроса омбудсменом было оказано содействие в оформлении полиса обязательного медицинского страхования. В короткие сроки данный вопрос был рассмотрен страховой медицинской организацией «Согаз-Мед» и сестре заявительницы был выдан необходимый документ. Помимо этого, заявительницами утерян СНИЛС, в связи с чем, было направлено обращение в территориальное управление ПФР с просьбой предоставить копию, а также выдать справку о размере дохода за определенный период. Поскольку все необходимые документы собраны, 29.12.2020 министерство социального развития и труда Астраханской области проинформировало омбудсмена, что сестра заявительницы в январе 2021 года будет помещена в ГАСУ Астраханской области «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов».

В производстве Уполномоченного находилось обращение гр-на Ф., проживающего в ГАСУ Астраханской области «Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов». В связи с имеющимся заболеванием, заявитель временно был переведен в медицинское учреждение и ставил вопрос о неполучении пенсии. В ходе проведенной проверки было установлено, что пенсию гр-н Ф. не получает в связи с тем, что на время отсутствия в социальном учреждении гражданину должен осуществляться перерасчет за неполученные услуги. При этом в названном учреждении подобные перерасчеты делались 1 раз в квартал.

Между тем, в соответствии с п. 10 Порядка взимания платы за предоставление социальных услуг гражданам в Астраханской области (утв. Постановлением Правительства Астраханской области от 31.10.2014 № 481-П), в случае внесения получателем социальных услуг излишней платы за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания вследствие его отсутствия в организации социального обслуживания излишне уплаченные суммы возвращаются получателю социальных услуг пропорционально количеству календарных дней его отсутствия в организации социального обслуживания в течение 1 месяца, следующего за расчетным. Уполномоченный направил в адрес интерната соответствующее заключение, в котором обратил внимание на допускае-

мое нарушение. По результатам рассмотрения, руководство учреждения привело процедуру перерасчета в соответствии действующему законодательству.

В июне 2020 года к Уполномоченному по правам человека обратился проживающий в Волго-Каспийском доме-интернате инвалид II группы Ш., который сообщил, что с апреля размер остатка пенсии, оставляемого после вычета суммы за социальное обслуживание, у него существенно уменьшился. При этом Ш. пояснил, что примерно в апреле 2020 года администрация дома-интерната под угрозой исключения из указанного учреждения социального обслуживания потребовала от жильцов «подписать какие-то бумажки».

На запрос Уполномоченного по правам человека, региональное министерство социального развития и труда сообщило, что гражданам, проживающим в указанном доме-интернате, было предложено подписать дополнительное соглашение к договору о стационарном обслуживании: якобы с «целью приведения ранее данного документа в соответствие с нормами Федерального закона от 28.12.2013 года № 442-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 18.10.2014 года № 1075». Суть этих нормативных актов такова: при расчете среднедушевого дохода учитываются все получаемые гражданином выплаты, а не только пенсия как это было ранее. Но, при этом часть 2 статьи 35 Федерального закона № 442-ФЗ прямо указывает на то, что поставщики стационарных социальных услуг в рамках длящихся правоотношений, возникших до 1 января 2015 года, не вправе увеличивать размер ежемесячной платы за эти услуги по сравнению с тем, каким он был для этих граждан по состоянию на 31 декабря 2014 года.

Следовательно, навязывать указанное дополнительное соглашение людям, поступившим в дом-интернат до 1 января 2015 года, администрация не имела права.

Обстоятельства, изложенные в жалобе гр-на Ш., стали поводом для фронтальной проверки Уполномоченным по правам человека учреждений стационарного социального обслуживания. В результате выяснилось, что в целом в них проживает порядка 800 граждан, поступивших туда до 1 января 2015 года и которым был навязано новое соглашение. Число граждан, чьи права были нарушены данными действиями, выглядит вполне внушительно: ГАСУСО АО «Старо-Волжский психоневрологический интернат» - 336 человек, ГАСУСО АО «Наримановский психоневрологический интернат» - 254 человека, ГАСУ АО «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов» - 90 человек, а также несколько десятков

человек, проживающих в Отделениях временного, постоянного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов при районных центрах социального обслуживания населения.

<b>№ п/п</b>	<b>Наименование учреждения</b>	<b>Кол-во прож-х (по состоянию на июль 2020 г.)</b>	<b>Кол-во прож-х, поступивших ранее 01.01.2015</b>
1	ГАСУ АО «Астраханский дом-интернат для престарелых и инвалидов»	226	90
2	ГАСУ АО «Волго-Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов»	326	109
3	ГАСУСО АО «Наримановский психоневрологический интернат»	324	254
4	ГАСУСО АО «Старо-Волжский психоневрологический интернат»	418	336
5	Отделение временного, постоянного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов ГКУСОН АО «Комплексный центр социального обслуживания населения, Енотаевский район»	29	10
6	Отделение временного, постоянного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов ГКУСОН АО «Комплексный центр социального обслуживания населения, Лиманский район, Астраханская область»	41	11
7	Отделение временного, постоянного проживания граждан пожилого возраста и инвалидов ГКУСОН АО «Комплексный центр социального обслуживания населения, Харабалинский район, Астраханская область»	51	2

По результатам проведенной работы, а также благодаря содействию прокуратуры Астраханской области, начат процесс отмены незаконно возложенных обязанностей и возврата людям неправомерно удержанных денежных средств. Так, ГАСУ Астраханской области «Волго-

Каспийский дом-интернат для престарелых и инвалидов» вернул гражданам на личные счета 990.820,88 руб. ГАСУСО Астраханской области «Старо-Волжский психоневрологический интернат» произвело перерасчет и возврат на лицевые счета проживающих удержанных сумм за 2018 год на сумму 6.189.888,47 рублей, за последующие годы возврат будет осуществлен по результатам выполнения плана доходов (проще говоря – в бюджете учреждения отсутствуют средства для осуществления возврата). Часть суммы, а именно 342.099,73 руб. уже возвращена гражданам, проживающим в ГАСУ СО Астраханской области «Наримановский психоневрологический интернат». Возврат денежных средств осуществлен также ГКСУСОН Астраханской области «Комплексный центр социального обслуживания населения, Енотаевский район, Астраханская область» на сумму 45.191,02 руб. ГКСУСОН АО «Комплексный центр социального обслуживания населения, Харабалинский район, Астраханская область» вернул гражданам 45.851,81 руб. неправомерно удержанных за социальное обслуживание. Всего в 2020 году социальными учреждениями на счета получателей социальных услуг было перечислено более 7,5 млн. рублей. В 2021 году возврат средств проживающим будет продолжен.

Помимо государственных, в Астраханской области функционируют частные учреждения стационарного социального обслуживания. Такие учреждения, конечно же, необходимы в условиях дефицита мест, но их деятельность сегодня почти никем не контролируется. Так, в сентябре 2020 года Уполномоченному по правам человека поступило обращение гр-ки М. в интересах бабушки, которая находилась в частном учреждении социального обслуживания в Советском районе города Астрахани. В обращении она писала: «Прошу Вас проверить учреждение «Добро» – дом для престарелых на правильность и отношение к людям». Из информации о деятельности пансионата «Добро», размещенной в сети «Интернет», установить правовую основу его деятельности не удалось, какие-либо документы и лицензии отсутствуют. В ходе рассмотрения обращения установлено, что в реестре поставщиков социальных услуг Астраханской области пансионат «Добро» также не значится. Для содействия в проведении проверки омбудсменом были направлены письма в прокуратуру

Советского района г. Астрахани и в УМВД России по Астраханской области. Из полученного ответа прокуратуры Советского района г. Астрахани следует, что ООО «Добро» оказывает бабушке заявительницы услуги по уходу за ней на основании соответствующего договора, который заключен с сыном, с её согласия. В указанном договоре отсутствуют пункты, предусматривающие запрет на общение бабушки с кем-либо из родственников или знакомых. Договором также предусмотрен односторонний отказ гражданина от получения услуг, что является основанием для его расторжения. Кроме того, бабушка устно пояснила, что причиной её помещения в пансионат ООО «Добро» явилась сложность в самообслуживании. В данном учреждении она находится под присмотром, претензий к его работникам не имеет. Должностные лица отдела полиции № 1 УМВД России по г. Астрахани также посетили бабушку по месту её нахождения в пансионате «Добро». На момент посещения каких-либо жалоб на сотрудников данного учреждения от неё не поступило. Документарная проверка сотрудниками правоохранительных органов пансионата «Добро» также не выявила нарушений.

Несмотря на то, что каких-либо нарушений со стороны учреждения к бабушке заявительницы не было установлено, в его деятельности по оказанию социальных услуг они имели место. Прежде всего, это тот факт, что ООО «Добро» в начале осуществления своей деятельности не направило в уполномоченные органы государственного контроля соответствующее уведомление, что является нарушением. В этой связи, директору ООО «Добро» прокуратурой Советского района г. Астрахани внесено представление. Кроме того, информация о деятельности данного пансионата была направлена в Управление Роспотребнадзора по Астраханской области, МЧС по Астраханской области, УМВД г. Астрахани, министерство социального развития и труда Астраханской области, налоговые органы.

Из данной ситуации очевидно следует сделать надлежащие выводы. Сейчас складывается такая ситуация, что весь частный сектор в сфере социального обслуживания делится на две категории. Одни регистрируются в реестре поставщиков социальных услуг профильных региональных министерств – их тщательно и очень жестко проверяют, к таким учреждениям претензий нет. В Астраханской области только одно частное учреждение значится таком реестре «Медцентр Южный». Но регистрация в указанном реестре добровольная. Как правило, доступа в такие учреждения не имеется – только с прокуратурой, либо по жалобам от проживающих, что бывает очень редко.

В этой связи в сфере частного обслуживания на государственном уровне необходимо разработать и принять единые стандарты социального обслуживания, в том числе относящиеся к частным учреждениям, а также усилить контроль за их деятельностью.

На территории Астраханской области функционирует только одно государственное учреждение, предоставляющее соответствующие социальные услуги лицам без определенного места жительства, – ГАСУ Астраханской области «Центр социальной адаптации», в структуре которого имеется Отделение ночного пребывания (г. Астрахань, ул. Сеченова, д. 41). Указанное отделение, работающее только в ночное время (с 19.00 до 7.00), рассчитано всего на 20 мест: 14 для мужчин и 6 для женщин. Стационарное отделение по адресу: с. Осыпной Бугор, ул. Астраханская, д. 46, рассчитано на 100 мест, однако, чтобы попасть туда, нужно, как минимум, предоставить справки об отсутствии туберкулеза и психических заболеваний.

Таким образом, на сегодняшний день, граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации и не имеющие собственного жилья, могут столкнуться с трудностями в части получения даже временного приюта. В этой связи, Уполномоченный по правам человека считает, что необходимо обратить внимание на данную крайне актуальную проблему и предусмотреть возможность открытия дополнительных пунктов временного размещения граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, в разных районах города Астрахани.

Как уже ранее указывал Уполномоченный по правам человека, в осенне-зимний период необходимо предусмотреть возможность открытия временных пунктов размещения бездомных граждан или граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации. В 2019 году в Астрахани был открыт первый пункт срочной социальной помощи для бездомных граждан. Инициатором открытия данного пункта явился отдел по церковной благотворительности и социальному служению Астраханской епархии Русской Православной Церкви, а сам проект реализован при поддержке Фонда Президентских грантов. Пункт работал ежедневно – с 20:00 часов вечера до 08:00 утра. На его базе граждане могли бесплатно согреться, поспать, выпить чашку горячего чая. При этом не требовалось

предъявления каких-либо документов. Однако в 2020 году организаторы проекта столкнулись с финансовыми трудностями, в связи с чем оказание помощи лицам без определённого места жительства было затруднено. В этой связи вопрос оказания помощи гражданам без определенного места жительства в последние дни приобрел особый острый характер.

.....

С началом пандемии COVID-19 территориальные подразделения Управления Пенсионного фонда России по Астраханской области ограничили прием граждан. Это повлекло обращения с жалобами на отсутствие комфортных условий в офисах ПФР, на вынужденное длительное ожидание – подчас на улице. Подобного рода претензии вполне обоснованны. Так, например, в двух районах гор. Астрахани (Кировском и Трусовском) помещения районных отделений ПФР были закрыты на замок, люди не могли даже получить справочную информацию, при том, что дозвониться до сотрудников, по их утверждению, было практически невозможно. Сами места ожидания не были оборудованы скамьями, что создавало крайнее неудобство для пожилых астраханцев, особенно с нарушениями и заболеваниями опорно-двигательного аппарата. Имели место случаи, когда документы оформлялись буквально на крыльце зданий ПФР.

Следует отметить, что подобная организация работы управлений ПФР, когда граждане скапливались вне зданий, причем о каком-либо социальном дистанцировании, и «масочном режиме» не могло быть и речи, начисто перечеркивала благие намерения по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности.

В ходе посещения районных управлений ПФР вновь подтвердился факт, что их помещения не приспособлены для беспрепятственного доступа инвалидов и маломобильных категорий граждан. Так, в Кировском и Советском районах гор. Астрахани входы в здания ПФР не оборудованы пандусами, на прилегающих территориях отсутствуют места для парковки инвалидов. В Ленинском районе гор. Астрахани информационные таблички имеют дублирующие тексты, выполненные шрифтом Брайля.

Разумеется, всё это – результат общей неприспособленности к «закрытому режиму». Руководители районных подразделений ПФР сообщали, что конструктивные особенности офисов не позволяли вместить посетителей в залах клиентских служб таким образом, чтобы обеспечить

социальную дистанцию. Снизить объективные «издержки» пытались с помощью дежурных администраторов, в чьи функции входило регулировать продвижение очередности, осуществлять оперативные консультации, координировать плановое посещение людьми офиса ПФР по определенным дням.

По рекомендации Уполномоченного по правам человека Отделением ПФР по Астраханской области была проведена видеоконференция с участием руководителей районных подразделений фонда, в ходе которой было указано на недопустимость запираения входа на замок, запрета людям входить в здание без разрешения сотрудников охраны и без медицинской маски, оформление документов вне здания.

Кроме того, была проведена работа по «аудиту» инфраструктуры доступной среды. Так, в Советском районе г. Астрахани после вмешательства омбудсмана, здание ПФР было оборудовано откидным пандусом, устанавливаемым в часы работы учреждения. В Кировском районе гор. Астрахани мобильный переносной пандус устанавливается в случае запроса, полученного по кнопке вызова. В Ленинском управлении ПФР была оборудована вывеска с режимом работы, продублированная шрифтом Брайля.

В 2020 году к Уполномоченному по правам человека поступали обращения граждан, не согласных с размером назначенной им пенсии. Как правило, заявители жаловались на отказ пенсионных органов принять во внимание определенный (наиболее выгодный для гражданина с точки зрения заработка) период. Анализ обращений показывает, что причиной такого рода ситуаций является несовпадение сведений о работодателе (чаще всего, о его наименовании) с записями в трудовой книжке. В принципе, это вполне объяснимая ситуация – с момента увольнения работника с того или иного предприятия или учреждения, последнее могло многократно реорганизовываться. С учётом того, как подчас безответственно работодатели относятся к передаче документов по личному составу в архивы, доказать что-либо становится весьма проблематично. Тем не менее, Уполномоченный по правам человека в каждом таком случае стремится помочь заявителю, оказывая содействие в подготовке процессуальных документов; в ряде случаев восстановить право на пенсионное обеспечение удается через суд.

Впрочем, иногда вопросы пенсионного обеспечения удастся решить во внесудебном порядке. Так, к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Камызякского района А., которая 20 лет проработала машинистом технологических насосов на одном из нефте-

перерабатывающих предприятий Узбекской ССР. В 2001 году ей была назначена досрочная пенсия. Заявительница полагала, что размер её пенсии нуждается в перерасчете и повышении. Проверка, проведенная в Отделении ПФР по Астраханской области, хотя и показала, правильность расчётов при назначении пенсии, выяснилось, что у гр-ки А. действительно имеется «резерв»: т.н. «нестраховые» периоды, которые засчитываются в страховой стаж. В этой связи размер пенсии А. был увеличен.

Ещё один пример: неординарная ситуация с гр-м Т., 1941 г.р., которому пенсия была назначена ещё двадцать лет назад – в 2001 году в Трусовском районном управлении ПФР. Спустя пять лет, совершив преступление, Т. оказался в местах лишения свободы. По запросу исправительной колонии, расположенной в Ленинском районе гор. Астрахани, его пенсионное дело было передано в соответствующее территориальное подразделение ПФР. Когда Т., отбыв срок наказания, вернулся домой, он обнаружил, что пенсия ему не выплачивается; в Трусовском районном управлении ПФР ему заявили: необходимо обратиться в Ленинское районное отделение ПФР и там написать письменное заявление о возврате пенсионного дела обратно в Трусовский район. Гр-н Т. на это заявил: «поскольку мое пенсионное дело было передано без моего заявления, то и возвращайте его тоже без моего заявления». Противостояние продолжалось 11 лет. Всё это время Т. пенсию не получал, сумма копилась. В конце концов в 2020 году Т. обратился к Уполномоченному по правам человека. Компромисс был найден: омбудсмен убедил строптивного пенсионера написать заявление о возобновлении выплаты пенсии; районные управления ПФР сами определились с переводом пенсионного дела, а главное приняли решение о выплате ему пенсии не за три последних года, а за весь период – то есть за 10 лет.

Что же касается проблемных вопросов пенсионного обеспечения, то хотелось бы отметить дело гр-на К., бывшего военнослужащего, проживающего в Харабалинском районе. Заявитель является получателем одновременно двух пенсий: по выслуге лет и страховой по старости. Но с размером последней он не согласен, поскольку не получает фиксированную выплату (с 1 января 2020 года её размер составляет 5686 рублей 25 копеек). Вопрос, поставленный гр-м К., «упирается» в действующее нормативное регулирование. Согласно части 6 статьи 3 Федерального закона от 15.12.2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», военнослужащие, «при наличии условий для назначения им страховой пенсии по старости имеют право

на одновременное получение пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости, за исключением фиксированной выплаты к последней». Заявитель считает такое положение несправедливым в отношении военнослужащих.

Как показывает практика, сотрудники полиции – эта та категория граждан, которая обращается за помощью в реализации своих прав после ухода на пенсию.

В прошедшем году к Уполномоченному по правам человека именно ими была освещена проблема неполучения единовременной социальной выплаты для приобретения и строительства жилого помещения (далее – единовременная социальная выплата).

На основании статьи 4 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которая предусматривает получение единовременной социальной выплаты сотрудникам, имеющим стаж службы в органах внутренних дел более 10 лет. Выплата предоставляется в пределах бюджетных ассигнований того государственного органа, в котором проходит службу соответствующий сотрудник. Ее предоставление осуществляется один раз за весь период службы с учетом совместно проживающих с сотрудником членов его семьи.

При этом преимущественное право на предоставление им единовременной социальной выплаты перед сотрудниками и гражданами Российской Федерации, уволенными со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, принятыми на учет в том же году, имеют сотрудники и граждане Российской Федерации, уволенные со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, состоящие на учете в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты и имеющие трех и более детей, проживающих совместно с ними, либо удостоенные звания Героя Российской Федерации, либо являющиеся ветеранами боевых действий на территории Афганистана, либо имеющие одного и более ребенка-инвалида, проживающего совместно с ними.

Законодательство не предусматривает возможность предоставления социальной выплаты на приобретение жилья во внеочередном порядке.

По состоянию на 23.12.2020 в Управлении Министерства внутренних дел России по Астраханской области в списках сотрудников внутренних дел Российской Федерации, а также граждан, уволенных с военной службы в органах внутренних дел Российской Федерации с правом на пенсию, состоящих на учете в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты, значится 693 семьи. Первым в указанном списке значился сотрудник с датой принятия на учет – 28.12.2012.

В 2018 году единовременную социальную выплату получили 2 семьи, обе из которых имели преимущественное право предоставления им выплаты. За 2019 год было обеспечено единовременной социальной выплатой 4 семьи, 2 из которых имели преимущественное право.

В 2020 году (по состоянию на 23 декабря) единовременной социальной выплатой обеспечено 28 семей сотрудников и граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию.

Ввиду отсутствия законодательно закрепленных сроков предоставления данной выплаты, практика судов общей юрисдикции по вопросу их взыскания отрицательная. Основная сложность – это необходимость увеличения бюджетных ассигнований, то есть сугубо экономический вопрос.

В рамках рассмотрения обращения бывшего сотрудника полиции Г. было выявлено несовершенство правового регулирования в части организации документооборота.

Так, 01.03.2012 заявитель был уволен со службы в органах внутренних дел в связи с грубым нарушением служебной дисциплины (пункт 6 части 2 статьи 82 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Не согласившись с расторжением служебного контракта, Г. пытался доказать незаконность принятого решения посредством рассмотрения служебного спора в УМВД России по Астраханской области. В марте и мае 2012 года Г. получил отрицательные ответы на обращения за подписью начальника управления по работе с личным составом.

В октябре 2019 года у Г. появились основания полагать, что названные документы подписаны неуполномоченным лицом, в связи с чем обратился к начальнику УМВД России по Астраханской области с просьбой направить решение уполномоченного руководителя по рассмотрению служебных споров. Однако, как оказалось, материалы по заявлениям от 05.03.2012 и 16.04.2012 уничтожены по истечению сроков хранения.

Согласно Федеральному закону от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле», документы по личному составу, законченные делопроизводством позже 01.01.2003, хранятся в течение 50 лет. Тем самым, если бы в 2012 году материалы по рассмотрению служебного спора были приобщены к личному делу Г., в настоящее время он мог бы получить копии ранее данных ему ответов и инициировать проверку по интересующему вопросу.

Вместе с тем, ни Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ни Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28.04.2014 № 381 «О некоторых вопросах централизованного учета данных сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, поступающих на службу в органы внутренних дел» не содержат положений о том, что документы, связанные с рассмотрением служебных споров, в том числе и решения по рассмотрению жалоб о несогласии с увольнением, приобщаются к личному делу сотрудника органов внутренних дел.

Полагаю, что подобное ведение документооборота по личному составу было бы логически верным и отражало полную картину по несению службы и допущенным правонарушениям сотрудником полиции. В связи с этим, субъектам законодательной инициативы следует рассмотреть вопрос о внесении соответствующих дополнений в указанные нормативные правовые акты.

В Докладе Уполномоченного по правам человека о положении с правами граждан в Астраханской области в 2019 году, в конце указанного отчетного периода в адрес Уполномоченного по правам человека обратилась женщина, которая также проживала в Кризисном центре помощи женщинам, расположенном в центре города Астрахани, с просьбой оказать содействие в решении жилищного вопроса.

Поскольку она родила двоих детей, ей был выдан государственный сертификат на материнский (семейный) капитал. В целях улучшения жилищных условий заявительница по договору купли-продажи приобрела квартиру, оплату за покупку произвела, в том числе за счёт средств материнского капитала.

Впоследствии оказалось, что данное жилье непригодно для проживания и заявительница обратилась в суд с просьбой вернуть денежные средства. Решением Ленинского районного суда г. Астрахани договор купли-продажи жилого помещения расторгнут, на продавца квартиры возложена обязанность вернуть денежные средства заявительнице и Отделению ПФР. Поскольку продавцом квартиры, указанные обязательства были выполнены, заявительница повторно обратилась в пенсионные органы для распоряжения мерами социальной поддержки. Однако ей было в этом отказано, поскольку в силу сложившейся практики один и тот же гражданин не может несколько раз использовать средства материнского капитала. Для этого необходимо обращаться в суд. В целях разрешения указанного вопроса аппаратом Уполномоченного по правам человека была оказана необходимая юридическая помощь для рассмотрения дела в суде. Решением Кировского районного суда от 19 мая 2020 года права заявительницы были восстановлены; на её личный счет повторно перечислены денежные средства материнского капитала.



## IV. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРАВ ГРАЖДАНАМИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ

По предложению Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в 2020 году был принят временный порядок признания гражданина инвалидом и продления ранее установленной инвалидности. Он предусматривал автоматическое продление ранее установленной инвалидности на шесть месяцев, без заявления гражданина. Временным порядком также продлены все ранее рекомендованные реабилитационные мероприятия, включая обеспечение техническими средствами. Следует отметить, что порядок распространялся на период с 1 марта по 1 октября включительно, а затем он был – продлен до 1 марта 2021 года<sup>12</sup>.

Таким образом, с весны прошлого года граждане могли продлить ранее установленную группу инвалидности, а также впервые установить инвалидность только на основании документов от медицинских организаций без личного обращения в Бюро медико-социальной экспертизы.

В этой связи, Главное бюро МСЭ по Астраханской области проинформировало, что количество граждан, которые были признаны инвалидами в 2020 году увеличилось на 13%. В режиме «автоматического продления» инвалидность подтверждена у 6.176 граждан, из них 1 группа – у 325 человек; 2 группа – у 2271 человек; 3 группа – у 2774 человек; категория «ребенок-инвалид» – у 806 несовершеннолетнего лица.

Согласно сведениям Федерального реестра инвалидов, на 31 декабря 2020 года в Астраханской области проживает 42.970 человека, имеющих инвалидность (21.135 мужчин, 21.835 женщин), из них: 1 группу – 7.318 человек; 2 группу – 16.850 человек; 3 группу – 18 802 человека.

<sup>12</sup> Соответствующие нормы нашли отражение в Постановлении Правительства Российской Федерации от 16.10.2020 года № 1697.

Тем не менее, проблемы с установлением инвалидности гражданам остаются. Так, в марте 2020 года в ходе личного приёма граждан в адрес Уполномоченного по правам человека обратилась заявительница, страдающая заболеванием крови. Несмотря на то, что все обстоятельства тяжелого течения заболевания у женщины были очевидны, сотрудники Бюро медико-социальной экспертизы Астраханской области не признали её инвалидом. Оказавшись в такой ситуации, большинство граждан самостоятельно не могут найти пути решения. Не отчаявшись решить свой вопрос, гр-ка К. попросила Уполномоченного по правам человека в Астраханской области вмешаться и оказать ей содействие в установлении инвалидности. Аппаратом омбудсмана была изучена сложившаяся ситуация. Поскольку заявительница действительно получает серьезное лечение, и ей необходима реабилитация и социальная защита, было направлено обращение в Федеральное бюро МСЭ Минтруда России с просьбой о проверке обоснованности решения астраханских специалистов. По результатам освидетельствования, ранее принятое решение было отменено, заявительнице была установлена инвалидность третьей группы.

Кроме того, поскольку у заявительницы имелся ряд сопутствующих заболеваний, ей необходимо было принимать лекарственные препараты, рекомендованные лечащим врачом. Однако в льготном обеспечении ей было отказано. В результате обращения Уполномоченного по правам человека в министерство здравоохранения Астраханской области заявительнице был выписан рецепт на льготное обеспечение лекарственным препаратом.

Безусловно, для установления той или иной группы инвалидности, многое зависит от правильно оформленных документов медицинскими организациями. Так, Бюро МСЭ по Астраханской области проинформировало омбудсмана, что в период действия Временного порядка признания гражданина инвалидом, имелись случаи неправильного оформления медицинской документации. Таковых – 331 случай. По данным фактам Бюро МСЭ по Астраханской области в территориальный Фонд обязательного медицинского страхования направлена соответствующая информация.

Важная роль в обеспечении жизнедеятельности инвалидов – доступность объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Особое значение она приобретает на территориях, где компактно проживают граждане, имеющие ограниченные возможности здоровья.

С 2018 года на контроле Уполномоченного по правам человека находится обращение Астраханского регионального отделения Всероссийского общества слепых по вопросу обеспечения доступной среды на улицах Безжонова и Адмирала Нахимова, где проживают более 90 инвалидов по зрению. В целях реализации прав данной категории граждан, администрацией муниципального образования «Город Астрахань» предприняты следующие меры:

- установлены дорожные знаки;
- нанесена дорожная разметка;
- произведен ремонт освещения;
- установлены тротуарные пандусы и леерные ограждения;
- пешеходные переходы обустроены тактильными указателями.

Тем не менее, вопрос обеспечения указанных лиц «доступной средой» остается открытым. Так, в октябре 2020 года в ходе выезда в данный район, сотрудником аппарата Уполномоченного по правам человека выявлено, что летом были размещены новые наземные тактильные указатели. После чего, вплоть до сентября 2020 года на указанной территории производился ремонт тепловых сетей, снималось асфальтовое покрытие, как на проезжей части, так и на тротуарах. В результате этого, практически все установленные тактильные указатели оказались повреждены (деформировались, у некоторых стёрты выступающие поверхности, частично – заметены слоем песка). В этой связи, в настоящее время наземные тактильные указатели не позволяют самостоятельно ориентироваться данным гражданам в пространстве и, соответственно, не несут возложенных на них функций. Более того, после ремонта дорожной инфраструктуры часть наземных тактильных указателей заасфальтированы. Таким образом, сейчас они просто отсутствуют. Данное обстоятельство чревато дорожно-транспортными происшествиями с участием инвалидов по зрению, ставит их жизнь на грань опасности.

Необходимо отметить, что установленный пешеходный переход от здания по ул. Адм. Нахимова № 93 «а» до дома № 95, проложен через дорогу, где отсутствует тротуар и бордюрный пандус. Кроме того, в указанном месте наземный тактильный указатель также заасфальтирован.

Следует также отметить, что решением Кировского районного суда г. Астрахани от 29 апреля 2019 года на администрацию муниципального образования «Город Астрахань» возложена обязанность в течение шести месяцев со дня вынесения решения оборудовать остановки общественного транспорта в районе проживания инвалидов по зрению (улица адмирала Нахимова, 1-я Котельная) в соответствии с требованиями ГОСТ

P52875-2018: установить дорожные ограждения вдоль тротуара от перекрестка. Уполномоченный по правам человека в 2020 году отправлял запросы в администрацию города относительно реализации указанного судебного решения, однако вразумительный ответ так и не был получен. В этой связи письмо с просьбой провести соответствующую проверку направлено в адрес прокурора города Астрахани.

Ранее в одном из Докладов о положении с правами человека Уполномоченный по правам человека обращал внимание на проблему доступности железнодорожного вокзала г. Астрахани. Поскольку вокзал своего рода «лицо» города, он должен быть оснащён необходимыми приспособлениями для комфортного передвижения всех категорий граждан. Следует отметить, что в 2020 году ОАО «РЖД» проведены мероприятия по адаптации вокзального комплекса Астрахани для маломобильных пассажиров: нанесены тактильные линии, установлены информационные стенды с табличкой Брайля – как внутри вокзала, так и на входных группах при входе на вокзал. Также на железнодорожном вокзале установили платформы для малоподвижных граждан (всего таких приспособлений шесть и они расположены на различных локациях). Подъёмники размещены на спуске к подземному переходу, на выходе из туннеля, со стороны привокзальной площади. Для слабовидящих людей также установили специальные информационные стенды со схемой передвижения и специальными обозначениями. Проведен ремонт санузлов для инвалидов-колясочников, помещения значительно расширены и специально оборудованы. Для них также переоборудовали комнаты отдыха и изоляторы медицинского пункта. Кроме того, при входе на вокзал теперь имеются различные скамейки для пользования инвалидами-колясочниками. Таким образом, в настоящее время граждане с ограниченными возможностями могут комфортно передвигаться по обновленному железнодорожному вокзалу.

Однако на территории расположенного поблизости автовокзала имеются проблемы с парковкой транспорта инвалидов. Так, гр-ка П., инвалид II группы в своем обращении к Уполномоченному по правам человека сообщила: «Пришла на автовокзал для покупки билета на автобус. Я инвалид, велосипед мне служит опорой. Охрана автовокзала на территорию с велосипедом меня не пропустила, ссылаясь на то, что велосипед невозможно установить на багажную ленту и сканировать с помощью специального аппарата. Но, помимо всего прочего, я столкнулась с хамским отношением сотрудников охраны». Поскольку автовокзалы являются субъектом транспортной инфраструктуры, для обеспечения безопасности

пассажиров, в том числе на автовокзалах, предпринимаются меры в соответствии с Федеральным законом от 09.02.2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Согласно статье 12.2 указанного Федерального закона, в ходе проведения досмотра осуществляются мероприятия по обследованию физических лиц и личных вещей, находящихся у физических лиц, направленные на обнаружение предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности. В этой связи, при входе на территорию автовокзала города Астрахани организован досмотр багажа и ручной клади с применением соответствующих технических устройств. Приказом Минтранса России от 23.07.2015 года утверждены правила, согласно которым производится досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности и них закреплено положение о том, что «когда характеристики объектов досмотров затруднительны для применения средств досмотра, сотрудниками транспортной безопасности проводится визуальный ручной осмотр». В рассматриваемом случае, исходя из элементарного здравого смысла, было совершенно достаточно осмотреть велосипед, принадлежащий гр-ке П., и сотрудники охраны проявили «сверхбдительность» в отношении пожилой женщины, к тому же инвалида. Более того, согласно пункту 67 указанных Правил, работники транспортной безопасности во время досмотра обязаны быть внимательными и вежливыми с физическими лицами и не допускать действий, унижающих их достоинство. По информации ООО «АстраханьПассажи́рСервис», охрана автовокзала города Астрахани осуществляется частной организацией.

В этой связи, Уполномоченным по правам человека было направлено соответствующее обращение генеральному директору соответствующей охранной фирме с просьбой провести работу по недопущению возникновения подобных ситуаций.

Между тем вопрос, поднятый гр-кой П., носит общественно-значимый характер. Действительно, муниципальным властям следует продумать вопрос о создании специальных парковок для велосипедов, самокатов, гироскутеров и иных средств индивидуальной мобильности, которые всё больше входят в повседневную жизнь. С целью изучения ситуации об имеющихся парковочных местах для альтернативных средств передвижения, Уполномоченным по правам человека в 2020 году были запросы главам муниципальных районов и муниципальных округов. Судя по ответам, парковки для велосипедов имеются только в Красноярском и Камызякском районах и отдельных районах города Астрахани. Другие муниципалитеты не проводили какую-либо работу по устройству альтер-

нативных парковочных мест. В этой связи, Уполномоченный по правам человека полагает, что в перспективе вблизи объектов социальной инфраструктуры желательно планировать и располагать не только парковочные места для автомобилей, но и для средств индивидуальной мобильности.

Говоря о несоблюдении «доступной» среды, необходимо упомянуть о необходимости более строгого контроля за стороны соответствующих органов. Ещё летом 2019 года была уточнена и перераспределена компетенция должностных лиц различных контрольно-надзорных ведомств по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях о нарушении прав инвалидов на доступную среду<sup>13</sup>. Статья 9.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за уклонение от исполнения требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг. Полномочиями по рассмотрению указанной категории дел наделены органы Ространснадзора, Роскомнадзора, Росздравнадзора, Рособнадзора, жилищные инспекции, региональные госорганы, контролирующие перевозку пассажиров и багажа легковым такси, органы, уполномоченные в области авиации, региональные госорганы, контролирующие сферу социального обслуживания.

В ходе одного из заседаний Координационной комиссии по делам инвалидов при Астраханском региональном отделении Фонда социального страхования РФ, представители Астраханской общественной организации общества инвалидов попросили обратить внимание на соблюдение требований доступности как в государственных, так и не государственных учреждениях для граждан, имеющих ограниченные возможности здоровья. В частности, они сообщили, что аптечные сети г. Астрахани в настоящее время практически не приспособлены для инвалидов.

По информации руководителя территориального органа Росздравнадзора, в 2019 – 2020 гг. было составлено 20 протоколов об административных правонарушениях за уклонение от исполнения требований к обеспечению доступности объектов инфраструктуры для инвалидов. Управлением Роскомнадзора по Астраханской области в отношении оператора ПАО «Ростелеком» выявлены нарушения в части необеспечения доступной среды, в связи с чем, юридическое лицо было привлечено

<sup>13</sup> Федеральный закон от 18.07.2019 года № 180-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

к административной ответственности на сумму 20.000 рублей. В 2020 году территориальным органом Ространснадзора были проведены проверочные мероприятия в отношении перевозчиков и к административной ответственности привлечено 5 индивидуальных предпринимателей, на которых наложен штраф по 2.000 руб.

Иные вышеперечисленные органы государственной власти работу по контролю за соблюдением требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг в 2020 году не осуществляли. В этой связи, Уполномоченный по правам человека рекомендует региональному министерству социального развития и труда, а также Службе жилищного надзора активизировать деятельность по мониторингу соблюдения различными организациями в рамках имеющихся полномочий обеспечения доступности для инвалидов.

Продолжая тему «доступной среды» следует отметить, что ещё в 2016 году федеральным Правительством были утверждены «Правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме», которыми предусматривалось создание специальных комиссий по обследованию жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, в целях их приспособления с учетом потребностей данной категории граждан<sup>14</sup>.

В соответствии с пунктом 5 Правил, обследование жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме для инвалидов проводится в соответствии с планом мероприятий. Уполномоченным по правам человека была проанализирована работа органов местного самоуправления от момента вступления в силу данных нововведений до конца 2020 года. В целом можно сделать следующие выводы.

В муниципальном образовании «Город Астрахань» комиссия в соответствии с установленным планом ещё в 2018 году направляла в уполномоченные органы запросы о представлении списка инвалидов, проживающих на территории областного центра для проведения соответствующей работы. В итоге, за истекший период одно жилое помещение было признано непригодным для проживания.

<sup>14</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов». Указанные правила применяются к жилым помещениям, входящим в состав жилищного фонда Российской Федерации, жилищного фонда субъектов Российской Федерации, муниципального жилищного фонда, частного жилищного фонда, занимаемым инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, и используемым для их постоянного проживания, а также к общему имуществу в многоквартирном доме, в котором расположены указанные жилые помещения.

В Володарском районе в 2018 – 2020 гг. проведено 1 обследование, по результатам которого принято решение о проведении работ по приспособлению помещения, принадлежащего инвалиду к его потребностям, которые были выполнены. В ЗАТО Знаменске в 2019 году проведено 1 обследование, по результатам которого сделан вывод об отсутствии необходимости приспособления жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид.

В Енотаевском районе в 2018 – 2019 гг. обследовано 14 многоквартирных домов, в которых проживают инвалиды. Однако по итогам обследований никаких решений принято не было. При этом в 2020 году по ходатайству Уполномоченного по правам человека проведено 1 обследование дома обратившегося гражданина.

В Икрянинском районе комиссия была создана в 2019 году; она обследовала 28 домов два из которых были признаны аварийными. Соответствующая информация была направлена в НО «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Астраханской области». Однако это полностью не соотносится с требованиями Постановления Правительства РФ от 09.07.2016 № 649, который наделяет полномочиями органы муниципальной власти на проведение соответствующей работы. Однако в Икрянинском районе работа по обеспечению жилых помещений для потребностей инвалидов в данном муниципальном образовании не проводилась.

В Приволжском районе в 2020 году проведено 1 обследование. Принято решение об экономической нецелесообразности реконструкции многоквартирного дома, поскольку это «повлечет большие расходы»; в результате комиссией принято решение о покупке инвалиду личного индивидуального подъемного устройства.

В Харабалинском районе Астраханской области функционирует комиссия по обследованию общего имущества многоквартирных домов, входящих только в состав муниципального жилищного фонда, в котором проживают инвалиды. Аналогичная ситуация и в Камызякском районе. Это противоречит вышеупомянутому Постановлению Правительства РФ № 649, в котором чётко указано, что обследования жилых помещений должны проводиться «в жилых помещениях, входящих в состав жилищного фонда Российской Федерации, жилищного фонда субъектов Российской Федерации, муниципального жилищного фонда, частного жилищного фонда, занимаемым инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, и используемым для их постоянного проживания».

По сведениям администрации МО «Харабалинский район», в 2019 году был проведен визуальный осмотр, в ходе которого установлено, что дома, в которых проживают инвалиды, имеют типовую постройку 1960 – 1990 гг., установить в них специализированное оборудование невозможно и в связи с чем никаких мер не принято. Однако пункт 21 Постановления Правительства РФ № 649 предусматривает, что в таком случае жилое помещение должно быть непригодным для проживания конкретного инвалида со всеми вытекающими для него последствиями.

Наконец, в Ахтубинском, Камызякском, Красноярском, Лиманском, Наримановском районах комиссии созданы для «галочки»; планы их работ отсутствуют, соответственно, никакие обследования за четыре года ни разу не проводились. По информации председателя комитета имущественных отношений Черноярского района, «группа инвалидов» в многоквартирных домах не проживает, «поэтому какая-либо работа не проводилась».

На основании изложенного, исходя из представленных данных, большинство муниципальных образований не реализуют представленные им полномочия. Одни не понимают как им действовать, большинство муниципалитетов бездействуют, третьи сообщают, о том, что какие-либо обращения по данному вопросу не поступали. Уполномоченный по правам человека считает, что главам муниципальных образований данную ситуацию необходимо взять на личный контроль.

Уполномоченный по правам человека входит в состав Координационной комиссии по делам инвалидов при Астраханском отделении Фонда социального страхования Российской Федерации. На одном из заседаний в 2018 году, инвалиды по слуху обратили внимание на имеющуюся проблему обеспечения техническими средствами реабилитации – в частности, телефонными устройствами. В соответствии с федеральным перечнем технических средств реабилитации инвалидам, имеющим нарушения слуха, региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации предоставляют телефонные устройства с кнопочным набором текста в базовой комплектации. При этом, как утверждали заявители, у них есть потребность в использовании вышеуказанных устройств с возможностью видеосвязи. Однако в силу действующего за-

конодательства, такие телефонные устройства гражданам не предоставляются. Соответствующие предложения по изменению федерального перечня при содействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были направлены в Минтруд РФ. В апреле текущего года в Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2005 № 2347-р «О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду» внесены изменения и теперь инвалиды с нарушением слуха смогут получать телефонные устройства с функцией видеосвязи, навигации. Данное нововведение позволит получать гражданам более современные телефонные устройства бесплатно. Как проинформировало Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, в случае обращения гражданина в учреждение медико-социальной экспертизы с заявлением о внесении в его индивидуальную программу реабилитации или абилитации изменения в части уточнения наименования ранее рекомендованного в ИПРА технического средства реабилитации «телефонные устройства с текстовым выходом» на «телефонные устройства с функцией видеосвязи, навигации и с текстовым выходом», новая ИПРА взамен ранее выданной составляется без оформления нового направления на медико-социальную экспертизу. Руководителям – главным экспертам по МСЭ в субъектах Российской Федерации поручено под личную ответственность организовать работу по своевременному изучению данных рекомендаций, а также обеспечить их корректное применение.

Говоря об обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР) необходимо отметить следующее. По итогам 12 месяцев 2020 года Астраханским региональным отделением Фонда социального страхования РФ заключено 150 государственных контрактов на приобретение различных ТСР. В результате, закуплено более 2 млн. ТСР. Стоит отметить, что в текущем году на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации из средств федерального бюджета выделено 178,2 млн. рублей, это 40 млн. рублей больше, чем в прошедшем году.

Тем не менее, проблемы остаются, о чем свидетельствуют жалобы. Так, в 2020 году к Уполномоченному по правам человека обратилась жительница Лиманского района: она сообщила, что её маме согласно индивидуальной программе реабилитации было рекомендовано использовать кресло-стул с санитарным оснащением. На протяжении длительного периода времени данное ТСР не предоставлялось. По информации Астраханского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, мать заявительницы действительно состоит

на учёте в целях предоставления кресло-стула с санитарным оснащением. В рамках действующего государственного контракта, ей было предложено ТСП, которое однако не подошло по техническим характеристикам. В этой связи, АРО ФСС России была продолжена работа, проведены закупочные мероприятия. В сентябре 2020 года мать заявительницы была обеспечена кресло-стулом с санитарным оснащением с учетом её антропометрических данных.

Следует отметить, что с трудностями при получении прописанных в индивидуальной программе средств реабилитации, граждане сталкиваются регулярно. При этом качество и своевременность получения ТСП необходимы для того, что «блокировать» развивающиеся проблемы со здоровьем, социально адаптироваться в обществе.

Однако часто граждане, получив то или иное техническое средство реабилитации, сталкиваются с проблемами несоответствия модели, размера или веса (например, коляски или протезов), которые делают использование ТСП невозможным. Ненадлежащее качество предоставленных ТСП объясняют самими принципами проведения закупок: выигрывает тот поставщик, который предлагает товар за меньшую цену. Получается, что вопрос в цене, а не в качестве. В итоге, это приводит к тому, что, например, коляски оказываются непригодными к использованию, ортопедическая обувь не соответствует своим целям и т.д.

Действующая схема предоставления инвалидам ТСП исключает индивидуальный подход. Необходимо изменение действующей системы предоставления технических средств реабилитации. Например, чтобы граждане могли влиять на выбор поставщика, а при торгах учитывалась не только цена, но и качество.

Помимо федерального перечня технических средств реабилитации постановлением Правительства Астраханской области от 10.05.2007 № 170-П установлены дополнительные технические средства реабилитации, которые предоставляются инвалидам за счет средств бюджета Астраханской области. В таблице приведены наименования технических средств реабилитации и количество предоставленных в 2020 году:

№	Наименование ТСР	Кол-во ТСР, предоставленных гр-м
1	Функциональная кровать с механическим приводом (двухсекционная, трехсекционная)	119
2	Подъемник для перемещения инвалида внутри жилого помещения передвижной электрический или передвижной неэлектрический, за исключением лестничного	30
3	Сиденье для ванны	62
4	Стул для ванны (со спинкой, без спинки)	175
5	Насадка на унитаз с регулируемой высотой	1
6	Прикроватный столик	120
7	Цифровой диктофон	9
8	Комплект для письма по Брайлю	2
9	Дополнительные приспособления для функциональной кровати (матрас с намотасником (на двухсекционную, трехсекционную функциональные кровати), чехол на матрас, боковые ограждения, держатель мочеприемника или калоприемника, ремень для фиксации, кронштейн для установки капельницы, штанга)	254
<b>ВСЕГО</b>		<b>772</b>

Исходя из этих сведений, очевидно, что не все технические средства реабилитации востребованы и актуальны. При этом очерёдность на их получение по состоянию на 01.01.2021 составляет 350 человек.

Предполагается, что одним из инструментов могут стать электронные сертификаты на приобретение средств реабилитации. С помощью такого сертификата гражданин сможет приобрести необходимое техническое средство реабилитации с подходящим именно ему функционалом. Электронный сертификат будет дополнять имеющиеся механизмы: то есть, у гражданина появится дополнительная альтернатива: получить изделие в Фонде социального страхования, купить за собственные средства и дожидаться компенсации или воспользоваться электронным сертификатом сразу при покупке. Соответствующий Федеральный закон был принят в 2020 году<sup>15</sup>. Введенные им новации позволят инвалидам приобретать необходимые им технические средства и услуги для реабилитации с помощью электронных сертификатов. Конечно, это значительный шаг вперед, хотя реальную эффективность нового механизма ещё предстоит апробировать на практике.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 29.12.2020 № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Естественно, жизнь не стоит на месте, потребности граждан меняются. В других регионах перечни технических средств реабилитации периодически обновляются. Так, например, краевой перечень ТСР Краснодарского края включает ноутбук с программой речевого доступа, часы настольные с термометром электронные «говорящие», доска для пересадки. В Ставропольском крае и Кабардино-Балкарской Республике в региональный перечень ТСР включены: глюкометр, тест-полоски для глюкометра, ванна-простыня складная, нитковдеватель. Кроме того, в Ставропольском крае могут предоставляться: вспомогательная доска для пересадки, пандус для преодоления порогов, ноутбук, динамический параподиум как для детей, так и для взрослых. Пермский край гарантирует инвалидам предоставление подъемного устройства для ванны, умывальника передвижного, вибробудильника, лупы различных модификаций, часов наручных механических (брайлеровские), ванны-простыни складной для мытья лежащих больных. В Татарстане инвалиду может быть предоставлен вертикализатор, многофункциональный велотренажер, нетбуки различных модификаций.

Таким образом, можно сделать вывод, что перечни других регионов содержат более востребованные и современные технические средства реабилитации, которые позволяют инвалидам успешнее социализироваться в окружающей среде. В этой связи Уполномоченный по правам человека полагает, что постановление Правительства Астраханской области от 10.05.2007 № 170-П «О дополнительном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалидам бесплатно за счет средств бюджета Астраханской области» нуждается в актуализации более современными устройствами. При этом актуализация должна быть согласована с представителями региональных общественных организаций инвалидов.

До настоящего времени остается актуальным вопрос предоставления санаторно-курортного лечения лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. До 2005 года в пункте 1 статьи 14 Закона Российской Федерации от 15.05.1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» предусматри-

валось право граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, на бесплатное ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением (при наличии медицинских показаний) или получение денежной компенсации в размере средней стоимости путевки.

В связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, изменившим систему льгот, в том числе для вышеуказанной категории граждан, указанная норма утратила силу. В настоящее время обеспечение санаторно-курортным лечением граждан льготных категорий граждан, в том числе пострадавшим от радиационных воздействий на Чернобыльской АЭС, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Согласно Федеральному закону, путевки на санаторно-курортное лечение предоставляются гражданам, имеющим инвалидность, включенным в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг и сохранивших социальный пакет в части получения путевки на санаторно-курортное лечение.

Согласно статье 6.3 Федерального закона, от набора социальных услуг гражданин может отказаться полностью или частично и получать взамен услуги денежные средства. Однако граждане, пострадавшие от радиационных воздействий на Чернобыльской АЭС, зачастую не отказываются, и желают получить льготу в натуральном виде. В этой связи, для получения такой путевки они как инвалиды состоят в общей очереди по линии Фонда социального страхования Российской Федерации.

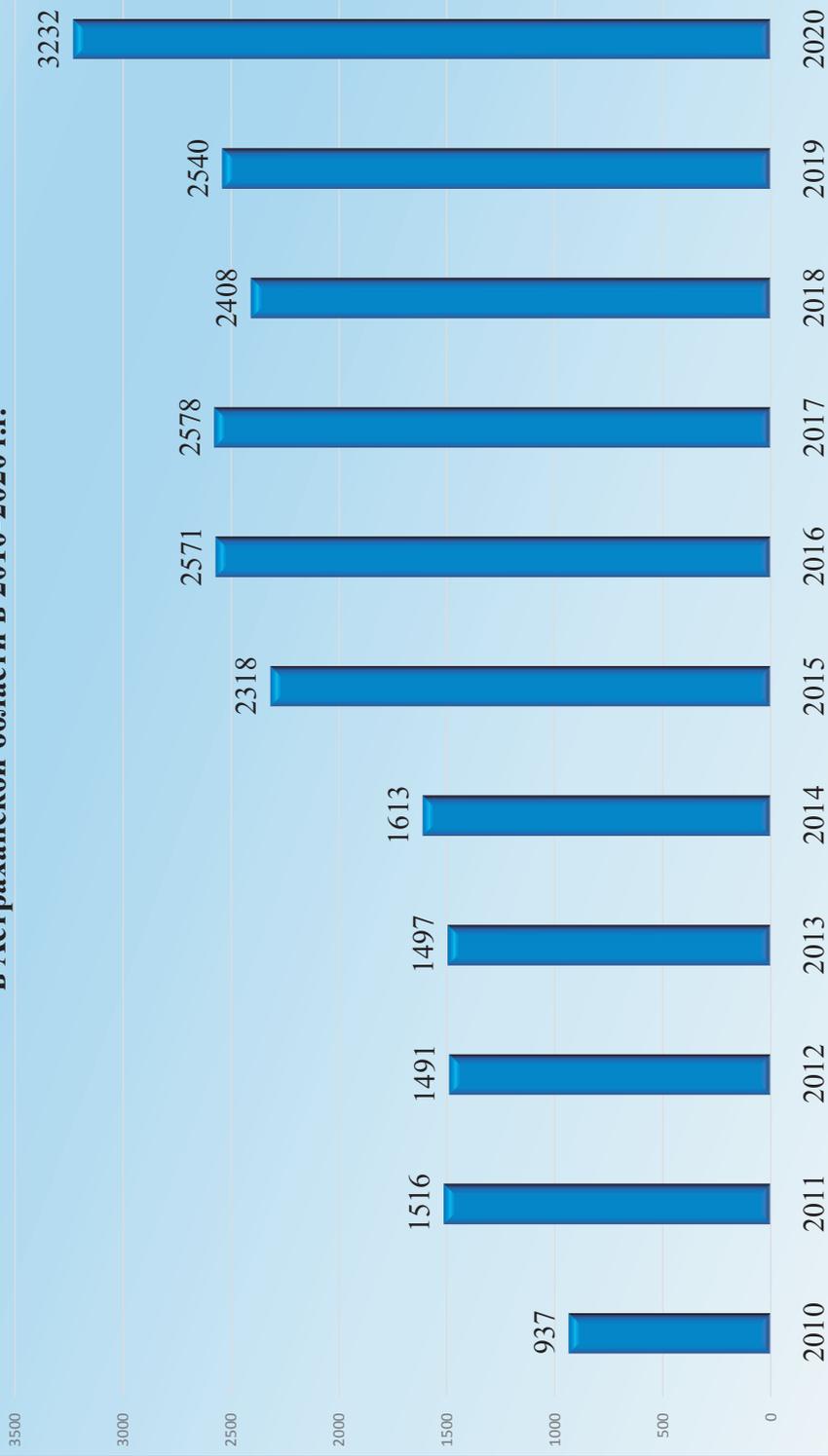
По сведениям Астраханского регионального Фонда социального страхования Российской Федерации, в такой очереди до настоящего времени состоят 4 человека по заявлениям с 2016 года, по заявлениям 2019 года – 8 человек, по заявлениям 2020 года – 16 человек. Вместе с тем, даже в случае отказа гражданина от получения путевки на санаторно-курортное лечение в рамках социального пакета, ежемесячная выплата (137,63 руб.) не может компенсировать реальные затраты. Кроме того, возможность выплаты компенсации региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации за неиспользование санаторно-курортной путевки или её неполучение также не предусмотрена.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что действующий порядок предоставления путевок на санаторно-курортное лечение не позво-

ляет гражданам, пострадавшим от радиационных воздействий на Чернобыльской АЭС, получившим лучевую болезнь и другие заболевания, в полной мере реализовать право на социальное обеспечение.

Инвалиды-чернобыльцы заслуживают того, чтобы уровень их социальной защищенности носил особый характер – в силу того обстоятельства, что эти граждане по поручению государства, с риском для собственной жизни, обеспечили в своё время безопасность сотен тысяч людей. Вариантом решения данного вопроса является закрепление в статье 14 Закона РФ от 15.05.1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» нормы, предусматривающей обязательное обеспечение ликвидаторов-чернобыльцев путевкой на санаторно-курортное лечение один раз в три года, а в случае непредставления путевки – выплата денежной компенсации в размере её средней стоимости.

**Количество письменных и устных обращений,  
поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека  
в Астраханской области в 2010-2020 г.г.**



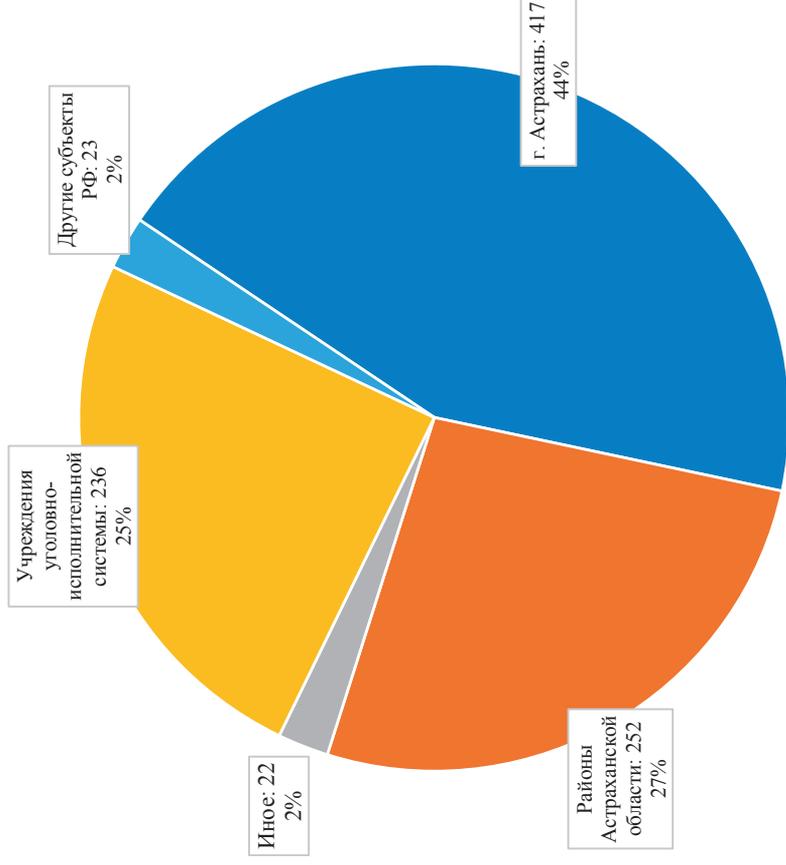
### Виды письменных обращений к Уполномоченному по правам человека в 2020 году



■ Жалобы

■ Заявления, ходатайства и иные обращения

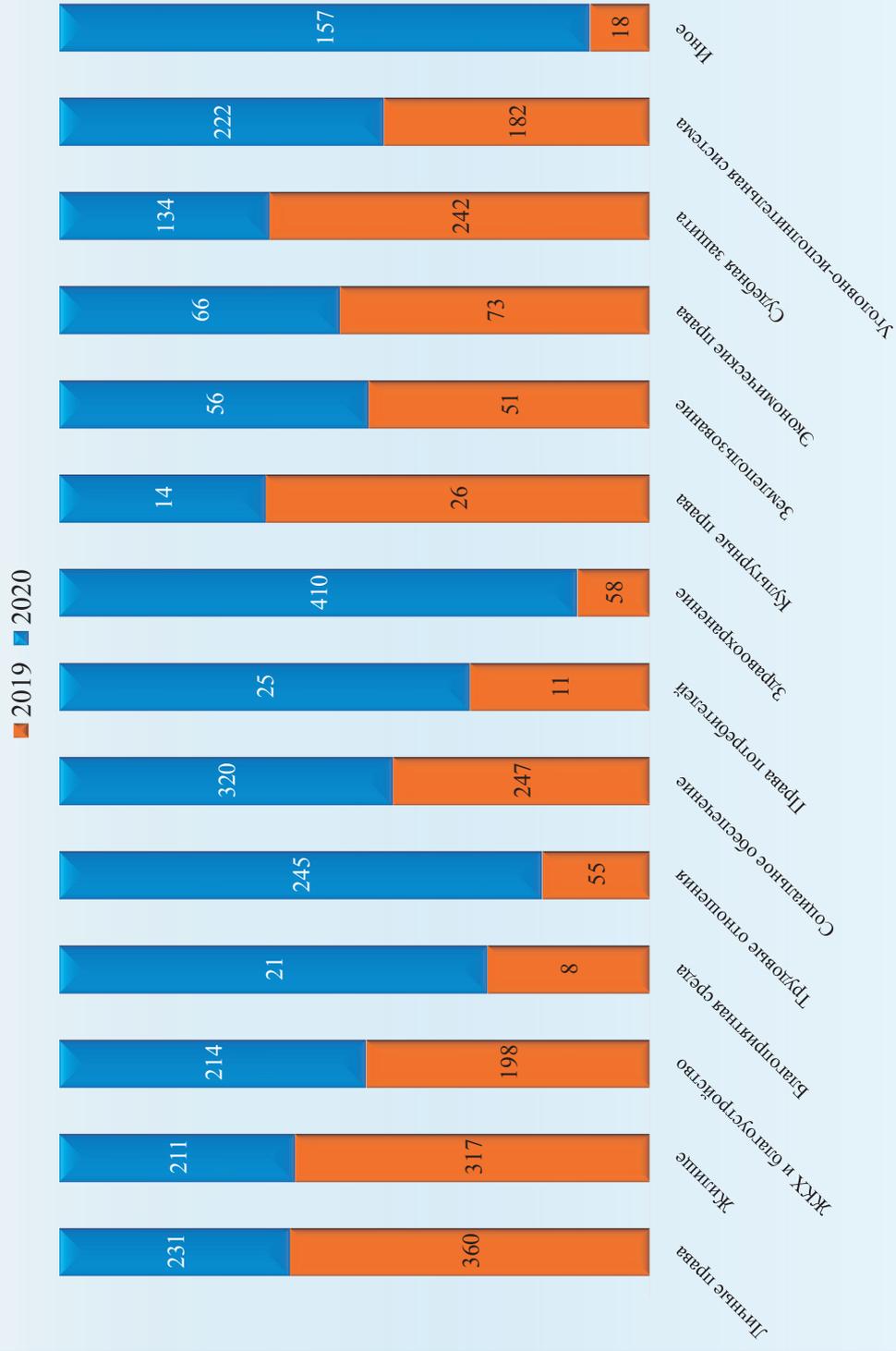
### «География» письменных и устных обращений к Уполномоченному по правам человека в 2020 году



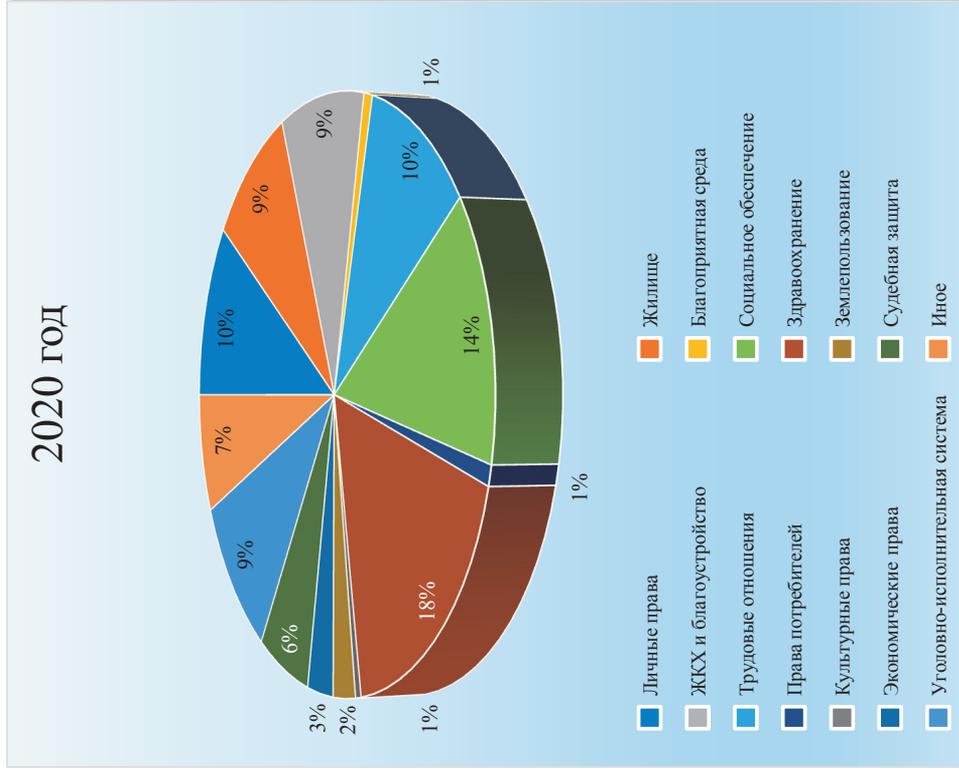
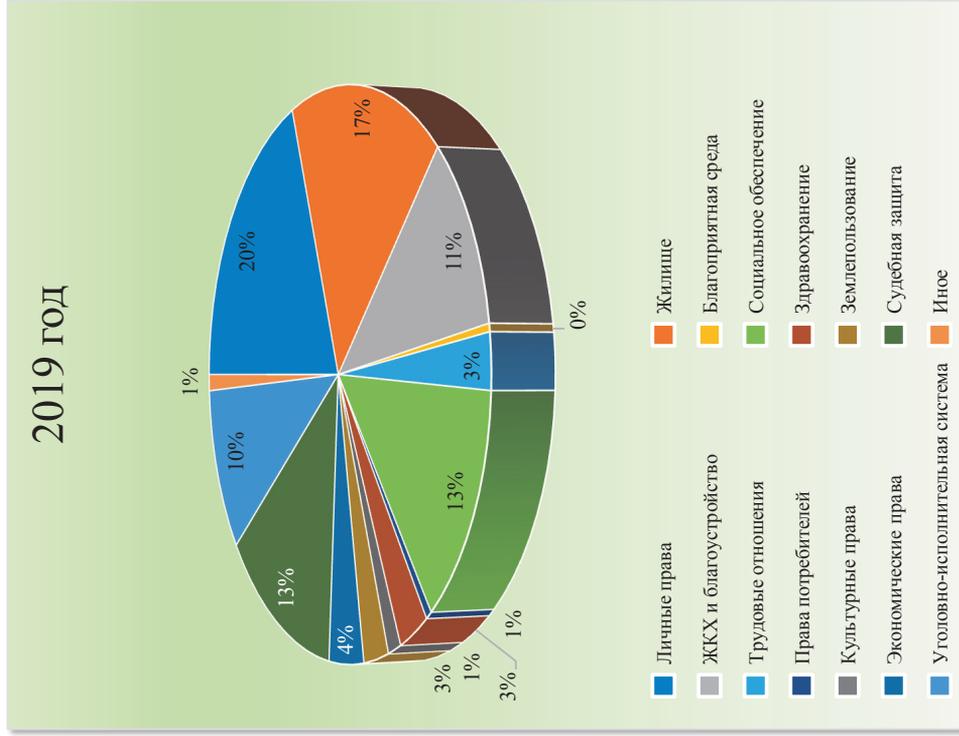
**Обращения, из учреждений уголовно-исполнительной системы,  
расположенных на территории Астраханской области**



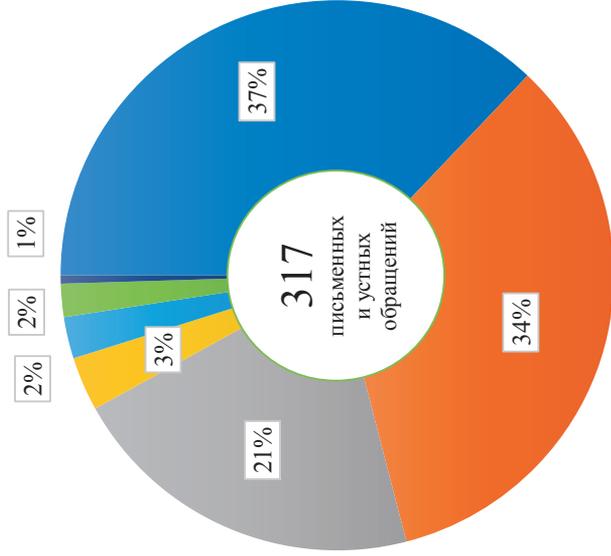
## Тематика письменных и устных обращений к Уполномоченному по правам человека



## Соотношение письменных и устных обращений к Уполномоченному по правам человека по тематикам

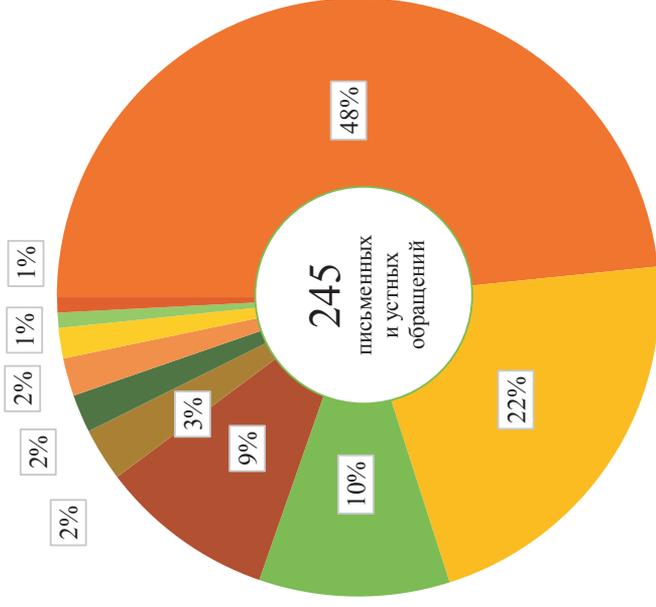


## ЗДРАВООХРАНЕНИЕ



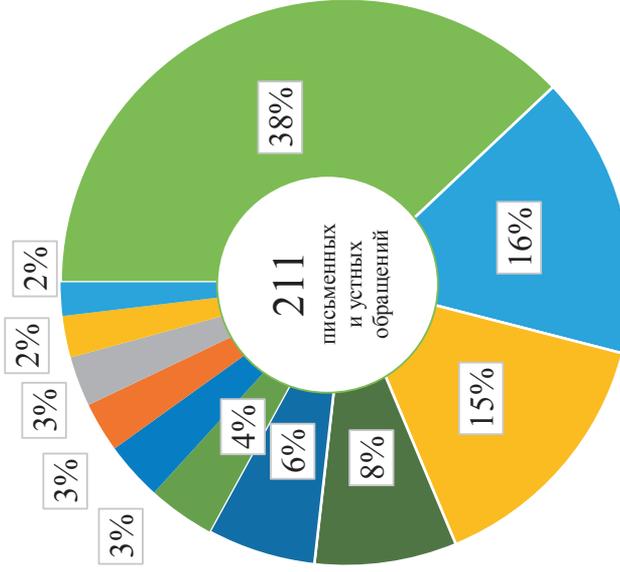
- Неоказание или некачественное оказание медицинской помощи
- Лекарственное обеспечение
- Неудовлетворительная работа медицинских учреждений (условия, время ожидания)
- Иное
- Недобровольное освидетельствование/ принудительная госпитализация, в т. ч. в психиатрический стационар
- Неудовлетворительная деятельность отдельных медработников (в т. ч. вопросы этики и деонтологии)
- Возмещение вреда здоровью, причиненного в результате оказания/неоказания медицинской помощи

## ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ



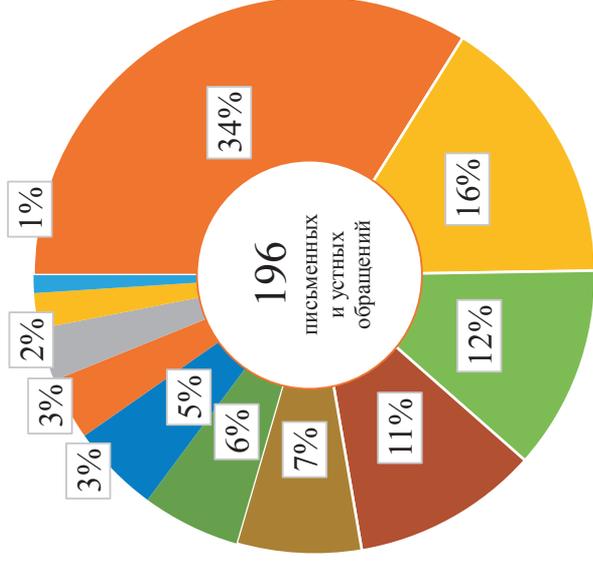
- Трудоустройство. Защита от безработицы
- Увольнение
- Невыплата заработной платы и иных предусмотренных законом выплат
- Побуждение к увольнению
- Иное
- Несчастные случаи на производстве и компенсации
- Нарушение порядка приема на работу и увольнения
- Отсутствие безопасных условий труда
- Нарушение права на отдых
- Наложение дисциплинарного взыскания

## ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА



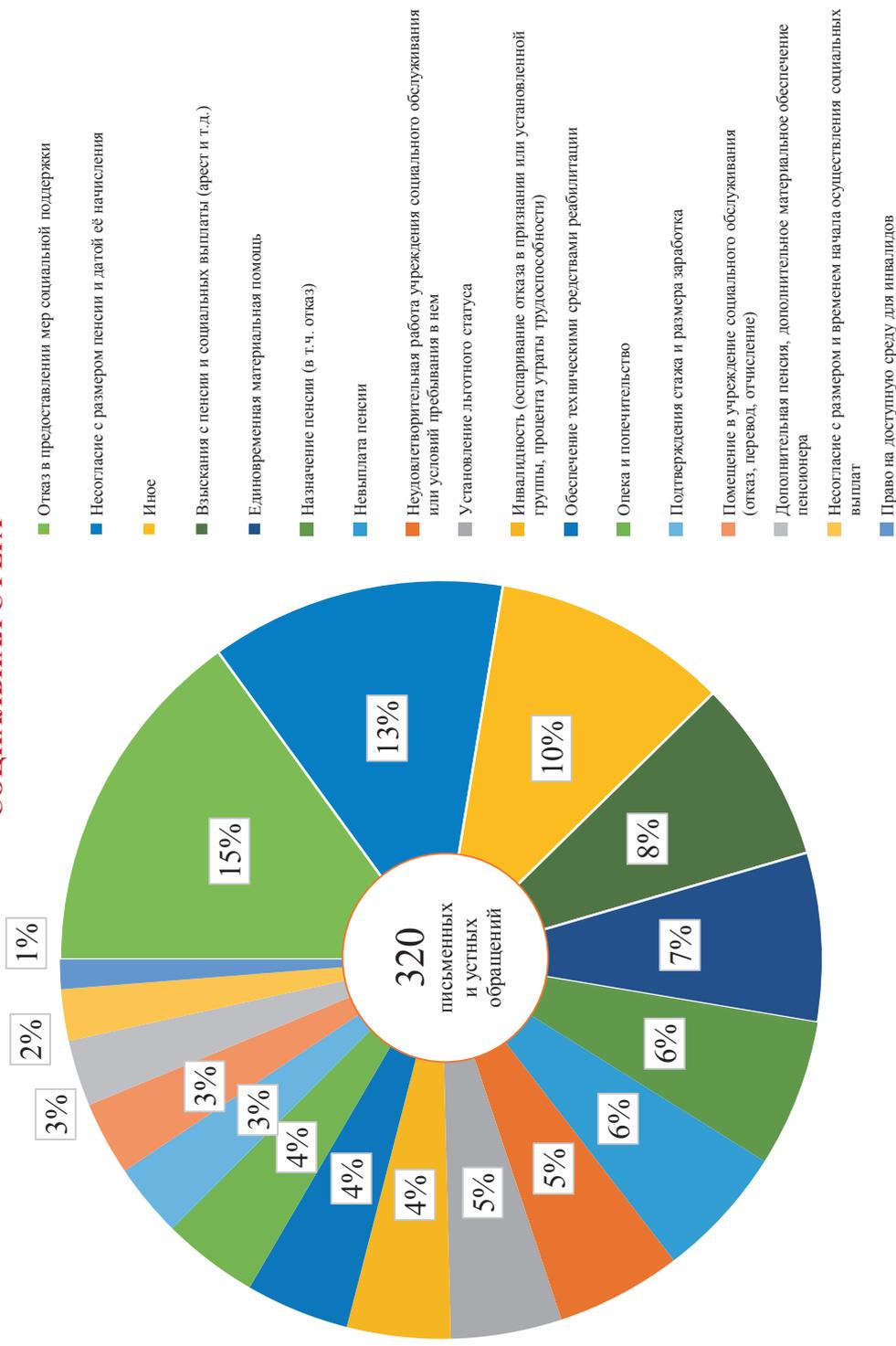
- Не предоставление жилья (в т.ч. в форме соц. выплаты на приобретение)
- Иное
- Жилищный учёт (в т.ч. отказ в постановке на учёт, нарушение очередности)
- Принудительное выселение/вселение
- Признание жилья непригодным для проживания
- Компенсация за изымаемое жилье
- Приватизация жилых помещений
- Оформление правоустанавливающих документов
- Предоставление временного жилья и порядок его использования
- Перестройство и перепланировка жилых помещений
- Предоставление неблагоустроенного жилья

## КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ И БЛАГОУСТРОЙСТВО

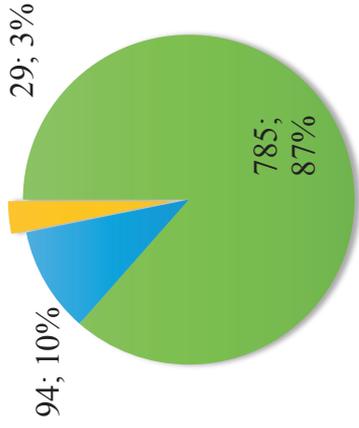


- Тарифы и плата за ЖКУ (в т.ч. на ОДН), взносы на КР
- Иное
- Благоустройство придомовых территорий (дороги, детские площадки, озеленение)
- Неадекватное качество ЖКУ и КР
- Невыполнение обязанностей по предоставлению ЖКУ и проведению КР
- Нарушение управляющими организациями установленных процедур
- Информация по ЖКУ
- Вывоз мусора
- Льготы и субсидии по оплате ЖКУ
- Подключение к сетям
- Техническое водоснабжение (насосные станции, водопроводы)

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

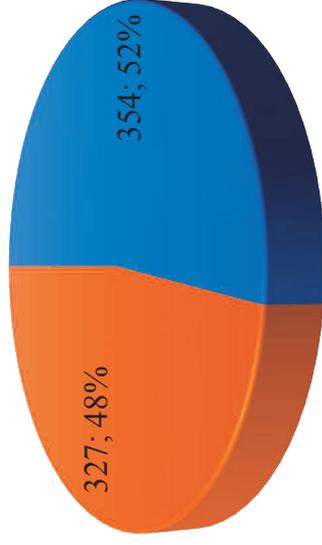


### Предварительное изучение обращений на предмет приемлемости



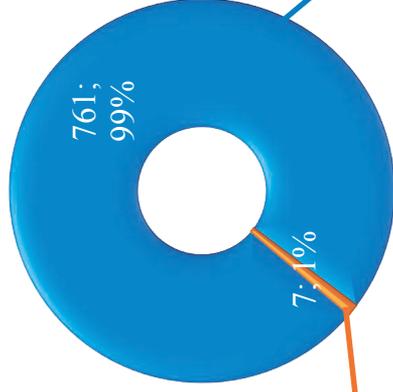
- Принято к производству аппаратом Уполномоченного по правам человека в Астраханской области
- Направлено по компетенции в другие инстанции
- Не принято к рассмотрению

### Результаты проверки обоснованности доводов заявителей



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

### Результаты рассмотрения обращений, признанными обоснованными



Заявителям оказано содействие в восстановлении либо реализации их права

Право заявителей нарушено, но не восстановлено

## V. ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2020 ГОДУ

### ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА

С каждым годом в Астраханской области всё сложнее становится ситуация с предоставлением жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа.

По информации министерства социального развития и труда Астраханской области, на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями состоят 3189 лиц, относящихся к категории «дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из их числа».

У 2557 указанных граждан возникло право на получение жилья. В разрезе муниципальных образований ситуация складывается следующим образом:

г. Астрахань	992 чел.
Ахтубинский р-н	205 чел.
Володарский р-н	185 чел.
Енотаевский р-н	91 чел.
ЗАТО Знаменск	32 чел.
Икрянинский р-н	167 чел.
Камзякский р-н	165 чел.
Красноярский р-н	101 чел.
Лиманский р-н	107 чел.
Наримановский р-н	169 чел.
Приволжский р-н	163 чел.
Харабалинский р-н	121 чел.
Черноярский р-н	59 чел.

По вопросу предоставления жилых помещений сиротам судебными органами вынесено 782 решения.

В 2020 году в целях предоставления обозначенной категории граждан жилья было выделено 174 млн. руб., из них: 143844 000 руб. – средства федерального бюджета, 31572 000 руб. – средства регионального бюджета.

Строительство 2 трехэтажных 18-квартирных домов в п. Лиман Лиманского района Астраханской области завершено в конце 2020 года, квартиры распределены 32 очередникам. Всего в 2020 году 79 жилых помещений было предоставлено детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа.

Затягивание сроков в строительстве социального жилья является предметом для проверки надзорных органов. Так, в 2020 году прокуратурой Астраханской области проведена проверка соблюдения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при строительстве 24-квартирного дома в ЗАТО г. Знаменск. Ввиду ненадлежащего исполнения должностными лицами ГКУ Астраханской области «Управление капитального строительства Астраханской области» в 2019 – 2020 гг. обязанностей по контролю за строительством объекта в соответствии с проектной документацией, условиями контракта и требованиями нормативных документов в области строительства Российской Федерации, строительство многоквартирного дома в сроки, предусмотренные контрактом, завершено не было. Это повлекло нарушение прав и законных интересов 24 лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Материалы проверки были направлены в органы следствия для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц вышеуказанного государственного казенного учреждения по статье 293 Уголовного кодекса Российской Федерации (халатность).

Вместе с тем, нельзя не признать наличие объективных трудностей при попытках решить проблему жилья для указанной категории граждан. Так, в течение 2020 года Агентством по управлению государственным имуществом Астраханской области неоднократно размещались извещения о приобретении квартир в муниципальных образованиях Астраханской области. В 2020 году на указанные цели указанным ведомством было предусмотрено 98 млн. руб. (из них – 81 млн. руб. из федерального бюджета, 17 млн. руб. из областного бюджета, причем в течение года дополнительно из бюджета Астраханской области было выделено ещё 31 млн. руб.). Однако вопрос решается сложно, поскольку жилье на вторичном рынке зачастую не соответствует предъявляемым требованиям.

Об этом свидетельствуют следующие данные. В мае 2020 года Агентством по управлению государственным имуществом Астраханской области было размещено 87 извещений о проведении электронных аукционов по приобретению жилых помещений для указанной категории граждан, в том числе: 69 извещений по городу Астрахани, 10 по территории Икрянинского района. Все они были признаны несостоявшимися из-за отсутствия заявок. Не состоялось 8 аукционов по территории Енотаевского района – по причине несоответствия заявок предъявленным требованиям.

В октябре 2020 года тем же ведомством было размещено 88 извещений о проведении электронных аукционов. В результате было заключено 28 государственных контрактов (1 – по городу Астрахани, 9 – в Ахтубинском районе, 6 – в Икрянинском районе, 4 – в Наримановском районе, 7 – в Енотаевском районе, 1 – в Приволжском районе).

Месяц спустя Агентством было размещено ещё 80 извещений о приобретении жилых помещений, но подано всего-навсего 12 заявок.

На момент подготовки доклада имеются следующие сведения о вводимом строительстве: 1 трехэтажный 24-квартирный дом в рабочем поселке Красные Баррикады Икрянинского района; 1 трехэтажный 24-квартирный дом в ЗАТО Знаменск; 1 трехэтажный 36-квартирный дом в пос. Володарский; 1 трехэтажный 24-квартирный дом в селе Никольское Енотаевского района. В перспективе к 2022 году планируется строительство ещё трех трехэтажных 36-квартирных домов в Приволжском и Лиманском районах Астраханской области (180 квартир).

Однако даже при благополучном исходе строительства данных домов, вопрос с жильем сирот, состоящих в очереди, растянется на долгие годы. По сведениям министерства социального развития и труда Астраханской области, число сирот, ежегодно включаемых в список на жилье в среднем составляет порядка 100 человек (в 2018 году – 92 человека, в 2019 году – 112 человек, в 2020 году – 84 человека). При этом после определенного «скачка», произошедшего в 2018 году, с 2019 года темпы обеспечения лиц данной категории жильем вновь явно замедлились, хотя в 2020 году ситуация была несколько лучше, чем в 2019 году<sup>16</sup>.

Следует отметить, что в большинстве случаев, граждане, имеющие на руках судебные решения, обязывающие региональное Правительство обеспечить их жильем, обращаются в Астраханский областной суд с требованием о выплате компенсации за длительное непредставление жилья. Такое право предусмотрено Федеральным законом от 30.04.2010 го-

<sup>16</sup> В 2017 году жильем было обеспечено – 118 человек, в 2018 году – 151 человек, в 2019 – 54 человека, в 2020 году – 79 человек. Из указанного количества также обеспечиваются и граждане, имеющие судебные решения.

да № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Как показывает судебная практика в нашем регионе, размер компенсации по данной категории дел в настоящее время увеличился и составляет уже от 50 до 80 тысячи рублей. В 2020 году по сведениям сайта Астраханского областного суда административные иски были удовлетворены на сумму более 2,7 млн. рублей. Данное обстоятельство разумеется влечет дополнительную нагрузку на областной бюджет.

В адрес Уполномоченного по правам человека часто поступают обращения граждан с жалобами на отказ во включении в соответствующий список. Так, гр-н П. направил в адрес ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Трусовского района города Астрахани» заявление с просьбой включить его в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилым помещением. Мотивировал свою просьбу П. тем, что имеющаяся у него жилплощадь не соответствует установленной учетной норме (11 м<sup>2</sup>). Однако последовал отказ на том основании, что гр-н П. якобы обеспечен жилой площадью более нормы. В ходе проверки выяснилось, что П. действительно является собственником доли в квартире площадью около 40 м<sup>2</sup>, однако, помимо него, в ней зарегистрированы и постоянно проживают ещё четыре человека. Простой расчет показывает, что на каждого жильца приходится менее учетной нормы. Уполномоченный по правам человека счёл отказ Центра неправомерным и направил его руководителю соответствующее заключение. В результате было принято решение о включении гр-на П. в список лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями.

Особый вопрос: где проживать лицам указанной категории, достигших 23-х лет? Воспользоваться возможностью найти крышу над головой, поселившись в учреждениях для детей-сирот (в соответствии с Постановлением Правительства Астраханской области от 21.12.2016 года № 451-П), они не могут. В различных субъектах Российской Федерации данная проблема решается по-разному. В некоторых регионах компенсируется часть затрат на аренду жилья, в других – создан маневренный фонд или социальные гостиницы.

Судя по обращениям, поступавшим в 2020 году, имеются проблемы, связанные с реализацией Постановления Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 года № 397. Этим нормативным правовым актом утверждены Правила формирования списков детей-сирот, детей, остав-

шихся без попечения родителей и лиц из их числа, которые достигли 23-летнего возраста. Документ вызвал массу интерпретаций и толкований, а также неоднозначную судебную практику.

В целом новые Правила были восприняты в том духе, что лица, достигшие 23 лет, должны включаться в списки на получение жилья, если это по каким-то причинам не было сделано ранее. Однако в Астраханской области региональное министерство социального развития и труда выносит «отказные решения». Граждане вынуждены обращаться в суд. Анализируя судебную практику, можно предварительно сделать следующий вывод: добиться гражданину положительного решения суда можно, но только доказав, что ранее им предпринимались попытки добиться включения в список либо, что не включение в список произошло не по его вине. Так, Кировский районный суд г. Астрахани удовлетворил исковые требования гр-ки А., которой уже минуло 23 года, о включении её в список на получение жилья. Свои требования гр-ка А. мотивировала тем, что длительное время, в том числе в период нахождения в детском социальном учреждении, являлась недееспособной. Таким образом предпринимать соответствующие меры должна была администрация детского учреждения. Решение суда вступило в законную силу.

Жилищные вопросы зачастую напрямую связаны с отношениями собственности и проблемами её отчуждения.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области, по состоянию на конец октября 2020 года на исполнении находится 35 исполнительных производств о сносе многоквартирных домов. Все они расположены в областном центре.

Так, в обращениях 2020 года поднимался вопрос о возможном иницировании процедуры сноса многоквартирного дома по адресу: город Астрахань, улица Ихтиологическая/Социалистическая, № 31/22. Ещё в 2017 году Ленинский районный суд г. Астрахани признал за гр-кой Ж. право собственности на указанный объект. В течение нескольких лет она продала 23 жилых помещения в указанном доме, который de facto превратился в многоквартирный. Однако в июле 2020 года решение суда первой инстанции было отменено Астраханским областным судом с вынесением нового решения – об отказе в удовлетворении исковых требований. Возмущение и беспокойство жильцов вполне можно понять. Ино-

го жилья у них нет, но перед ними реально маячит перспектива остаться на улице. При этом, все они в своё время выступали добросовестными покупателями, поскольку на момент совершения ими сделки купли-продажи жилого помещения право собственности застройщика на дом было вполне легально признано судебным органом.

В марте 2020 года к Уполномоченному по правам человека обратилась женщина – инвалид III группы, действующая как в своих интересах, так и в интересах дочери, которая является инвалидом I группы. Они проживали в многоквартирном доме, расположенном в городе Астрахани. Согласно распоряжению администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 16.03.2020 № 485-р, многоквартирный дом признан аварийным и подлежащим сносу. При этом срок отселения граждан установлен до 1 декабря 2024 года. Экспертиза оценила техническое состояние дома как аварийное – состояние фундамента, стен, перекрытия, крыши и кровли, перегородок, полов, дверей, окон, лестницы неудовлетворительные. Таким образом, действительно имелась вероятность обрушения здания. Однако администрация МО «Город Астрахань» бездействовала. Совместно с прокуратурой города Астрахани удалось добиться решения вопроса предоставления семье заявительницы жилья во внеочередном порядке (решение Кировского районного суда г. Астрахани от 17.09.2020 года).

## ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

В условиях введения ограничительных мероприятий с целью противодействия распространению новой коронавирусной инфекции многие предприятия и индивидуальные предприниматели осуществляющие деятельность, прежде всего, – в сфере торговли, общественного питания, сервиса и услуг, приостановили свою деятельность.

В этот период значительно участились случаи нарушения трудовых прав работников. Так, в 2020 году, по сведениям Гоструинспекции в Астраханской области, существенно увеличилось количество жалоб на работодателя по следующим тематикам:

- нарушение сроков выплаты заработной платы (311 жалоб в 2020 году, 228 – в 2019);
- принуждение работников к подаче заявления о предоставлении отпуска без сохранения заработной платы (135 в 2020 году; 4 – в 2019);

- принуждение работников к подаче заявления об увольнении по собственному желанию (172 – в 2020 году; 2 – в 2019);
- неправомерное объявление простоя (110 – в 2020 году; в 2019 году таких жалоб не было).

Согласно информации Агентства по занятости населения Астраханской области, в 2020 году было признано безработными более 61 тыс. чел., что в 4 раза больше, чем в 2019 году (15,1 тыс. чел.). По данным Астраханьстата в IV квартале 2020 года уровень безработицы по отношению к численности рабочей силы составил 8,3, что больше прошлогоднего показателя (7,2).

В этих условиях участились жалобы, связанные с выплатой соответствующих пособий. При этом выявилась проблема, требующая, по мнению Уполномоченного по правам человека, разрешения на федеральном уровне.

Так, гр-н А. в своем обращении сообщил следующее. В июле 2017 года он встал на учет в службе занятости, как «ребенок-сирота ранее не работавший». Нужно отметить, что для этой категории безработных установлен особый, повышенный размер пособия (порядка 25 тысяч рублей). Ежегодно – на протяжении двух лет – заявитель проходил перерегистрацию, вопросов к нему не возникало, выплата пособия возобновлялась. «Внезапно» в 2020 году служба занятости обнаружила, что гр-н А. в 2015 году оказывается несколько месяцев был трудоустроен. Действительно, обучаясь в Астраханском автомобильно-дорожном колледже, гр-н А. с 10 января по 20 февраля 2015 года проходил практику в ООО МФ «Дельта-мост». При этом, он, как и другие практиканты, был официально зачислен в штат как работник с оформлением трудовой книжки. Таким образом, как оказалось А. имеет трудовой стаж – 1 месяц 10 дней и, кроме того, получил «трудовой доход» в 6 тысяч рублей. Теперь же, «введенная в заблуждение» служба занятости требует с гр-на А. 168 тысяч рублей.

Практически в аналогичной ситуации оказался гр-н М., который летом 2019 года обратился в службу занятости по вопросу о признании его безработным. После принятия 3 июля положительного решения, гр-ну М. было назначено пособие. Однако при регистрации в 2020 году служба занятости обнаружила, что у М. был заключен агентский договор со страховой компанией, расторгнутый 28 июля, то есть спустя 25 дней после получения статуса безработного. При этом, по словам М., он не воспринимал себя «занятым», так как, по его утверждению, никаких функций в страховой компании не выполнял, зарплату не получал (имеется справка об отсутствии дохода). Тем не менее, службой занятости через суд с гр-на М. взыскано 87 тысяч рублей.

Таким образом, вместо пособия они получили непосильное для них денежное обязательство. Между тем совершенно очевидно, что и гр-н А. и гр-н М. находились в ситуации, когда они, во-первых, по факту реально были безработными и, во-вторых, у них нет средств для уплаты долга за якобы «неосновательное обогащение».

Описанные случаи свидетельствуют о наличии двух проблем. Во-первых, у службы занятости отсутствует обязанность по обязательной проверке реального положения заявителя – с точки зрения отсутствия у него каких-либо доходов либо на наличие обстоятельств, препятствующих получению статуса безработного. Во-вторых, Уполномоченный по правам человека полагает, что взыскание пособия должно быть пропорционально периоду, когда гражданин числился занятым.

Ещё одна проблема – формальная занятость. Так, гр-ка К., обучается в магистратуре по очной форме; она не только не получает стипендию, но и сама платит за учёбу. При этом, по букве действующего законодательства К. считается «занятой» (логика, видимо такова: учиться и работать одновременно невозможно, хотя в современном мире это уже не так). Гр-н О., работая в одном из ВУЗов на 0,3 ставки и получая буквально копейки, обратился в службу занятости с целью поиска более оплачиваемой работы. Однако ему было отказано, поскольку он, согласно законодательству, также подпадает под категорию «занятых».

Как видно из представленных выше сведений, особенно остро встала проблема обеспечения прав работников при объявлении простоя. Так, к Уполномоченному по правам человека поступили жалобы работников одного из учреждений социального обслуживания, связанное с решением работодателя об объявлении простоя. Здесь, очевидно, основная проблема – действующая норма Трудового кодекса Российской Федерации о том, что в ситуации, когда простой объявляется по причинам, не зависящим от работодателя и работника, время простоя работнику оплачивается в размере не менее  $\frac{2}{3}$  тарифной ставки, оклада, рассчитанных пропорционально времени простоя. Между тем трудовое законодательство предполагает, что заработная плата складывается не только из оклада, но и различных компенсационных выплат, ставок. Но, так как в расчет оплаты простоя берется не средняя заработная плата, а лишь окладная его часть, и никаких других условий определения ее размера законодательством не установлены, то работники будут получать суммы ниже МРОТ. Вряд ли такое положение можно считать справедливым. В частности, одна из заявительниц – гр-ка К. – является единственным кормильцем в семье, одна воспитывает двоих детей, имеет непогашенный кредит.

Остается актуальной проблема ненадлежащего оформления трудовых отношений. В частности, гр-ка А. обратилась через Интернет в клининговую компанию по вопросу трудоустройства, где ей предложили работу уборщицы в одном из сетевых супермаркетов. В итоге, проработав несколько недель, она так и не получила зарплату и прекратила работу. Трудовой договор с ней не заключался. Клининговая компания, очевидно, считая себя своего рода «биржей труда», уверяла гр-ку А., что договор с ней должен заключить магазин. Однако руководство торгового учреждения, справедливо полагая, что в данном случае имел место аутсорсинг, считало работодателем клининговую компанию. Уполномоченным по правам человека было оказано правовое содействие гр-ке А. с целью обращения в суд, хотя доказать как сам факт работы А. в магазине, так и факт обращения в клининговую компанию было весьма проблематично. К чести последней она не стала спорить с женщиной, пошла на заключение мирового соглашения и выплатила ей причитающуюся сумму. Судя по жалобам астраханцев, оказавшихся в аналогичных ситуациях, для поиска работы они использовали популярные интернет-сервисы. Сама работа должна была осуществляться в Астраханской области, но юридически работодатели были зарегистрированы в других регионах.

Помимо трудовых договоров работодатели обязаны оформлять иные локальные акты, предусмотренные трудовым законодательством, однако, как показывают жалобы граждан, зачастую они не делают это, что приводит к весьма тяжелым последствиям для людей. Примечательный в этом смысле случай произошел с двумя заявителями Д. и Н. – жителями Икрянинского района, семьи которых из-за недобросовестного оформления документов работодателем оказались в сложном положении.

Суть дела такова. В сентябре 2018 года жены заявителей обратились в ГКУ Астраханской области «Центр социальной поддержки населения Икрянинского района» с заявлениями о назначении пособий, каковые были им были выплачены. Однако в 2020 году Центр выявил факт того, что Д. и Н. с марта по декабрь 2018 года осуществляли трудовую деятельность в одном из рыболовецких хозяйств. Это подтверждается сведениями из Пенсионного фонда России о состоянии индивидуальных лицевых счетов данных лиц. В этой связи Центр потребовал от семей заявителей возратить «излишне выплаченные суммы пособий». Между тем, в ходе рассмотрения обращений было установлено, что ещё в апреле 2018 года Д. и Н. подали работодателю заявления об увольнении. По-

следний, выдав им трудовые книжки с записями об увольнении, на самом деле соответствующий приказ не оформил; более того, – продолжал уплачивать за них страховые взносы вплоть до конца 2018 года! Лишь после вмешательства Уполномоченного по правам человека рыболовецкое хозяйство признало ошибку, направило в пенсионный фонд и налоговую инспекцию корректирующие отчеты, касающиеся трудовой деятельности заявителей. В адрес директора Центра Уполномоченным по правам человека были направлены рекомендации об аннулировании требований к заявителям, что и было сделано.

В 2020 году обозначилась ещё одна существенная проблема: речь идет об оформлении прекращения трудовых отношений с фактически отсутствующим работодателем. Так, в адрес Уполномоченного по правам человека обратилась гр-ка П., проживающая в селе Никольское Енотаевского района. Много лет она проработала парикмахером в небольшом салоне, учредителем которого издавна являлась Енотаевская районная организация Всероссийского общества инвалидов. Сама же парикмахерская располагалась в здании, занимаемом филиалом одного из образовательных учреждений. После того, как в 2019 году умер руководитель районной организации ВОИ, а нового человека, согласного исполнять эту общественную должность так и не нашлось, организация фактически распалась, по сути «самоликвидировалась», хотя на бумаге продолжала существовать. На самом же деле некому стало собирать членские взносы, решать вопросы о привлечении средств спонсоров и благотворителей (из них и производилась символическая арендная плата).

Гр-ка П. решила прекратить трудовую деятельность. И тут выяснилось, что она не может это сделать. Сначала заявительница долго не могла найти свою трудовую книжку. В конце концов выяснилось, что все документы по сути ликвидированной районной организации ВОИ были переданы на хранение в администрацию муниципального образования «Енотаевский район». Но теперь встал другой вопрос: кто внесет запись об увольнении и поставит печать? Прежний председатель умер, а нового – нет. Поскольку на протяжении длительного периода времени районной организацией ВОИ в Управление Минюста Российской Федерации по Астраханской области не предоставлялась какая-либо отчетность, последнее обратилось в Енотаевский районный суд с административным иском о прекращении деятельности юридического лица. В августе соответствующее решение было принято, в сентябре вступило в законную силу. И вновь встал вопрос: как заявительнице прекратить

трудовые отношения и получить трудовую книжку? Изучив действующее законодательство и судебную практику, Уполномоченный по правам человека оказал гр-ке П. помощь в прекращении трудовых отношений в судебном порядке.

В данном разделе, посвященном трудовым правам, следует остановиться на специфическом виде трудовой деятельности: службе сотрудников правоохранительных органов, в частности, – сотрудников полиции. Обратившийся к Уполномоченному по правам человека гр-н Г. ещё в 2012 году был уволен со службы в органах внутренних дел в связи с грубым нарушением служебной дисциплины (пункт 6 части 2 статьи 82 Федерального закона от 30.11.2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Не согласившись с расторжением служебного контракта, он пытался доказать незаконность принятого решения посредством рассмотрения служебного спора в УМВД России по Астраханской области. В марте и мае 2012 года заявитель получил отрицательные ответы на свои обращения за подписью начальника управления по работе с личным составом. В октябре 2019 года у гр-на Г. появились основания полагать, что документы подписаны неуполномоченным лицом, в связи с чем он обратился к начальнику УМВД России по Астраханской области – с просьбой направить решение уполномоченного руководителя по рассмотрению служебных споров. Однако, как оказалось, материалы по его заявлениям 2012 года уничтожены по истечению сроков хранения.

Согласно Федеральному закону от 22.10.2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле», документы по личному составу, законченные делопроизводством позже 1 марта 2003 года хранятся в течение 50 лет. Тем самым, если бы в 2012 году материалы по рассмотрению служебного спора были приобщены к личному делу Г., в настоящее время он мог бы получить копии ранее данных ему ответов и инициировать проверку по интересующему вопросу.

Вместе с тем, ни Федеральный закон от 30.11.2011 года № 342-ФЗ, ни Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28.04.2014 года № 381 «О некоторых вопросах централизованного учета данных сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации,

граждан Российской Федерации, поступающих на службу в органы внутренних дел» не содержат положений о том, что документы, связанные с рассмотрением служебных споров, в том числе и решения по рассмотрению жалоб о несогласии с увольнением, приобщаются к личному делу сотрудника органов внутренних дел. Полагаю, что подобное ведение документооборота по личному составу было бы логически верным и отражало бы полную картину по несению службы и допущенным правонарушениям сотрудником полиции.

## ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Прежде всего, укажем на то, что остается актуальной проблема ошибочного взыскания задолженности по исполнительным производствам с граждан, имеющих с должниками тождественные персональные данные. Зачастую данное обстоятельство не даёт возможности судебным приставам правильно идентифицировать гражданина как должника по исполнительному производству.

В частности, в такой ситуации оказалась гр-ка М., которая обратилась к Уполномоченному по правам человека по вопросу ошибочного списания с ее банковского счета денежных средств судебными приставами-исполнителями. Сумма долга с нее была взыскана необоснованно, так как ее персональные данные полностью совпадали с данными реального, настоящего должника. Заявительница обратилась в Кировский РОСП г. Астрахани по поводу возврата денежных средств. Однако время шло, а деньги гр-ке М. не возвращали. Лишь после обращения последней к Уполномоченному по правам человека дело сдвинулось с мертвой точки. Судебный пристав-исполнитель направил в адрес взыскателя досудебную претензию о возврате ошибочно перечисленных денежных средств, что тот, к его чести, довольно оперативно сделал. Вскоре после этого денежные средства в полном объеме были возвращены гр-ке М.

В чём причина возникновения такого рода казусов, ущемляющих имущественные права граждан, причиняющих им, помимо материальных, ещё и эмоциональные неудобства? Дело в том, что при направлении судебными приставами-исполнителями электронных запросов проверки персональных данных, имущественного положения физических лиц в регистрирующих органах и кредитных организациях происходит в автоматическом режиме. При совпадении фамилии, имени, отчества и даты

рождения выдается вся информация вне зависимости от совпадения или несовпадения иных установочных данных. Сведения о месте рождения в получаемых ответах также не содержатся. Это и приводит к тому, что «должниками» оказываются совершенно посторонние люди.

Ещё один пример. Гр-ка К., уроженка Икрянинского района является полной тёзкой должника, в отношении которого вынесен судебный акт, и которая проживает в Краснодарском крае (при этом совпадают не только фамилия, имя, отчество, но число, месяц и год рождения). В этой связи на её банковский счет и имущество был наложен арест. Хотя благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека проблему удалось благополучно разрешить, заявительница вполне обоснованно поставила вопрос о том, чтобы впредь она была ограждена от подобных инцидентов.

Из приведенных примеров ясно следует, что «гражданин-двойник» узнает о возбужденном исполнительном производстве уже после списания части суммы в счет погашения чужого долга. И каждый раз ему необходимо представлять судебному приставу-исполнителю доказательства того, что в исполнительном документе речь идет о другом лице. Не спасает ситуацию даже тот факт, что лицо включено в реестр двойников Банка данных автоматизированной информационной системы ФССП России. Непросто найти выход из подобной ситуации. Получается, что еще на стадии рассмотрения дела судьёй не была установлена личность должника. Но и в судебном процессе нельзя выявить «двойника», проживающего в другом регионе (особенно если ответчик не является в процесс).

В этой связи, Уполномоченный по правам человека поддерживает то обстоятельство, что в 2020 году наконец была внесена поправка в Федеральный закон от 02.10.2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Так, согласно новой редакции статьи 13 указанного закона в исполнительных документах, направляемых судебным приставам, необходимо будет указывать один из уникальных идентификаторов должника: страховой номер индивидуального лицевого счета, ИНН и другие сведения, позволяющие точно идентифицировать человека. Отныне при поступлении исполнительного документа проверяется его соответствие требованиям действующего законодательства. В рамках возбужденного исполнительного производства направляются запросы в регистрирующие органы для получения персональных данных СНИЛС, ИНН, паспортных данных. В случае если основные данные должника ФИО, дата и место рождения совпадают, различить должника можно по СНИЛС, ИНН, паспортным данным, Пенсионный фонд России предоставляет эти све-

дения на всех граждан. При поступлении обращения гражданина-двойника, судебный пристав-исполнитель исключает персональные данные гражданина, не являющегося должником по исполнительному производству.

Будем надеяться, что данная новация всё же сведет к минимуму риски ошибочной идентификации должника.

Однако на неправильной идентификации должника проблемы в деятельности судебных приставов-исполнителей не закладываются. В своей практике по рассмотрению жалоб в 2020 году Уполномоченный по правам человека сталкивался со случаями грубого нарушения порядка исполнительного производства, связанными с тем, что должник не уведомлялся о принудительном исполнении требований. В частности, подобное произошло с гр-кой А., которая обратилась к Уполномоченному по правам человека с жалобой на действия судебных приставов-исполнителей. По результатам проверки было установлено следующее. Ещё в апреле 2019 года постановлением мирового судьи судебного участка № 2 заявительница признана виновной в совершении административного правонарушения; ей было предписано выплатить штраф, что она и сделала незамедлительно. Однако в мае 2020 года гр-ка А. неожиданно узнала, что в счет исполнительского сбора с неё взыскано 1000 рублей. Уполномоченным по правам человека было направлено запрос в Управление ФССП по Астраханской области. В ходе служебной проверки выяснилось, что доказательства направления «должнице» постановления о возбуждении исполнительного производства в деле отсутствуют. Получается, что гр-ка А. не была предупреждена о принудительном исполнении требований исполнительного документа, а также о взыскании с нее исполнительского сбора.

В целях устранения выявленных нарушений гр-ке А. был разъяснен порядок возврата необоснованно взысканного исполнительского сбора, установленной Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2020 года № 550 «Об утверждении правил возврата должнику исполнительского сбора». В итоге неправомерно удержанные денежные средства гр-ке А. были возвращены.

С неправомерными действиями (а чаще – бездействием) судебных приставов-исполнителей сталкиваются не только взыскатели, но и должники по исполнительному производству. Имеют место случаи, когда должностные лица территориального органа ФССП России выносили постановления, однако не контролировали их реализацию. Подобная ситуация случилась с гр-кой С., которая обратилась к Уполномоченному

по правам человека с жалобой на бездействие судебных приставов-исполнителей. Заявительница неоднократно обращалась в Приволжский РОСП по вопросу уменьшения размера удержаний, который к моменту обращения к омбудсмену составлял половину размера её пенсии, являвшейся единственным источником доходов. Судебный пристав-исполнитель клятвенно уверил гр-ку С., что взыскание будет уменьшено до 20%, но когда она запросила районное управление Пенсионного фонда Российской Федерации выяснилось, что размер удержаний сохранился прежний. По просьбе Уполномоченного по правам человека Управление ФССП России по Астраханской области провело тщательную проверку. Выяснилось, что судебный пристав-исполнитель действительно вынес постановление об обращении взыскания на пенсию с удержанием в размере 20%, однако не проконтролировал исполнение отделением ПФР данного постановления.

Денежные средства, излишне удержанные с пенсии, были заявителю возвращены. Однако данная история весьма поучительна. Учитывая то, что исполнение судебного акта не должно приводить к нарушению прав и законных интересов должника и осуществляться без учета основополагающих принципов исполнительного производства, судебный пристав-исполнитель был обязан проконтролировать исполнение выносимых им постановлений не только должником, но и другими субъектами (в данном случае пенсионным органом).

Следующий случай примечателен тем, что «бездействие» судебного пристава-исполнителя стало следствием пандемии COVID-19. К Уполномоченному по правам человека обратился гр-н К., который в связи с тяжелым материальным положением решил пройти внесудебную процедуру банкротства физического лица. Порядок признания физического лица банкротом предполагает, что в отношении должника исполнительное производство считается оконченным по основанию, предусмотренному пунктом 4 части 1 статьи 46 Федерального закона от 02.10.2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (то есть ввиду отсутствия у него имущества, на которое можно обратить взыскание).

Однако исполнительное производство в отношении гр-на К. не было окончено, поскольку судебный пристав-исполнитель для констатации факта отсутствия у должника имущества должен был выехать на место его жительства, однако не делал это, ссылаясь на Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 215-ФЗ «Об особенностях исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также возврата просроченной задолженности в период распространения новой коронави

русной инфекции». Этот нормативный правовой акт устанавливал временный «мораторий» на осмотр и арест движимого имущества должника, находящееся по месту его жительства.

Однако примечателен следующий факт. Возбужденное в том же 2020 году, но чуть ранее, исполнительное производство в отношении гр-на К. было окончено в связи с тем, что «невозможно установить местонахождение должника, его имущества либо получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях». Очевидно, что имущественное положение К. за столь короткое время кардинально не могло существенно измениться.

Перечень исполнительных действий, которые может совершать судебный пристав-исполнитель, установленный Федеральным законом «Об исполнительном производстве», не является исчерпывающим. Законодатель предоставил приставам определенную свободу действий. Однако сами судебные приставы-исполнители вряд ли будут самостоятельно изыскивать дополнительные методы. В указанном случае Уполномоченный по правам человека предложил заявителю испробовать следующий вариант: самостоятельно составить перечень своего имущества, сделать фотографии всех комнат своего жилого помещения с разных ракурсов, с тем, что имелось визуальное представление о вещах, которые в них имеются, а затем направить всё это в службу судебных приставов через электронную приемную. Кроме того, возможно следует рассмотреть возможность внесения изменений статью 64 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части расширения перечня исполнительных действий.

Судя по обращениям, нарушения прав людей в процессе исполнительного производства, подчас результат отсутствия элементарного взаимодействия судебных приставов-исполнителей с гражданами. Так, в мае 2020 года гр-ка В. неоднократно пыталась связаться с должностными лицами одного из районных отделов УФССП города Астрахани, чтобы выяснить причины списания денежных средств с банковской карты. Учитывая, что в телефонном режиме это сделать не удалось, она отправила письмо на электронную почту. Однако тяжелое материальное положение требовало незамедлительного вмешательства в проблему и принятия оперативных мер. Благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека удалось добиться приостановления исполнения производства на месяц, а за это время было вынесено определение мирового судьи о рассрочке исполнения судебного акта. Вместе с тем, по проше-

ствии месяца судебный пристав-исполнитель не только не начал исполнять указанное определение суда, но и произвел удержания на сумму, которая превышала размер долга. После письма Уполномоченного по правам человека в адрес руководства Управления Федеральной службы судебных приставов по Астраханской области заявительнице была возвращена как вся ранее взысканная сумма по судебному акту, так и излишне удержанные денежные средства. Исполнение судебного приказа началось с учетом предоставленной рассрочки.

Другой пример. Взыскатель гр-ка С. периодически обращалась к Уполномоченному по правам человека по поводу проверки действий судебных приставов-исполнителей. С самого начала ставился вопрос о проверки правильности получаемой по исполнительному производству суммы, размер которой варьировался от 42 до 500 рублей ежемесячно. Однако в сентябре 2020 года заявительница перестала получать какие-либо денежные средства. Выяснилось, что причиной тому является объединение всех исполнительных производств в отношении должника в сводное, а новое постановление об обращении взыскания на доход последнего было направлено администратору денежных средств (в данном случае в Отделение Пенсионного Фонда России по Астраханской области) только в декабре 2020 года.

В обращениях о несогласии с действиями и решениями судебных приставов-исполнителей граждане периодически пишут о том, что не знали о возбуждении исполнительного производства, не получали соответствующего постановления (об обращении взыскания на доходы, наложении ареста на имущество, ограничении на выезд за пределы страны). Оснований не доверять этим утверждениям нет. Однако машина исполнительного производства уже запущена: деньги взыскателю перечисляются, а должнику остаётся писать жалобы и доказывать, что размер удержаний чрезмерно высок для него, обеспечительные меры применены необоснованно. В этой связи, возможно, следует внести поправку в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», установив следующее правило: постановления судебного пристава-исполнителя об удержаниях денежных средств и применении обеспечительных мер могут быть вынесены только при наличии сведений о получении должником-гражданином постановления о возбуждении исполнительного производства.

## ПРАВА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В 2020 году к Уполномоченному по правам человека обратился житель г. Астрахани гр-н Ю., который поставил вопрос о правомерности близкого «сосуществования» на полках магазинов продовольственных и непродовольственных товаров. В самом деле, нередко на полках магазинов (как довольно крупных универмагов, так и небольших ларьков) можно видеть в непосредственной близости друг от друга продукты питания и, скажем, стиральные порошки, чистящие средства и иные товары бытовой химии.

Ранее гр-н Ю. обращался в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Астраханской области, однако остался недоволен ответом; согласно позиции территориального органа Роспотребнадзора проблема вроде бы и имеет место, однако упирается в то, что вопрос недостаточно регламентирован. В самом деле, анализ нормативной базы говорил в пользу этого. Согласно статье 15 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пищевые продукты, а также «контактирующие с ними материалы и изделия», в том числе «в процессе их[...] хранения[...] и реализации населению должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям». При этом Санитарно-эпидемиологические правила СП 2.3.6.1066-01<sup>17</sup>, устанавливая требование того, что «в торговых залах выделяются отдельные торговые зоны (отделы, места) для реализации продовольственных и непродовольственных товаров» и что «реализация непродовольственных товаров не должна осуществляться в непосредственной близости от отделов, реализующих пищевые продукты», всё же не содержат конкретного указания – что же такое непосредственная близость.

С другой стороны, согласно требованиям Технического регламента Таможенного союза ТРТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 года № 880, «не допускается хранение пищевой продукции с непищевой в случае, если это может привести к загрязнению пищевой продукции». Однако опять-таки не уточняется: при каких условиях такое загрязнение может считаться состоявшимся.

В связи с наличием явного пробела в нормативном регулировании Уполномоченным по правам человека в Астраханской области были направлены письма Уполномоченному по правам человека в Российской

<sup>17</sup> СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов», утвержденные Постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 7 сентября 2001 года № 23.

Федерации Москальковой Т.Н., члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Башкину А.Д., Главному государственному санитарному врачу Российской Федерации Поповой А.Ю. Последняя согласилась с позицией астраханского омбудсмана и сообщила, что его предложения будут учтены при доработке проекта Санитарно-эпидемиологических требований к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов.

И к концу 2020 года действительно произошел существенный сдвиг в данном вопросе. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 20.11.2020 года № 36 с 1 января 2021 года признаны утратившими силу санитарно-эпидемиологические правила СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов» и одновременно утверждены новые СП 2.3.6.3668-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям деятельности торговых объектов и рынков, реализующих пищевую продукцию». Пунктом 5.1 СП 2.3.6.3668-20 предусмотрено, что при осуществлении торговой деятельности необходимо соблюдать требования к последовательности (поточности), исключая встречные или перекрестные потоки неупакованной пищевой и непищевой продукции, а также неупакованной переработанной и готовой к употреблению пищевой продукции. В торговых объектах должны быть выделены складские помещения для раздельного хранения пищевой и непищевой продукции. При невозможности выделения отдельных складских помещений для пищевой и непищевой продукции допускается наличие одного помещения с размещением пищевой и непищевой продукции в разных зонах (участках), обеспечивающих условия, исключая соприкосновение пищевой и непищевой продукции, загрязнение и (или) изменение органолептических свойств пищевой продукции. В торговых залах для реализации непищевой продукции должны быть выделены отдельные торговые зоны (отделы, секции, стеллажи) (пункт 5.5 СП 2.3.6.3668-20).

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

Жалобы на органы предварительного следствия и дознания указывают на отсутствие взаимодействия между отделами полиции и гражданами. Направление заявлений о правонарушении в дежурную часть требует от граждан постоянного контакта, взаимодействия с лицом, которому поручено провести проверку по изложенным обстоятельствам.

К сожалению, сохраняет свою актуальность проблема необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела. Так супруги К. просили провести проверку в отношении сотрудников отдела полиции № 2, которые рассматривали вопрос правомерности действий гр-на А. Дело в том, что последний арендовал автомобиль супруги К. Несмотря на то, что срок договора истекал в апреле 2014 года, последний перестал вносить денежные средства за пользование транспортным средством. Когда встал вопрос о возврате автомобиля, гр-н А. сказал, что разбил имущество. В последующем А. «кормил завтраками» и отключил телефон. Вместе с тем, в возбуждении уголовного дела было отказано, поскольку невозможно опросить А., находившегося в местах лишения свободы. После вмешательства Уполномоченного по правам человека и направлении ходатайства о проведении проверки в прокуратуру уголовное дело было возбуждено по факту мошенничества.

Волокита в подобных вопросах это далеко не единственная проблема. В ряде случаев заявителей просто не уведомляли о принятых решениях. Например, в марте 2020 года гр-н Б. просил возбудить уголовное дело в отношении неустановленных лиц по факту нанесения побоев. Не получив информации о результатах проверки, 29.07.2020 обратился к Уполномоченному по правам человека с просьбой помочь получить информацию о судьбе заявления. Однако выяснилось, что уголовное дело было возбуждено еще 27.06.2020. А ведь Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации четко закрепляет право потерпевшего на получение копии постановления о возбуждении уголовного дела, о признании его потерпевшим (статья 42). Попраение элементарных норм права только дисквалифицирует сотрудников полиции в глазах граждан.

Одним из источников данной проблемы является отсутствие в законодательстве сроков проведения доследственной проверки. В связи с этим, полагаю, что в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации следует установить пресекательный срок проверочных мероприятий, равный, например, 4 месяцам со дня поступления заявления потерпевшего. Если проверка не будет окончена в течение данного времени, уголовное дело следует возбуждать автоматически. Следует также рассмотреть вопрос о возвращении прокурору права на возбуждение уголовного дела в случае, если постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменяется им.

В 2020 году продолжали поступать обращения о длительности предварительного следствия. Так гр-н Т. был задержан отделом полиции № 2 УМВД России по г. Астрахани еще 05.07.2019 по подозрению в со-

вершении преступления. В этот же день ему предъявлено обвинение по пункту «а» части 3 статьи 111 Уголовного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем, уголовное дело поступило в Ленинский районный суд г. Астрахани только 25.05.2020. И это несмотря на то, что, ввиду нарушения требований о разумных сроках уголовного судопроизводства (статья 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации), в феврале 2020 года прокуратура вносила представление начальнику следственного управления УМВД России по г. Астрахани

В аналогичную ситуацию гр-н Т. предварительное расследование в отношении которого тоже осуществлял названный отдел полиции № 2. В январе 2020 года Т. взят под стражу по подозрению в совершении преступления, предусмотренного пунктами «а, г» части 2 статьи 161 Уголовного кодекса Российской Федерации. В апреле 2020 года прокуратура Ленинского района г. Астрахани вновь направила акт прокурорского реагирования по поводу допущенной волокиты при расследовании уголовного дела. Уголовное дело поступило в суд только в мае 2020 года.

Анализ сайта Астраханского областного суда показал, что за прошедший год рассмотрено 3 административных дела о присуждении компенсации за нарушение права на досудебное производство по уголовному делу. Всего из средств федерального бюджета в пользу граждан подлежат взысканию 395000 рублей.

Порой правоохранительные органы допускают волокиту и по уголовным делам, относящихся к категории небольшой тяжести. А это уже больше показывает нежелание расследовать (или производить дознание).

Так с 2019 года омбудсмен держал на контроле вопрос защиты прав гр-на Н. по вопросу деятельности правоохранительных органов. Несколько лет астраханец добивался назначения уголовного наказания для своего обидчика. Несмотря на то, что последний признавал вину, уголовное дело так и не было отправлено в суд, поскольку истекли сроки привлечения к ответственности. Тогда потерпевшему ничего не оставалось, как предъявить требование к государству о выплате компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок.

История началась еще в июне 2017 года, когда гр-н Н. обратился в районный отдел полиции с заявлением о возбуждении уголовного дела ввиду причинения вреда здоровью гр-ом В. Пять месяцев понадобилось правоохранительному органу, чтобы усмотреть признаки преступления – части 1 статьи 112 Уголовного кодекса Российской Федерации «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью».

Однако само производство дознания, по сути, началось в августе 2018 года – когда сотрудник полиции стал допрашивать подозреваемого и свидетелей. Еще через некоторое время проведены судебно-медицинская экспертиза, очная ставка, проверка показаний на месте, дополнительные допросы участников процесса. Все это продолжалось до февраля 2019 года. В сентябре 2019 года дознаватель постановил прекратить уголовное дело в связи с истечением сроков давности уголовного преследования.

Общая продолжительность досудебного производства по заявлению гр-на Н. составила 2 года 2 месяца. И это при том, что законодатель по названной статье Уголовного Кодекса РФ, относящейся к категории небольшой тяжести, выделил всего два года и на стадию предварительного расследования, и на вынесение приговора.

Потерпевший обратился в аппарат Уполномоченного по правам человека по вопросу отмены постановления о прекращении уголовного дела. Однако ему была разъяснена бесперспективность такой жалобы. Вместе с тем, гр-н Н. узнал о наличии у него другого права, предусмотренного Федеральным законом от 30.04.2010 N 68-ФЗ, – на получение компенсации на нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок. Заявителю была дана информация о порядке обращения в суд с соответствующим административным иском к Министерству финансов Российской Федерации и Управлению Министерства внутренних дел в Российской Федерации по Астраханской области. В основу требований гр-н Н. положил неоднократный отказ в возбуждении уголовного дела, отсутствие должной организации работы дознавателя, несоблюдение процессуальных сроков должностными лицами, формальный подход к следственным действиям.

Июминка ситуации, в которой оказался административный истец заключалась в том, что ранее определением Астраханского областного суда от 13.12.2019 производство по настоящему делу прекращено, поскольку прокуратура уведомила «потерпевшего» о возобновлении производства по уголовному делу. Вместе с тем, Уполномоченным по правам человека было выявлено, что постановление отдела полиции о прекращении уголовного дела не отменялось. Заявителю оказано содействие в подготовке ходатайства о пересмотре определения Астраханского областного суда о прекращении производства по административному делу в связи с вновь открывшимся обстоятельством.

Астраханский областной суд взыскал в пользу гр-на Н. 25000 рублей за нарушение права на досудебное производство в разумный срок.

## VI. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

### МЕСТА ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

**Б**ез преувеличения, главное «достижение», которое можно поставить в заслугу территориальному органу Федеральной службы исполнения наказаний, – это то, что в истекшем году удалось не допустить массовой заболеваемости COVID-19 среди следственно-арестованных и осужденных к лишению свободы. В этом смысле предпринятые меры (в т.ч. по ограничению свиданий с родственниками) оказались вполне оправданными.

Тем не менее, следует признать, что наиболее актуальным остается вопрос реализации права подследственных и осужденных на медицинское обеспечение. Заявители в основном жалуются на то, что им не проводится назначенное лечение и что они не обеспечиваются назначенными лекарственными препаратами, а также – на отсутствие приема узкими медицинскими специалистами.

Так как основная масса таких жалоб поступила из следственного изолятора № 2 (город Нариманов) там, в ноябре 2020 года была проведена выездная проверка филиала «Медицинская часть № 6» ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России. Были изучены медицинские карты лиц, обращения которых находились в производстве; рассмотрен порядок ведения медицинской документации (журналов записей оказанной медицинской помощи и выдачи лекарственных препаратов и др.).

По итогам были установлены, в частности, следующие нарушения:

- несоблюдение сроков, в течение которых граждане должны были быть приняты врачом;

- ненадлежащее ведение журналов предварительной записи на прием (осмотр) медицинскими работниками, учета лекарственных препаратов и медицинских изделий, поступающих в передачах или посылках: как следствие, невозможно выявить картину заболевания, оценить состояние пациента и, при необходимости, выстроить тактику дальнейшего лечения;
- неупкомплектованность медицинского персонала.

При сопоставлении лекарственных препаратов, имевшихся в медчасти СИЗО-2 в наличии, с теми, которые закреплены в официально утвержденном перечне<sup>18</sup>, выявилось отсутствие, как минимум 47 групп лекарств, при том, что все они относились к категории «минимальных» и «обязательных». Сам по себе этот факт красноречиво говорит о том, чего стоит стандартная фраза, кочующая из одного ответа МСЧ-30 в другой: «медицинское обеспечение (имярек) организовано в соответствии с требованиями законодательства. Лекарственные препараты для оказания медицинской помощи имеются в полном объеме». По всем вышеуказанным нарушениям Уполномоченным по правам человека было направлено заключение на имя начальника УФСИН России по Астраханской области для контроля по их устранению.

Особую сложность, судя по поступающим обращениям, для учреждений уголовно-исполнительной системы представляет вопрос оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Так, в рамках рассмотрения жалобы осужденного М., отбывающего наказание в исправительной колонии № 8, установлено, что ему уже длительное время не проводится операция по эндопротезированию тазобедренных суставов. Сам гр-н М. просит учесть его мнение при выборе протеза (при этом, он готов, при необходимости, оплатить часть его стоимости), однако медчасть квалифицирует это вполне законное требование как якобы отказ от операции.

Из содержания некоторых обращений можно сделать вывод об отсутствии должной координации отдельных учреждений и подразделений уголовно-исполнительной системы при оказании людям медицинской помощи. Так, гр-н А., отбывающий наказание в исправительной колонии № 6 сообщил, что в результате прогрессирующего заболевания центральной нервной системы у него стремительно ухудшается зрение. Ещё в начале 2019 года заявителю была рекомендована в плановом порядке госпитализация в больницу ФКУЗ МСЧ-74 ФСИН России (г. Магнитогорск Челябинской области), однако вопрос не решался на протяжении двух

<sup>18</sup> «Об утверждении формулярного перечня лекарственных средств в федеральном казенном учреждении здравоохранения «Медико-санитарная часть №30 Федеральной службы исполнения наказаний» (приказ ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России от 11.11.2020 года № 51).

лет. В ходе проверки выяснилось, что администрацией ИК-6 и медчастью не обеспечивалось проведение гр-ну А. медицинских обследований, а также оформление пакета документов, необходимых для направления его на стационарное лечение. Только после вмешательства Уполномоченного по правам человека вопрос был решен и гр-н А. был направлен для проведения операции в Магнитогорск.

Поступающие в адрес Уполномоченного по правам человека жалобы подозреваемых, обвиняемых и осужденных выявили неопределенность в применении некоторых положений действующего законодательства, касающегося оказания медицинской помощи. Так, согласно приложению № 3 к Правилам внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы<sup>19</sup>, к числу платных услуг относятся «*отдельные виды* лечения, протезирования зубов»<sup>20</sup>. Осужденным в качестве платных услуг могут проводиться «*отдельные виды* инструментального, лабораторного обследования, а также лечения, протезирования зубов». Таким образом, из буквального толкования приведенных норм следует, что некоторые виды лечения и протезирования зубов должны оказываться подозреваемым/обвиняемым и осужденным бесплатно. Вместе с тем, оказание ортопедической стоматологической помощи (протезирование зубов) Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не предусмотрено.

Ещё одна серьезная проблема – реализация подследственными и осужденными права на отправку и получение почтовой корреспонденции. Особенно она актуальна для исправительной колонии № 2 и следственного изолятора №2. В ходе личного приема граждане, отбывающие наказание в виде лишения свободы, сообщают о том, что их обращения не доходят до адресатов, не поступают также ответы на направленные ранее заявления. Зачастую речь идет о реализации процессуальных прав на обжалование приговоров в вышестоящий суд. Соответственно, люди прилагают оригиналы судебных актов, которые потом безвозвратно неизвестным образом «теряются». Восстановить их людям, находящимся в заключении, чрезвычайно трудно. Отследить факт своевременности отправки писем и их получения адресатами не представляется возможным ввиду их направления простой почтовой корреспонденцией. Правилами внутреннего распорядка исправительных колоний закреплено положение о том, что осужденные должны опустить корреспонденцию в почтовый ящик, вывешенный в изолированном участке, однако просле-

<sup>19</sup> Утверждены приказом Минюста России от 14.10.2005 года № 189.

<sup>20</sup> См.: пункт 110 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 16.12.2016 года № 295 (ред. от 01.04.2020).

дить выемку писем из ящиков и передачу их в спецчасть для регистрации и последующей отправки – практически невозможно. Необходимо отметить, что, судя по штемпелям на конвертах, датах, проставленных самими заявителями и датами на сопроводительных письмах, часто жалобы из пенитенциарных учреждений поступают по истечении длительного времени, что свидетельствует о том, что не всегда корреспонденция отправляется своевременно.

Следует вновь отметить, что для лиц, содержащихся в следственных изоляторах (особенно в СИЗО-1), основная проблема – невыносимая духота в камерных помещениях в летние месяцы. При посещении СИЗО-1 во всех двадцати выборочно осмотренных камерах температура воздуха превышала допустимые 28°C. Приточно-вытяжная вентиляция поддержание нормального температурного режима не обеспечивала. В этой связи Уполномоченный по правам человека вынужден вновь констатировать: люди, не признанные виновными, находятся в экстремальных условиях, что негативно сказывается на состоянии их здоровья. Поскольку обозначенная проблема применительно к следственным изоляторам носит по существу хронический характер, со стороны руководства УФСИН России по Астраханской области необходимы решения системного характера, включающие ряд специальных мер, вводимых в действие именно в летний период. В частности:

- ревизия и полная модернизация всей системы вентиляции, с точки зрения обеспечения притока воздуха;
- размещение лиц с заболеваниями сердца и дыхательных путей в камерах, оборудованных системами кондиционирования воздуха;
- наличие парка напольных вентиляторов в количестве, способном обеспечить ими все без исключения камеры;
- ежегодное установление в летний период особого порядка помывки лиц, содержащихся в СИЗО, а именно – обеспечение возможности принятия душа не менее двух раз в неделю, как женщинами и несовершеннолетними, так и мужчинами<sup>21</sup>.

Пока же следует отметить, что подследственные, похоже, не могут реализовать свое право на гигиенические процедуры даже в рамках име-

<sup>21</sup> Исходя из смысла п. 45 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных Приказом Минюста от 14.10.2005 № 189, максимальное

ющихся правил. Причем нарушение данного права допускается и в отношении женщин. Так, гр-ки Е. и С., содержащиеся в СИЗО-2 сообщили, что в случае убытия подозреваемых (обвиняемых) на судебно-следственные действия возможность помывки не предоставляется до следующего дня, предусмотренного графиком. Гр-ка Е. утверждала следующее: 29 июня (в помывочный день) она вывозилась в суд и, в этой связи, просила администрацию СИЗО-2 предоставить ей возможность принять душ на следующий день, в чем ей было отказано.

Руководство следственного изолятора стало уверять, что гр-ке Б. в указанный день была обеспечена возможность принять душ; в обоснование она ссылалась на запись журнала санитарной обработки. Но в журнале зафиксировано, что лица, содержащиеся в камере № 175 (где и находилась Е.) осуществляли помывку 29 июня с 17:00 ч. до 17:15 ч., в то время как согласно суточной ведомости учета лиц, временно выбывших из СИЗО-2, гр-ка Е. 29 июня 2020 года в период времени с 9:00 ч. до 21:00 ч. находилась за пределами следственного изолятора, так как вывозилась на судебное разбирательство. После этого администрация СИЗО-2 сделала «шаг назад» и стала утверждать, что возможность помывки была предоставлена гр-ке Е. до вывоза в суд. В это, откровенно говоря, слабо верится. Вообще следует отметить, что вышеупомянутый журнал производит весьма странное впечатление. Судя по всему, ведется он скорее для проформы. Записи вносятся на основании графика санобработки, а не по факту реальной помывки людей. В пользу этого говорит следующее. Во-первых, записи о помывке относятся исключительно к дням, установленным графиком: такого в принципе не может быть. Во-вторых, обращает на себя удивительная точность и педантичность: всякий раз продолжительность процедуры помывки длится ровно 15 минут, а интервал между помывками – строго пять минут.

Актуальными остаются вопросы обеспечения прав подозреваемых (обвиняемых) при транспортировке на следственные действия и судебные заседания. Вывозятся люди утром (как правило, начиная с 8:00 часов), а доставляются обратно в следственный изолятор после восьми, девяти, а то и десяти часов вечера. Так, судя по жалобе гр-на К., он в течение трех месяцев практически ежедневно вывозился в суд рано утром и возвращался в СИЗО уже после 20:00 часов, а иногда даже в 22:00 часов. Соответственно, он был лишен горячего питания, длительное время вынужден был находиться в конвойных помещениях либо в спецавтотранспорте.

---

количество помывок не лимитируется.

Одна из существенных проблем, которая касается многих лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, – обеспечение их трудовых прав. В 2020 году к Уполномоченному по правам человека обратился гр-н К., находящийся в исправительной колонии № 2 с жалобой на нарушение его трудовых прав. В результате выездной проверки было установлено следующее. В карточке учёта рабочего времени К. имеются только записи о дате и основании приема на работу, увольнении и переводе с одной должности на другую, что не соответствует установленным требованиям. Некоторые обязательные графы остались незаполненными, в частности: «причины исключения времени работы из общего трудового стажа, «среднемесячная зарплата». Также гр-на К. не знакомили ежемесячно под роспись с засчитываемым ему в общий трудовой стаж временем, а также с расценками выполняемой им работы. Кроме того, заработная плата за сентябрь 2020 года гр-ну К. была переведена лишь в октябре, что является нарушением требований статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации.

Можно с большой степенью вероятности предположить, что аналогичные нарушения допускались и в отношении других осужденных, осуществлявших трудовую деятельность. В частности, гр-н К., как и другие лица из числа спецконтингента, работал на условиях сдельной оплаты труда. Между тем в соответствующем Положении, утвержденном приказом начальника колонии № 6 от 10.01.2018 года, не была установлена соответствующая тарифная сетка со сдельной оплатой труда работ различной квалификации, не разработана методика вычисления и учета выполненных работ. Данные факты свидетельствуют о массовом нарушении прав осужденных, осуществляющих трудовую деятельность в ИК-2. Данные нарушения, несомненно, в будущем самым негативным образом скажутся при оформлении людьми пенсии. В этой связи Уполномоченный по правам человека в своем заключении на имя руководителя УФСИН России по Астраханской области изложил следующие рекомендации:

1) обеспечить надлежащий учет работы времени осужденных в исправительных колониях региона, с заполнением карточек учета в соответствии с требованиями Инструкции «О порядке учета времени работы осужденных в период отбывания ими наказания в виде лишения свободы, засчитываемого в общий трудовой стаж»;

2) решить вопрос об установлении тарифной сетки со сдельной оплатой труда работ различной квалификации, определить методику вычисления и учета выполненных работ;

3) исключить впредь задержки выплаты заработной платы осужденным.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 800 от 25.12.2006 года «О размере единовременного денежного пособия, которое может быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы» установлена величина такого пособия в размере 850 рублей. В настоящее время совершенно очевидно, что размер пособия следовало бы увеличить (хотя бы, до  $\frac{1}{2}$  минимального размера оплаты труда) и, кроме того, необходимо уточнить сам порядок его выплаты. Так, в январе 2020 года в аппарат Уполномоченного по правам человека обратился гр-н С., который за несколько дней до прихода освободился из исправительной колонии № 6. Одежда на заявителе была явно не по сезону: летняя рубашка и резиновые тапочки. В таком виде он вынужден был добираться до места жительства в Икрянинском районе. Гр-н С. сообщил, что незадолго до освобождения обратился к администрации колонии по вопросу о выдаче единовременного денежного пособия. По утверждению заявителя, ему устно сказали «денег нет», а соответствующее письменное заявление принять отказались. На запрос Уполномоченного по правам человека администрация ФКУ ИК-6 УФСИН России по Астраханской области стремилась «перевести стрелки» на самого гр-на С. (дескать, он сам не писал заявление), но фактически проговорила: даже если бы последний такое заявление подал, деньги ему всё равно бы не выдали, так как «отсутствовало финансирование на 09.01.2020 по статье «Пособие при освобождении» и, вследствие этого, отсутствовали денежные средства в кассе учреждения».

К Уполномоченному по правам человека обратилась гр-ка Г. с просьбой оказать содействие в получении копии медицинской документации сына, который в 2019 году умер в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Астраханской области. ФКУЗ МСЧ-30 отказало в предоставлении его медицинской карты со ссылкой на статью 13 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» о врачебной тайне. Вместе с тем, указанный Федеральный закон

не содержит положений, которые определяли бы после смерти пациента правовой режим доступа к информации о состоянии его здоровья и медицинской документации, в частности – близких родственников. Принятое ФКУЗ МСЧ-30 ФСИН России решение не учитывало и позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что до внесения необходимых изменений в законодательство медицинским организациям надлежит по требованию близких родственников умершего пациента, указанных в его информированном добровольном согласии на медицинское вмешательство, предоставлять им для ознакомления медицинские документы умершего пациента, с возможностью снятия своими силами копий (фотокопий). Отказ в таком доступе может быть признан допустимым только в случае, если при жизни пациент выразил запрет на раскрытие сведений о себе, составляющими врачебную тайну<sup>22</sup>. После этого ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Астраханской области предоставило Уполномоченному по правам человека копию медкарты для передачи родственнице умершего.

В рамках рассмотрения обращения М., отбывавшего наказание в виде лишения свободы, выявлена проблема реализации осужденными права на предоставление длительного отпуска в порядке статьи 97 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Администрации колоний требовали от осужденных приобщения к заявлению о длительном выезде за пределы исправительной колонии рапорт-характеристики участкового уполномоченного полиции по месту жительства осужденных. Вместе с тем, ни в статье 97 УИК РФ, ни в разделе 18 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных Приказом Минюста России от 16.12.2016 № 295, нет положений, которые предусматривали бы требование об обязательном наличии такой характеристики от участкового уполномоченного полиции. Управление Федеральной службы исполнения наказаний России по Астраханской области подтвердило обязательность данного документа при решении вопроса о предоставлении отпуска, однако отрицало его истребование у осужденного, поскольку самостоятельно получает необходимые сведения. Подобная практика представляется нецелесообразной, поскольку участковые уполномоченные полиции увольняются или переводятся на другое место службы, за период отбытия наказания осужденный может поменять место регистрации и по «новому месту жительства» о нём будет отсут-

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.01.2020 № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой Р.Д. Свечниковой».

ствовать информация. Нельзя исключать, что и сотрудник полиции даст необъективную характеристику только исходя из того, что не хочет, чтобы на его территории пребывало лицо с криминальным прошлым даже на непродолжительный промежуток времени. Очень похоже, что истребование подобного документа является всего лишь поводом для отказа в предоставлении отпуска с выездом за пределы исправительной колонии.

## ПСИХИАТРИЧЕСКИЕ СТАЦИОНАРЫ

Представителем аппарата Уполномоченного по правам человека в рамках рассмотрения жалобы гр-ки К. в марте 2020 года осуществлялся выезд в ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница». По результатам проверки были выявлены многочисленные нарушения норм санитарно-эпидемиологического законодательства, влекущие опасность причинения вреда здоровью пациентов, находящихся на обследовании и лечении в данной медицинской организации.

В частности, в нарушение требований п.п. 4.2–4.4, 11.1, 11.14 главы I СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18.05.2010 № 58), в ряде подразделений стационара отмечаются дефекты внутренней отделки поверхностей стен, потолков, пола, деревянных конструкций оконных рам, что значительно снижает эффективность применения моющих и дезинфицирующих средств при проведении текущих и генеральных уборок.

Также установлено, что в нарушение требований п.3.6. главы I СанПиН 2.1.3.2630-10 площадь на одну койку в психоневрологических палатах общего типа не выдерживается. Так, по состоянию на 06.04.2020 года в отделении №8 при наличии 70-ти койко-мест находилось 93 пациента; в 4-м отделении – на 70 койко-мест – 92 пациента; в 15-м – на 50 койко-мест – 68 пациентов. Палаты переполнены, кровати установлены вплотную друг к другу. При этом в 15-м отделении эксплуатируются сломанные кровати. В отделениях № 3, 11, 15 не созданы условия для доступа и комфортного пребывания маломобильных групп населения, что является нарушением п.3.2. главы I СанПиН 2.1.3.2630-10.

По сведениям ГБУЗ АО «Областная клиническая психиатрическая больница» вышеуказанные нарушения обусловлены тем, что большинство зданий и сооружений медучреждения введены в эксплуатацию еще

в 80-х годах прошлого века. Технологическое оборудование и здания отделений больницы находятся в крайне изношенном состоянии, так как за предыдущие годы эксплуатации капитальный ремонт всех систем и корпусов зданий не производился. Из федерального и регионального бюджета средства на ремонт и оснащение отделений больницы не выделялись с 2013 года. Из-за отсутствия финансирования с 1997 года закрыты лечебно-производственные мастерские, где проходили реабилитацию лица, страдающие психическими и поведенческими расстройствами. В связи с этим, в настоящее время пациентам с хроническими психическими расстройствами, проводить реабилитационные мероприятия в необходимом объеме не представляется возможным. Организация деятельности лечебно-производственных мастерских позволила бы проводить психотерапевтические методы лечения и психологическую коррекцию, психосоциальную терапию и реабилитацию, сохранять и восстанавливать трудоспособность пациентов, осуществлять трудотерапию и трудовое обучение пациентов.

Полагая, что вышеуказанные факты нарушают право пациентов ГБУЗ АО «Областная клиническая психиатрическая больница» на охрану здоровья и медицинскую помощь, Уполномоченным по правам человека в мае прошлого года было направлено заключение в адрес министра здравоохранения Астраханской области. Совершенный в августе 2020 года повторный выезд в медучреждение показал, что большинство рекомендаций, изложенных в заключении, не исполнено.

Право пациентов психиатрических стационаров на прогулки. В действующем законодательстве, право граждан, проходящих стационарное лечение в психиатрических больницах, на прогулки практически нигде не закреплено. Единственный нормативный акт, предусматривающий данное право гражданина, был принят более 30 лет назад – в 1988 году (Приказ Минздрава СССР от 21.03.1988 № 225). Согласно п. 46 данного документа, «ежедневная прогулка обязательна для всех больных, за исключением больных, находящихся на постельном режиме».

Однако ни Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ни Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» не содержат чёткую норму о праве пациентов психиатрических стационаров, на ежедневную прогулку. Нет данного права и среди тех прав пациента, которые могут быть ограничены по рекомендации лечащего врача. Такая юридическая неопределённость порождает ситуацию, когда спорная ситуация толкуется не в пользу пациентов психиатрического профиля.

По информации руководства ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница», выход пациентов на прогулки дифференцируется в зависимости от того состояния, которое стало показателем для стационарного лечения, а именно: ауто-, аллоагрессия, возможные повторные суицидальные попытки. При этом помимо «постельного режима», при котором действительно право на прогулку не предоставляется, отмечается наличие таких режимов как «ограничительный» (разрешающий пребывание больного только в пределах палаты», режим «свободного передвижения по отделению»). При указанных вариантах право граждан на прогулку также не может быть реализовано, хотя они ни не упоминаются в Приказе Минздрава СССР.

По мнению юридического сообщества, помимо ограничительных режимов нередко причинами «ущемления» прав пациентов на прогулку становятся иные факторы: недостаток в верхней одежде и обуви, нехватка персонала, который сопровождает пациентов за пределами отделений, недостаточная изолированность территории, отсутствие специальных прогулочных дворики, беседок и т.д.

В регламенте внутреннего распорядка ГБУЗ Астраханской области «Областная клиническая психиатрическая больница» официально право пациентов на прогулку не предусмотрено, но прописано в распорядках дня 2 отделений – детского отделения № 3 и отделения судебно-психиатрической экспертизы лиц, содержащихся под стражей № 16.

У данных отделений имеются собственные, огражденные от остальной территории прогулочные дворики. Для остальных отделений возможность выхода на прогулки нигде не закреплена, также как и нет на территории больницы специальных дворики для пациентов остальных 17 отделений.

Между тем, в своем Определении от 29 сентября 2011 года Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «право на прогулки является неотъемлемым правом любого пациента психиатрического стационара, в т.ч. находящегося на лечении по решению суда или помещенного в стационар в целях проведения судебно-психиатрической экспертизы».

Таким образом, полагаю, что в целях обеспечения прав пациентов стационарных психиатрических больниц на ежедневные прогулки необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», четко прописав данное право граждан, а также случаи, при которых оно может быть ограничено.



# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**П**одводя итоги года, анализируя ситуацию с правами и свободами на территории Астраханской области, объективно оценивая деятельность органов государственной власти региона в период распространения новой коронавирусной инфекции, считаю необходимым отметить следующее.

**Первое** ➤ Все предпринятые ограничительные меры после начала пандемии COVID-19 осуществлялись строго в рамках действующего законодательства, что позволило исключить возникновения ситуаций чреватых массовыми нарушениями прав жителей области.

**Второе** ➤ Меры, оперативно предпринятые Губернатором, Правительством и депутатским корпусом по социальной поддержке уязвимых категорий граждан, а также бизнеса позволили в целом не допустить существенного снижения уровня жизни астраханцев в истекшем 2020 году.

**Третье** ➤ В 2020 году существенно укрепилось и вышло на новый качественный уровень взаимодействие органов государственной власти Астраханской области и институтов гражданского общества (общественных объединений, религиозных конфессий, волонтерских и молодежных организаций, средств массовой информации и представителей блогосферы), что способствовало сохранению социально-политической стабильности на территории региона, позволило реализовать общественно-значимые задачи (проведение голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации, празднование 75-летия Победы и др.).

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ:

### Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации:

1.1. в статью 129 ТК РФ – в части установления размера оклада на уровне МРОТ для работников, чей фонд формируется из бюджетных средств – государственных и муниципальных учреждений;

1.2. в статью 157 ТК РФ, закрепив в ней норму, согласно которой при объявлении работодателем простоя в условиях карантина и/или режима повышенной готовности в период эпидемий и пандемий, вызываемых особо опасными инфекциями, денежное содержание работника в месяц составляло не менее МРОТ.

2. Рассмотреть вопрос о внесении дополнений в действующее законодательство (Трудовой кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, другие нормативные правовые акты) – в части установления максимально строгой ответственности работодателей за незаконное принуждение работников к увольнению и уходу в отпуск без содержания.

3. Рассмотреть вопрос о внесении изменения в Федеральный закон «О специальной оценке условий труда» от 28.12.2013 года № 426-ФЗ, обязав работодателей организовывать проведение специальной оценки условий труда (СОУТ) на рабочих местах, где условия труда заведомо связаны с вредными условиями труда, – в срок, не превышающий один месяц.

4. Рассмотреть вопрос о дополнении статьи 14 Закона Российской Федерации от 15.05.1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» положением, предусматривающим обязательное обеспечение ликвидаторов-чернобыльцев путевкой на санаторно-курортное лечение (как минимум, один раз в три года) либо выплаты денежной компенсации в размере её средней стоимости.

5. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Закон Российской Федерации от 02.07.1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», дополнив их положением о праве пациентов психиатрических стационаров на ежедневную прогулку.

6. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации – в части упрощении механизма принятия собственниками помещений в многоквартирном доме решений по управлению общим имуществом, предусмотрев в частности возможность передачи общим собранием полномочий по принятию решений представителю собственников общего имущества;

7. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 02.10.2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части:

7.1. расширения перечня исполнительных действий при взаимодействии с должником (предоставление должником описи имущества, представление доказательств об отсутствии имущества, на которое можно наложить взыскание);

7.2. невозможности вынесения судебным приставом-исполнителем постановления об удержаниях денежных средств и применении обеспечительных мер исключительно до получения им сведений о получении должником постановления о возбуждении исполнительного производства;

7.3. исключения минимального размера исполнительского сбора (1000 рублей) для должника-гражданина.

8. Рассмотреть возможность усиления гарантий прав сотрудников внутренних дел, путем внесения изменений в:

8.1. статью 4 Федерального закона от 19.07.2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотрев конкретный срок предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения и строительства жилья.

8.2. Федеральный закон от 30.11.2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», дополнив его положением о том, что документы об итогах рассмотрения служебных споров, в том числе и решения по рассмотрению жалоб о несогласии с увольнением, приобщаются к личному делу сотрудника органов внутренних дел.

9. Рассмотреть вопрос о внесении изменения в часть 4 статьи 13 Федерального закона 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», распространив ее действие на Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в части получения доступа к врачебной тайне без согласия пациента.

## **Правительству Российской Федерации**

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в абзац 9 пункта 9 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 года № 516, – в части того, что периоды простоя по причинам, не зависящим от работодателя и работника, должны включаться в стаж работы, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

2. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 года № 1081 «О лицензировании фармацевтической деятельности», предусмотрев в пункте 4 положение о том, что соискатель лицензии для осуществления фармацевтической деятельности, помимо наличия самого помещения для фармацевтической деятельности, обязан обеспечить его беспрепятственным доступом для инвалидов.

3. Разработать порядок получения гражданами компенсации за самостоятельно приобретенные препараты, которые должны предоставляться по рецепту бесплатно или с 50%-ной скидкой.

4. Внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», специально отрегулировав в нем порядок получения направления на медико-социальную экспертизу маломобильными или полностью лишенными возможности к передвижению гражданами.

5. Разработать и принять порядок лицензирования деятельности частных учреждений, предоставляющие социальные услуги гражданам в стационарных условиях, а также принять единые минимальные стандарты социального обслуживания для государственных и частных социальных учреждений.

## **Думе Астраханской области**

Рассмотреть вопрос о возможности исключения т.н. «критерия нуждаемости» в отношении «детей войны» в статье 19 Закона Астраханской области от 22.12.2016 № 85/2016-03 «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области» – в целях обеспечения большего количества пожилых и престарелых граждан мерами социальной поддержки.

## Правительству Астраханской области

1. Рассмотреть вопрос о разработке нормативного правового акта, предусматривающего обеспечение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, старше 23 лет жилыми помещениями маневренного фонда на период до предоставления им жилых помещений специализированного жилищного фонда либо компенсацию расходов по найму ими жилых помещений.

2. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам совещания по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения (от 20.08.2019) рассмотреть вопрос о разработке нормативного правового акта об установлении мер социальной поддержки медицинских работников первичного звена здравоохранения и скорой медицинской помощи, в т.ч. в части обеспечения их служебными жилыми помещениями.

3. Рассмотреть вопрос о внесении в Государственную программу «Обеспечение общественного порядка и усиление борьбы с преступностью в Астраханской области», утвержденную Постановлением Правительства Астраханской области от 12.03.2020 года № 97-П, специальной подпрограммы, направленной на ресоциализацию и адаптацию жителей Астраханской области, отбывающих наказание в виде лишения свободы (подготовка к освобождению), а также вышедших на свободу из мест заключения (оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве);

4. Предложить министерству социального развития и труда Астраханской области:

3.1. с представителями общественных объединений инвалидов рассмотреть вопрос об актуализации Постановления Правительства Астраханской области от 10.05.2007 № 170-П «О дополнительном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалидам бесплатно за счет средств бюджета Астраханской области» – в части внесения в перечень ТСР, отвечающих современным потребностям инвалидов, а также задаче достижения нового уровня их социализации и адаптации.

3.2. продолжить контроль за возвратом социальными учреждениями стационарного обслуживания неправомерно удержанных средств гражданам, поступивших для проживания в указанные учреждения до 1 января 2015 года;

5. Предложить министерству социального развития и труда Астраханской области, министерству образования и науки Астраханской области провести работу в интересах граждан младше 18 лет, являющихся детьми-сиротами и детьми, оставшихся без попечения родителей, проживающих в социальных и образовательных учреждениях – с целью выявления среди них лиц, которые нуждаются в дополнительной помощи в реализации права на жилье (включение в список нуждающихся, принятие мер по сохранению ранее закрепленного жилья или признания его непригодным для проживания).

6. Предложить министерству здравоохранения Астраханской области:

6.1. расширить аптечную сеть, подведомственную ГАУ «Астраханские аптеки», – в целях устранения очередей при получении льготных лекарственных средств;

6.2. предусмотреть выездное обслуживание пациентов для труднодоступных и отдаленных территорий, где отсутствуют отделы льготного лекарственного обеспечения;

6.3. провести работу со специалистами медицинских учреждений, предупредив их о недопустимости непропорционального отказа в выписке рецептов на льготные лекарственные препараты, со ссылкой на перебои при их закупке, отсутствия в торговой сети и т.д.;

6.4. заключить соглашение с УФСИН России по Астраханской области об обеспечении проведения медосмотров узкими специалистами в учреждениях уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории региона.

**Министерству социального развития и труда Астраханской области,  
Агентству по занятости населения Астраханской области,  
Министерству здравоохранения Астраханской области,  
территориальным органам Пенсионного фонда  
Российской Федерации и Фонда  
социального страхования Российской Федерации**

Учесть опыт работы подведомственных указанных органам учреждений и организаций в период ограничительных мероприятий, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, и предпринять дополнительные меры к упорядочению логистики деятельности персонала, локации и приспособления служебных помещений (фойе, холлы) к приему граждан в условиях «закрытого режима».

**Территориальным органам Ространснадзора,  
Роскомнадзора, Росздравнадзора, Рособнадзора,  
муниципальным жилищным инспекциям, региональным органам,  
контролирующим перевозку пассажиров,  
а также органу, контролирующему сферу социального обслуживания**

Усилить контроль за обеспечением прав инвалидов и своевременно рассматривать вопросы об ответственности, должностных и юридических лиц за несоблюдение требований доступности для инвалидов социально-значимых объектов – в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2019 года № 180-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и статьей 9.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Администрации муниципального образования «Город Астрахань»,  
органам местного самоуправления Астраханской области**

1. Принять меры по обеспечению безопасной и беспрепятственной «доступной среды» на территории компактного проживания инвалидов по зрению в Советском районе города Астрахани.

2. Активизировать работу муниципальных комиссий по обследованию жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, в целях их приспособления с учетом потребностей данной категории граждан с точным соблюдением требований Постановления Правительства РФ от 09.07.2016 года № 649. Главам муниципальных образований Астраханской области взять под личный контроль работу данных комиссий.

3. Проводить работу об оборудовании вблизи объектов социальной инфраструктуры на территории муниципальных образований парковочные места для велосипедов, самокатов и иных средств мобильности граждан.

**Федеральной службе исполнения наказаний**

Рассмотреть вопросы:

- о ежегодном увеличении лимитов финансирования ФКУ СИЗО-1 и СИЗО-2 УФСИН России по Астраханской области: для обеспечения помывки не менее двух раз в неделю *всех* лиц, содержащихся под стра-

жей, а также для оснащения камер системами кондиционирования воздуха для специального размещения в них лиц с заболеваниями сердца и дыхательных путей – в летний период.

- о выделении дополнительного финансирования для оборудования и модернизации спортивных площадок в исправительных учреждениях, расположенных на территории Астраханской области.

*Уполномоченный по правам человека  
в Астраханской области*



*А.В. Спицын*

**Приложение****ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ  
И ПОЭТАПНОГО СНЯТИЯ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР****Выступление А.В. Спицына на заседании  
Координационного совета уполномоченных по правам человека  
24 ноября 2020 года**

Уважаемая Татьяна Николаевна!  
Уважаемые коллеги!

Прежде всего, хотел бы поблагодарить Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации за те материалы, которые были присланы в мой адрес в рамках подготовки вопроса о защите трудовых прав граждан в период пандемии.

В 2020 году решающее влияние на экономическое положение в нашей стране и во всем мире оказал такой фактор, как распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19. Это не могло не сказаться на положении дел в социально-трудовой сфере. Меры, предпринятые органами власти, позволили в определенной степени минимизировать негативные последствия, поддержать как работников и работодателей, так и тех, кто оказался без работы.

Однако проблема обеспечения трудовых прав в условиях пандемии продолжает оставаться актуальной, тем более, что с наступлением осени во всех регионах вновь регистрируется ежедневный прирост заболеваемости COVID-19.

Своеобразным индикатором тех тенденций, которые наблюдались в течение 10 месяцев текущего года является такой показатель, как количество обращений по вопросам трудовых прав, поступавших к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Если посмотреть на представленный график, то хорошо видно, что в начале года (январе – феврале) количество обращений по вопросам трудовых прав находилось на одном примерно уровне. Затем – в марте – кривая начинает «ползти» вверх. В апреле, когда COVID-19, что называется, «вошёл в нашу жизнь», происходит резкий скачок количества обращений, связанных с трудовыми правами. Затем, начиная с мая и на протяжении трёх летних месяцев (праздники и время отпусков) наблюдается своеобразное «плато» и даже снижение (август), но, начиная с сентября, вновь наблюдается *рост* количества обращений по вопросам трудовых прав.

Выступая на днях (21 ноября) на саммите G20 Президент России Владимир Владимирович Путин назвал главными, глобальными рисками для всех стран мира бедность и безработицу.

Какие же факторы характеризовали ситуацию в сфере трудовых отношений после начала пандемии?

Прежде всего – рост задолженности по заработной плате. Суммарная просроченная задолженность по заработной плате перед работниками в начале года составляла чуть более 2-х млрд. рублей. При выходе из ограничений в мае – июне был отмечен *рост* задолженностей по оплате труда до 2,5 млрд. рублей (+12%), но к окончанию третьего квартала отмечено снижение уровня задолженности по зарплатам до уровня 1,8 млрд. рублей.

Далее – это существенный рост безработицы. Если в первом квартале 2020 года уровень безработицы в целом по стране составлял 4,7% от экономически активного населения, то к настоящему времени этот показатель составляет 6,4%.

По информации Уполномоченного по правам человека в Челябинской области Ю.А. Сударенко, если на 1 марта 2020 года на учёте в качестве безработных в регионе было зарегистрировано 22.939 человек, то спустя семь месяцев – количество официальных безработных выросло более чем на 58 тысяч человек (на 11 ноября – 81.797 человек). Уполномоченный по правам человека во Владимирской области Л.В. Романова отмечает, что если на 1 марта в центрах занятости на учёте состояли 6.852 безработных гражданина, то на 1 июня таковых зарегистрировано – 20.958, а концу июня безработными были признаны уже 25 тысяч человек. Аналогичные примеры резкого увеличения численности безработных приводят и другие региональные уполномоченные.

Особенно сложная ситуация с безработицей сложилась в Республике Тыва (22,3% от экономически активного населения) и регионах Северо-Кавказского федерального округа (в Ингушетии – более 30% безработных, Чеченской Республике – почти 22%, в Северной Осетии и Дагестане – 16%).

Пандемия COVID-19 с особой остротой высветила изъяны отечественного рынка труда. Прежде всего, речь идёт об огромном массиве «серых зарплат», отсутствия официальных договорных отношений между работниками и работодателями. Как справедливо указывает Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области А.М. Чадов: это привело к тому, что многие граждане не смогли рассчитывать на повышенное пособие по безработице. Речь идёт о тех, кто не сумел докумен-

тально подтвердить, что потерял работу после 1 марта; те, кто работал неофициально или оказывал услуги по договорам гражданско-правового характера; а также о вставших на учёт ранее, но не трудоустроенных, в том числе, – лицах, освободившиеся из мест лишения свободы.

В мае – июне текущего года был отмечен рост количества предприятий, в отношении которых запущены (либо возобновлены) процедуры банкротства (по сравнению с апрелем рост в 5,7 раза). С июня выросло количество граждан, объявленных финансово несостоятельными. За 10 месяцев текущего года суды признали банкротами 11,5 тыс. россиян: на первый взгляд это не очень впечатляющая цифра, но это в 2,2 раза больше, чем за весь 2019 год. И, кстати, хочу отметить, что некоторые региональные уполномоченные в этом году впервые столкнулись с обращениями, в которых граждане просят разъяснить им порядок признания их «банкротами».

Заметно возросло количество жалоб на нарушения трудовых прав в органы прокуратуры. Так, согласно информации прокурора Астраханской области, «итоги надзорной деятельности свидетельствуют о распространённости нарушений трудового законодательства». В текущем году выявлено свыше 2,5 тысяч нарушений трудовых прав работников, в целях их устранения принесен 141 протест, внесено 308 представлений, в суды направлено 1420 исковых заявлений, объявлено 69 предостережений о недопустимости нарушений закона.

То же самое наблюдается и по линии Государственных инспекций труда. Так, в Самарской области с 1 января по 1 октября 2020 года в Гострудинспекцию обратилось 7.786 человек, а за аналогичный период прошлого года – 6.680. За 10 месяцев текущего года в Челябинской области в Гострудинспекцию обратилось 6.580 человек, а этот же период прошлого года – 4.524 человека.

На представленных графиках Вы видите сведения (в разрезе федеральных округов) о видах нарушений прав, на которые указывают граждане, адресуя свои заявления в Гострудинспекции. В качестве комментария приведу выдержку из письма Уполномоченного по правам человека в Приморском крае Ю.Б. Мельникова, который прислал данные из краевой Гострудинспекции: «в 2020 году значительно увеличилось количество обращений работников по вопросам принуждения к увольнению по собственному желанию и принуждению работников к подаче заявления о предоставлении отпуска без сохранения заработной платы. Так, согласно проведенному анализу в 2019 году обращений по теме принуждения к увольнению зарегистрировано 18, тогда как в 2020 году та-

ких обращений зарегистрировано 85. В 2019 году не зарегистрировано ни одного обращения по вопросу принуждения работников к отпуску без сохранения заработной платы, тогда как в 2020 году таких обращений поступило 146».

Особо нужно сказать о жалобах на объявление работодателями неправомерного простоя. В таких регионах, как Владимирская, Ивановская, Курская, Кировская, Кемеровская, Тверская, Тюменская, Астраханская области, Камчатском, Хабаровском, Ставропольском крае, Республиках Татарстан, Адыгея и Крым в прошлом, 2019 году, обращений по данному вопросу в Гострудинспекции вообще не поступало. А вот в 2020 году в Татарстане – 35 обращений, во Владимирской области – 48, в Астраханской области – 110. В тех регионах, где такие обращения в прошлом году были, в 2020 году наблюдается их значительный рост. Так, в Москве в 2019 году было – 79 обращений относительно объявления простоя, стало – 148; в Московской области – соответственно 4 и 96; в Санкт-Петербурге – 8 и 54.

Как отмечают некоторые руководители Гострудинспекций, в частности главный государственный инспектор труда в Тюменской области С.П. Зарубин, «нормами действующего законодательства не установлен порядок ведения и оформления простоя. Обязанность работодателя об ознакомлении работника с приказом о введении простоя не установлена, в связи с чем в практике контрольно-надзорных органов возникают спорные вопросы».

Согласно статье 157 Трудового кодекса Российской Федерации, «время простоя по причинам, не зависящим от работодателя и работника, оплачивается в размере *не менее двух третей* тарифной ставки, оклада (должностного оклада), рассчитанных пропорционально времени простоя». Но что зачастую представляет из себя «голый» оклад все мы хорошо знаем. В какой ситуации оказываются люди, отправленные в простой, даёт представление письмо жительницы Астраханской области, присланное в мой адрес. Приведу из него выдержку: «Оклад мой составляет 5054 рубля. Значит, получать буду 3369 рублей. Как прожить на такие деньги одной с двумя детьми? Пособие на ребенка – 513 рублей (на двоих – 1026 рублей). Алименты полностью идут на ипотеку за дом – 7200 рублей в месяц. И два кредита. И коммунальные платежи. Как быть мне в этой ситуации?».

Уважаемые коллеги! Следствие вышеуказанных факторов – заметное увеличение количества *социально-трудовых* конфликтов. Таковые зафиксированы в 61-м субъекте Российской Федерации (т.е. в 72%), в то время, как в 2019 году – соответственно в 59-ти, в 2018 году – в 53-х,

2017 году – 50-ти. Наибольшее количество социально-трудовых конфликтов наблюдалось в Центральном – 34 (24%), Приволжском – 28 (19%) и Уральском – 26 (18%) федеральных округах. В наблюдаемом периоде социально-трудовые конфликты зафиксированы в 33 отраслях отечественной экономики. В отраслевом разрезе наиболее конфликтными стали: здравоохранение (26% от всех СТК), обрабатывающие производства (17%), транспорт (14%) и ЖКХ (13%).

То, что здравоохранение стало наиболее конфликтной отраслью это – вполне объяснимо. Но если в предыдущие годы предпосылкой этого являлось неисполнение «майских указов» Президента Российской Федерации 2013 года, то сегодня медики выражают недовольство из-за невыплат либо несправедливого распределения средств по федеральным и региональным стимулирующим надбавкам за работу в условиях коронавируса.

В период пандемии вопрос кадрового обеспечения медицинских учреждений встал как никогда остро. К примеру, в Астраханской области с 1 января по 31 августа текущего года расторгли трудовой договор 343 врачей, а также 551 человек среднего и младшего медицинского персонала. Такого рода данные приводят и другие региональные уполномоченные. Большое число медицинских работников временно утратили трудоспособность в связи с заражением коронавирусной инфекцией. Кто-то ушёл, не выдержав нагрузки. Но были и такие, кто были вынуждены уволиться, столкнувшись с нарушением своих прав. В частности, это выражалось в заведомо неправильно ведении учреждениями здравоохранения списков лиц, оказывающих помощь пациентам с COVID-19, что приводило к неполучению ими причитающихся выплат за особые условия труда. Весьма распространенными являлись также нарушения, связанные с непризнанием полученного профессионального заболевания страховым случаем.

В регионах всё громче раздаются голоса различных категорий работников о необходимости распространения на них мер поддержки, предусмотренных указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2020 года № 313. Так, Уполномоченный по правам человека в Приморском крае ставит данный вопрос применительно к сотрудникам Лаборатории ДНК-диагностики Школы биомедицины.

Со своей стороны скажу о тех медиках, которые осуществляют деятельность в социальных учреждениях стационарного обслуживания. С момента начала пандемии эти учреждения были переведены на закрытый круглосуточный режим работы. Сотрудники домов-интернатов,

в том числе врачи, средний и младший медицинский персонал выходили на двухнедельные смены. При этом во многих субъектах Российской Федерации периодически фиксировались массовые вспышки COVID-19 в социальных учреждениях. Только в Астраханской области таких вспышек были три. Естественно, что заражению подвергались и сами сотрудники, включая медиков. Но когда они направили в Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования заявления о назначении выплаты на основании Указа № 313, то получили отказ со ссылкой, что они не работники учреждений здравоохранения. Аналогичная проблема имеет место в отношении сотрудников медучреждений, которые не относятся к медперсоналу.

Отдельная проблема – как доказать факт заражения именно от пациента. Общеизвестно, что COVID-19 у некоторых людей может протекать бессимптомно, но такой человек способен заражать других. В этой ситуации отсутствия «нулевого пациента» медику трудно, практически невозможно добиться назначения страховых выплат. Более того, совершенно очевидно, что медработник в процессе отправления трудовых функций может заразиться коронавирусом не от пациента, а от своего коллеги. Но и в этом случае медик не может претендовать на страховую выплату. Думаю, что указанные вопросы нуждаются в осмыслении и разрешении.

Коронавирусная инфекция отнесена ко II группе патогенности, для работников установлен класс 3.3. условий труда. В принципе, на медиков, работающих в так называемых ковидных отделениях клинических больниц, должны распространяться преференции по условиям труда, отдыха и охраны труда, которые предусмотрены для медиков инфекционных больниц. Но для этого нужно, чтобы была проведена специальная оценка условий труда в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 426-ФЗ.

Для отдельных медицинских работников (участвующих в оказании психиатрической, противотуберкулезной помощи, осуществляющих диагностику и лечение ВИЧ-инфицированных) продолжительность дополнительного отпуска определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 482, и составляет от 14 до 35 календарных дней. Полагаю, что мы могли бы записать в наш итоговый документ рекомендацию обратиться в адрес министра здравоохранения Российской Федерации инициировать изменение в указанное Постановление и распространить льготу по дополнительному оплачиваемому отпуску на медиков, работающих с COVID-19.

Практически все уполномоченные по правам человека затронули вопрос относительно трудностей, возникающих при переводе граждан на удаленный и дистанционный режим работы. Группой депутатов Госду-

мы и членов Совета Федерации был инициирован законопроект «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной и удаленной работы». Он уже принят в первом чтении 15 июля, и, наверное, будет принят во втором чтении буквально в ближайшие дни. Что сразу же бросается в глаза при чтении законопроекта? Прежде всего, – большое количество диспозитивных норм, допускающих усмотрение работодателя. Второе. Согласно принятому в мае текущего года Международной организацией труда руководству для работодателей по переводу работников на дистанционный и удаленный режим, последним должны быть обеспечены соответствующие организационные и технические и иные условия. Вот что конкретно устанавливает пункт указанного документа МОТ: «Работодатели должны обеспечить работников соответствующим инструментом, материалами, оборудованием и техническими средствами, которые необходимы для выполнения соответствующих заданий. [...] Работодатели должны в случае необходимости также обеспечивать (их) ремонт. [...] Работодателям рекомендуется возместить работникам обоснованные и необходимые расходы, понесенные при выполнении порученных им заданий на дому. Это может включать в себя часть затрат, связанных с оплатой услуг мобильной связи или проводного интернет-соединения и интернет-провайдера; использованием личного настольного или планшетного компьютера; использованием программного обеспечения (технических средств) для телеконференций». В предлагаемом законопроекте данные вопросы никак не оговариваются.

Уполномоченный по правам человека в Ивановской области С.А. Шмелева ставит вопрос об оплате труда лиц, состоящих на диспансерном учёте в связи с хроническими заболеваниями и не достигшими 65 лет. Исходя из действующего законодательства, на период изоляции в связи с карантином, оформить листок нетрудоспособности могли только лица в возрасте 65 лет и старше (если они не находятся в ежегодном оплачиваемом отпуске или не были переведены на дистанционный режим работы). Однако лицам, моложе 65-ти лет, состоящим на диспансерном учёте в связи с хроническими заболеваниями, которые, опасаясь за своё здоровье, хотели воспользоваться рекомендацией соблюдать изоляцию на дому, оформление больничного листа не предусмотрено. Зачастую работодатели предлагали таким гражданам оформить отпуск за свой счёт. В этой связи, в случае принятия нормативного акта, аналогичного постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2020 года № 402, этот момент нужно учесть. Иными словами, необходимо

на федеральном уровне закрепить в случае карантина оформление листка нетрудоспособности застрахованным лицам в возрасте моложе 65 лет, имеющих хронические заболевания.

Уполномоченный по правам человека во Владимирской области Л.В. Романова поднимает следующую проблему. Как известно, некоторых работников перевели на самоизоляцию и, при этом, они продолжали получать гарантированную заработную плату. Это, конечно, хорошо. Но, с другой стороны, на тех, кто остался на рабочих местах, подчас существенно возросла нагрузка. Это касалось особенно тех предприятий и организаций, которые в соответствии с Указом Президента Российской Федерации или распоряжением глав региона не приостанавливали свою деятельность. Людмила Валерьевна, на мой взгляд, совершенно обоснованно полагает, что несправедливость заключается в том, что за увеличение объема работы, за фактическое исполнение дополнительных трудовых функций – повышенная заработная плата не выплачивалась. Очевидно, что этот вопрос нуждается в каком-то правовом регулировании.

Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае И.И. Чесницкий, исходя из сложившейся в ходе пандемии практики внесудебной защиты трудовых прав граждан, считает необходимым принятие следующих мер. Во-первых, сократить срок исполнения работодателем требований предостережения Гострудинспекции по восстановлению прав работников. Два месяца – это явно долго. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ и постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 166. Во-вторых, ввести в часть 8 статьи 360 Трудового кодекса Российской Федерации дополнительное основание для проведения контрольно-надзорными органами внеплановой выездной проверки, а именно – «по обращениям или заявлениям работника о нарушении работодателем его трудовых прав». В третьих, увеличить размеры штрафов за нарушение трудового законодательства, предусмотренные статьей 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку предельные размеры штрафов «не способствуют искоренению системных нарушений в сфере труда».

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, направляя информацию относительно проявлений нарушений трудовых прав в период пандемии, прислали ряд предложений относительно совершенствования трудового законодательства в целом. Они касаются оплаты труда, обеспечения безопасности и гигиены на производстве, оформления временной нетрудоспособности, защиты от без-

работицы, а также – совершенствования судебных и внесудебных механизмов восстановления нарушенных трудовых прав. В частности, такого рода предложения поступили от Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Б.В. Ларина, Уполномоченного по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе А.И. Сак, Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области Н.Н. Шелобаевой и многих-многих других. Естественно, я не мог озвучить все эти предложения в силу ограниченности времени. Ещё раз хочу поблагодарить всех за сотрудничество и за помощь в подготовке настоящего выступления

Уважаемая Татьяна Николаевна! Уважаемые коллеги!

В заключение позвольте сформулировать некоторые предложения, которые, возможно, найдут отражение в итоговом документе по результатам заседания нашего Координационного совета.

**Первое** ➤ Обратиться в министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с просьбой инициировать вопрос о внесении дополнений в действующее законодательство (в частности, в Трудовой кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, другие нормативные правовые акты) – в части установления максимально строгой ответственности работодателей за незаконное принуждение работников к увольнению и уходу в отпуск без содержания.

**Второе** ➤ Как я уже говорил, в целях оказания стационарной медицинской помощи в обычных учреждениях здравоохранения в соответствии с приказом Министра здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 198н открывались специальные «ковидные отделения». Медики, работающие в них, должны получать те же преференции, что и их коллеги, работающие в инфекционных больницах. Но для этого указанные отделения должны пройти процедуру так называемой специальной оценки условий труда (СОУТ). Определенный Федеральным законом от 28.12.2013 года № 426-ФЗ порядок проведения внеплановой СОУТ позволяет максимально долго оттягивать момент проведения данной спецоценки, а это влечет за собой отсутствие у медиков дополнительных гарантий и компенсаций, предусмотренных трудовым законодательством за работу во вредных условиях труда (в частности, предусмотренных

статьями 47, 92, 117 Трудового кодекса Российской Федерации]. В этой связи также считаю необходимым обратиться с рекомендацией в министерство труда и социальной защиты Российской Федерации проработать вопрос о внесении от имени федерального Правительства законодательной инициативы о внесении изменения в Федеральный закон № 426-ФЗ, обязав работодателей в течение одного месяца организовать проведение СОУТ на рабочих местах, где условия труда заведомо связаны с вредными условиями труда (к которым однозначно относится работа с пациентами, болеющими COVID-19).

**Третье** ➤ В отношении простоя. Прежде всего, полагаю, необходимо рекомендовать законодателю в статье 157 Трудового кодекса Российской Федерации закрепить норму, согласно которой при объявлении работодателем простоя в условиях карантина и/или режима повышенной готовности в период эпидемий и пандемий, вызываемых особо опасными инфекциями, денежное содержание работника в месяц должно быть не менее МРОТ. Кроме того, сегодня время простоя не включается в период работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии. Полагаю, что необходимо внести изменение в абзац 9 пункта 9 Правил исчисления периодов работы дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», изложив его в следующей редакции: «не включаются в периоды работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, периоды простоя (как по вине работодателя, так и по вине работника), за исключением периодов нахождения в простое по причинам, не зависящим от работодателя и работника».

**Четвертое** ➤ Полагаю, необходимым просить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяну Николаевну Москалькову продолжить рабочее взаимодействие с Государственной Думой и Советом Федерации по вопросу дальнейшего совершенствования федерального законодательства, регулирующего перевод граждан на удаленную и дистанционную работу.

**Пятое** ➤ Полагаю также, что рост обращений, касающихся сферы трудовых отношений, делает актуальным вопрос об активизации и расширении взаимодействия уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации с профсоюзными объединениями.

Благодарю за внимание.



**Уполномоченный по правам человека  
в Астраханской области**

**ДОКЛАД  
о соблюдении прав и свобод  
человека и гражданина  
в Астраханской области в 2020 году**

ООО «Типография "Новая Линия"»  
Россия, 414040, г. Астрахань, ул. Ак. Королева, 26  
Тел.: 8 (8512) 51-00-12  
[www.30print.ru](http://www.30print.ru)

