

# Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в 2019 году



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в рамках реализации основных задач</b> .....	<b>3</b>
1.1. Работа с обращениями граждан: статистика и география .....	4
1.2. Организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина .....	9
1.3. Взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными объединениями в части совершенствования механизмов обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Развитие международного и межрегионального сотрудничества .....	12
1.4. Содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина .....	15
1.5. Участие в правовом просвещении граждан в области их прав и свобод, форм и методов их защиты .....	16
<b>2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Архангельской области по усилению гарантий государственной защиты прав человека</b> .....	<b>20</b>
2.1. Жилищные права .....	20
2.2. Вопросы местного значения и отдельных территорий .....	43
2.3. Право на социальное обеспечение и социальную защиту .....	50
2.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	70
2.5. Трудовые права .....	85
2.6. Право на благоприятную окружающую среду .....	88
2.7. Соблюдение прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве и местах принудительного содержания .....	94
2.8. Соблюдение прав человека в сфере транспортной безопасности и при пассажирских перевозках .....	125
2.9. Права военнослужащих .....	131
2.10. Соблюдение прав женщин в единстве с основными правами и свободами. Проблема распространения насилия в отношении женщин .....	133
<b>Заключение</b> .....	<b>142</b>
<b>Приложения</b> .....	<b>144</b>

## **Введение**

Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области (далее – Уполномоченный) в 2019 г. подготовлен в соответствии со ст. 29 областного закона от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» (далее – Областной закон «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области») в целях предоставления органам государственной власти и местного самоуправления, населению Архангельской области информации о деятельности Уполномоченного, его оценки ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории региона. Доклад является предусмотренным действующим законодательством способом реагирования на актуальные проблемы в реализации прав человека.

В докладе представлен анализ вопросов соблюдения прав человека на территории Архангельской области, с которыми к Уполномоченному обращались жители региона, и конкретные действия по их защите и восстановлению.

Структура доклада включает в себя информацию об основных направлениях деятельности Уполномоченного, его взаимодействии с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, региональными уполномоченными по правам человека, органами власти различного уровня (федеральными, региональными, органами местного самоуправления), организациями, независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности, включая правозащитные общественные организации, иные институты гражданского общества; анализ обращений граждан к Уполномоченному в разрезе конституционных прав человека, общих характеристик обращений, географии обращений и результатов рассмотрения жалоб Уполномоченным, а также ряда проблемных вопросов в реализации гражданских (личных), социально-экономических и других прав граждан в Архангельской области.

Доклад составлен на основе информации, полученной при изучении индивидуальных и коллективных обращений граждан, бесед с жителями области в ходе личного приема Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, материалов, собранных по итогам посещения учреждений, переписки Уполномоченного с различными органами власти и организациями, данных системного мониторинга ситуации с соблюдением прав и свобод и анализа его результатов. Учтена информация, полученная от общественных помощников Уполномоченного в муниципальных районах области.

В соответствии с Областным законом «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» ежегодный доклад направляется в Архангельское областное Собрание депутатов, Губернатору Архангельской области, председателю Архангельского областного суда, прокурору Архангельской области, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Доклад также направляется уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, в другие заинтересованные органы государственной власти, органы местного самоуправления. Доклад в полном объеме размещается на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Архангельской области <http://www.pomogupolnom.ru>.

# 1. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в рамках реализации основных задач

Рассмотрение Уполномоченным поступивших жалоб и обращений, оказание заявителям содействия в восстановлении нарушенных прав является лишь частью из предусмотренных Областным законом «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» задач данного государственного органа. Эта деятельность имеет существенный масштаб, большое значение и заметное влияние на развитие правозащитной ситуации, однако наряду с ней Уполномоченный реализует и другие, не менее важные предусмотренные указанным областным законом задачи, также оказывающие непосредственное воздействие на ситуацию с соблюдением прав человека и гражданина на территории региона.



Основные направления деятельности Уполномоченного в 2019 г. реализовывались в рамках указанных задач. Уполномоченный, не обладая административно-властными полномочиями, осуществлял свою деятельность по восстановлению нарушенных прав человека путем использования специфических, предусмотренных специальным законом методов и форм работы.

Деятельность Уполномоченного в рамках реализации основных задач в 2019 г.

Количество обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного	14595	Участие в «круглых столах», рабочих группах, совещаниях	190
Доля обращений граждан, принятых в ходе личных приемов, в том числе выездных (%)	61,6	Участие в заседаниях постоянно действующих совещательных и консультативных органов при органах власти различного уровня (кол-во мероприятий)	50
Проверки и посещения организаций и учреждений различного профиля (здравоохранение, система исполнения наказаний, социальная защита и др.)	183	Мотивированные предложения в части совершенствования федерального и областного законодательства	55
Ходатайства о принятии мер и привлечении к ответственности виновных должностных лиц	27	Посещение населенных пунктов Архангельской области, в том числе, в рамках передвижной приемной Правительства Архангельской области	41
Виды мониторинга по различным вопросам реализации и защиты прав и свобод граждан	16	Информационно-консультативные материалы по правовой тематике: памятки, брошюры, буклеты и иные печатные издания (подготовлено)	45
Запросы и обращения по системным вопросам реализации и защиты прав граждан в адрес органов власти различного уровня	65	Публикации в средствах массовой информации (кол-во)	486
Тематические приемы, совместные приемы, «горячие линии», дни правовой помощи	45	Деятельность общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях региона (кол-во МО/проведенных приемов)	15/260

## 1.1. Работа с обращениями граждан: статистика и география

Право на обращение является одним из установленных действующим законодательством, с одной стороны, способов защиты прав человека, а с другой – формой взаимодействия государства и общества. Рассмотрение обращений граждан и содействие в восстановлении нарушенных прав традиционно является основным содержанием деятельности Уполномоченного. Стабильный рост числа обращений свидетельствует о востребованности Уполномоченного как института внесудебной защиты прав граждан, о сложившемся уровне доверия жителей региона, а также, к сожалению, о значительном количестве проблем, остающихся до сих пор нерешенными.

### Общее количество обращений



Личные обращения в адрес Уполномоченного – это всегда определенный сигнал о том, что граждане на протяжении длительного периода времени не могут решить конкретную проблему. Обращения содержат обширную информацию и позволяют не только с высокой степенью достоверности судить об уровне соблюдения прав и свобод человека и гражданина в каждом конкретном случае, но и выявить определенные тенденции в реализации соответствующих групп прав на территории области.

В 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило **14595 обращений**, что незначительно превышает уровень предыдущего года - на 4,6%.

В истекшем году из общего количества обращений, поступивших к Уполномоченному, **44% являются жалобами**. Следует отметить их рост по сравнению с прошлым годом на 3%. Заявления и ходатайства различной направленности (об оказании



правовой и организационной помощи, предоставлении информации и разъяснений и др.), благодарности в адрес Уполномоченного составили почти 56%, что практически соответствует уровню предыдущего года.

Из общего количества обращений в адрес Уполномоченного **38,4% обращений поступили в письменной форме**; **61,6% – в устной**. Обращения поступали по различным каналам:

- приняты Уполномоченным и сотрудниками аппарата в ходе приемов граждан, а также «горячих телефонных линий». При этом следует отметить, что значительная часть поступивших по этим каналам в течение года обращений были приняты лично Уполномоченным;

- направлено заявителями почтовой связью и доставлено непосредственно в приемную Уполномоченного;

- по электронной почте и через Интернет-приемную.

Необходимо отметить, что действующий на протяжении ряда лет порядок работы аппарата Уполномоченного по приему и рассмотрению обращений граждан подтвердил свою эффективность. Устное консультирование обратившихся впервые заявителей сотрудниками аппарата в ходе телефонных переговоров и личных приемов позволяет гражданину определить, имеются ли у него основания и необходимость письменного обращения непосредственно к Уполномоченному, а также получить обоснованные разъяснения о возможных способах самостоятельной защиты своих прав.

В целях обеспечения максимального уровня открытости и доступности данного государственного органа Уполномоченным реализуются **дополнительные специфические формы работы**, предоставляющие возможность обращения к Уполномоченному жителей удаленных и труднодоступных населенных пунктов, маломобильных групп населения, граждан, находящихся в учреждениях различного профиля и др. Так в 2019 г. была продолжена практика работы:

- в рамках проекта «День правовой помощи» (на базе библиотечной сети Архангельской области);
- онлайн-приемной, организованной на базе Централизованной библиотечной системы г. Архангельска (на сайте <https://arhlib.ru>);
- экспресс-приемной, предоставляющей дополнительную возможность обращения сотрудникам посещаемых Уполномоченным учреждений, а также родственникам граждан, находящихся в данных учреждениях;
- проведения тематических приемов и мероприятий, приуроченных к определенным знаменательным датам и событиям;
- проведения совместных приемов в рамках работы передвижной приемной Правительства Архангельской области;
- проведения приемов общественными помощниками Уполномоченного в муниципальных образованиях области.

Традиционно важнейшими показателями являются количество и проблематика поступивших **коллективных обращений**. Они выступают определенным индикатором правового самочувствия общества, так как свидетельствуют об остроте и массовости нарушений и могут служить основанием для возникновения социальной напряженности. Количество коллективных обращений по итогам 2019 г. составило 520. Основными их темами стали проблемы реализации



#### Основные темы коллективных обращений

##### Жилищные права



- непредоставление или некачественное предоставление коммунальных услуг
- содержание и ремонт жилья

##### Медицинская помощь



- доступность и качество медицинской помощи

##### Вопросы местного значения отдельных территорий



- транспортная доступность
- благоустройство территорий
- благоприятная окружающая среда

жилищных прав, доступности и качества медицинской помощи, вопросы местного значения отдельных территорий и благоприятной окружающей среды, и др.



Анализируя обращения к Уполномоченному по территориальному признаку, следует отметить, что в 2019 г. они поступали практически из всех муниципальных образований Архангельской области. Наибольшее количество - от жителей г. Архангельска (40%). Удельный вес обращений от жителей других городов Архангельской области в 2019 г. составил около 11%. На долю других

муниципальных образований области, а также других регионов страны пришлось 49% обращений. Нередки случаи обращения граждан из-за пределов области, но в интересах граждан, проживающих или ранее проживавших, временно находящихся на территории Архангельской области.

В 2019 г. в адрес Уполномоченного **примерно в равных пропорциях обращались мужчины (55%) и женщины (45%)**. Немного большее количество обращений от мужчин объясняется тем, что в их число вошли обращения из учреждений уголовно-исполнительной системы, где мужской контингент преобладает. Вместе с тем не стоит забывать, что в интересах мужчин, отбывающих наказание, нередко обращаются их матери или жены.

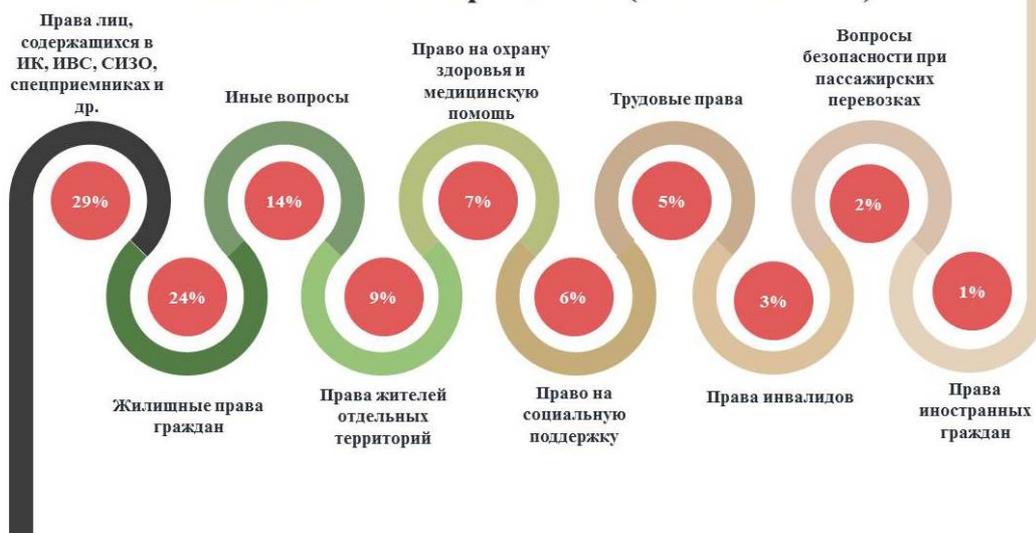


По возрастной характеристике, как и в прошлые годы, значительную долю принятых обращений составили обращения от лиц среднего и старшего возраста, это пенсионеры и работающие граждане предпенсионного возраста. Необходимо отметить, что в последний год наметилась тенденция омоложения заявителей.

Анализ структуры обращений по категориям заявителей дает возможность Уполномоченному вновь констатировать, что с жалобами в основном обращаются лица: попавшие в трудную жизненную ситуацию; из наименее защищенных и малоимущих слоев населения; защищающие свои права в досудебном порядке, но не согласные с решениями, принятыми по их жалобам; пострадавшие от неправомерных действий представителей органов власти различного уровня; наиболее активные члены гражданского общества.

**Обращения граждан по своей структуре и характеру** в целом в 2019 г. не претерпели серьезных изменений. Распределение жалоб по категориям нарушенных прав сопоставимо с показателями предыдущего года.

## Основные темы обращений (всего в 2019 г.)



Вместе с тем закрепились тенденция ежегодного незначительного увеличения доли обращений по вопросам **социально-экономических прав**, в 2019 г. – 67% (в 2018 г. – 66%, в 2017 г. – 65%). Доминирующая роль обращений по вопросам обеспечения социально-экономических прав объясняется тем, что беспрепятственная реализация человеком данной группы прав позволяет каждому создать базовые материальные и физиологические условия для полноценной жизни, а следовательно, и для реализации иных видов прав. В связи с этим население более чувствительно воспринимает ограничение или нарушение своих законных прав именно этой категории. Увеличение доли обращений данной группы в 2019 г. вызвано в первую очередь ростом количества обращений в связи с нарушением жилищных прав, прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, права на социальную поддержку, права на благоприятную окружающую среду и др.

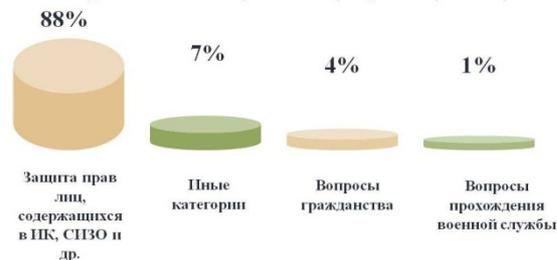
### Социально-экономические права (100%)



Существенную долю поступивших в адрес Уполномоченного обращений составляют вопросы, связанные с нарушениями **гражданских (личных) прав**, к которым относятся право на жизнь, на личное достоинство, на свободу, на личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, жилища, на свободное передвижение и выбор места жительства, на судебную защиту своих прав, на процессуальные гарантии в случае привлечения к суду и др. Их специфическими особенностями является неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения, они не увязаны напрямую с принадлежностью гражданству государства, не вытекают из него и необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности и других естественных прав, связанных с индивидуальной, частной жизнью человека.

Среди обращений по вопросам нарушений гражданских (личных) прав сохранили доминирующее значение вопросы защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах

### Гражданские (личные) права (100%)



принудительного содержания, и в сфере уголовного судопроизводства. На долю данной категории в 2019 г. пришлось почти 90% всех поступивших обращений этой группы прав.

Группа **политических прав** включает в себя избирательное право, право на свободу собраний, митингов, на участие в управлении делами государства и др. Доля данной группы прав занимала в тематике поступивших обращений незначительное место и составила около 1%.

В 2019 г. к группе политических прав относились обращения по вопросам проведения и организации избирательной кампании в ходе выборов депутатов представительных органов местного самоуправления Архангельской области. В период подготовки и проведения выборов Уполномоченным осуществлялся постоянный мониторинг соблюдения избирательных прав граждан, проводились мероприятия, направленные на обеспечение защиты избирательных прав отдельных категорий населения. Так, в период с 28.08.2019 по 06.09.2019 Уполномоченный совместно с сотрудниками аппарата, при активном участии общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях Архангельской области посетили избирательные участки, оценили уровень подготовки к проведению Единого дня голосования, а также доступности участков для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Всего было организовано посещение 13 участков в муниципальных образованиях Архангельской области: гг. Коряжма и Северодвинск, Приморском, Онежском, Шенкурском, Верхнетоемском, Холмогорском районах.

Также с целью оперативного приема обращений по вопросам соблюдения избирательных прав в аппарате Уполномоченного накануне и непосредственно в день голосования функционировала «горячая телефонная линия», на которую граждане могли обращаться с вопросами и предложениями, а также сообщать о фактах нарушений избирательных прав. В ходе ее работы поступило 10 обращений. Практически все они содержали просьбы о предоставлении консультаций по вопросам реализации избирательных прав, досрочного голосования, включения в списки избирателей, границ избирательных участков, режима работы избирательной комиссии и др. Непосредственно в день голосования граждане обращались с вопросами о режиме работы избирательных участков, их местонахождении.

Как и в периоды проведения предыдущих избирательных кампаний, под особым контролем Уполномоченного находилась ситуация с соблюдением избирательных прав в местах принудительного содержания. Для того, чтобы оценить ситуацию с обеспечением избирательных прав лиц, находящихся в день голосования в учреждениях системы исполнения наказания и системы органов внутренних дел, под домашним арестом, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде запрета определенных действий, Уполномоченным было налажено взаимодействие и обмен информацией с региональными управлениями МВД России и ФСИН России.

Вместе с тем 2019 г. был отмечен значительной протестной активностью населения в Архангельской области, которая в основном была связана с экологической правозащитной тематикой. В связи с этим, по данным мониторинга, осуществляемым Уполномоченным на постоянной основе, в истекшем году существенно увеличилось число проводимых на территории области публичных мероприятий.

Следует отметить, что практически все поступившие к Уполномоченному жалобы, заявления и ходатайства были рассмотрены и **в подавляющем большинстве случаев заявителям оказано необходимое и возможное с учетом норм действующего законодательства содействие.** Объективная и всесторонняя работа по рассмотрению жалоб граждан позволяет не только оказать конкретную адресную помощь и восстановить нарушенные права заявителей, но и служит основанием для проведения анализа положения дел с обеспечением (реализацией) прав жителей области в отчетном году, а

также указывает на наиболее актуальные проблемы в реализации государственных гарантий прав человека.

Необходимо отметить, что Областным законом «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» определены четкие требования к содержанию жалобы, адресованной Уполномоченному, и порядку обращения. Однако нередко поступающая от заявителей

корреспонденция не соответствует или не в полной мере соответствует установленным требованиям. Несмотря на это, большинство таких обращений принимается к рассмотрению. Работа с ними в связи с необходимостью уточнения изложенных авторами обстоятельств требует дополнительных затрат времени, привлечения дополнительных ресурсов, а следовательно – увеличивает нагрузку на сотрудников аппарата Уполномоченного.

## 1.2. Организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами местного самоуправления Архангельской области, а также их должностными лицами является важнейшей из определенных действующим законодательством задач Уполномоченного. Благодаря системному постоянному контролю, осуществляемому в различных сферах общественной жизни и с использованием различных форм и методов работы, Уполномоченный ежегодно в динамике проводит анализ

правозащитной ситуации на территории региона, выделяет тенденции ее развития и приоритетные направления деятельности по предотвращению нарушений либо восстановлению прав граждан, в том числе носящих массовый характер, обусловленных как несовершенством действующего законодательства, так и негативной правоприменительной практикой.

Основной формой осуществления контроля Уполномоченным и его аппаратом являются **проверки и посещения различных организаций и учреждений** - здравоохранения, социальной защиты, системы исполнения наказаний, органов внутренних дел, реабилитационных центров и иных учреждений - в целях выявления фактов нарушений прав граждан и их дальнейшего восстановления. Общее количество таких проверок и посещений в 2019 г. достигло 183, что на 9,6% выше уровня предыдущего года. Таким образом, данный показатель на протяжении нескольких лет демонстрирует устойчивую тенденцию к росту.

Особенность такой формы контроля заключается в возможности непосредственного ознакомления с условиями реализации прав граждан в конкретном учреждении, обстоятельствами нарушения прав, а также общения и оперативного

### Результативность рассмотрения обращений



### Основные формы контроля



взаимодействия как с лицами, пребывающими в учреждении или пользующимися его услугами, так и с его руководством и сотрудниками, а следовательно – оперативного решения ряда выявляемых проблем.

Особое внимание при проведении проверок и посещений, а также в рамках осуществления мониторинга уделяется контролю за соблюдением прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. В этой связи в 2019 г. Уполномоченный и сотрудники аппарата продолжили практику посещения учреждений здравоохранения: больниц, поликлиник г. Архангельска и Архангельской области - в целях проверки качества и доступности медицинской помощи, оценки комфортности условий предоставления медицинских услуг, оценки организации записи к врачу в регистратуре и по телефону, мониторинга работы поликлиник в праздничные и выходные дни и др.

В истекшем году в сфере особого внимания Уполномоченного были посещения и проверки разнопрофильных учреждений социального обслуживания: домов-интернатов, в том числе психоневрологического профиля, комплексных центров социального обслуживания, реабилитационных центров гг. Архангельска, Северодвинска, Новодвинска, Няндомского, Плесецкого, Устьянского районов и др.

Вместе с тем в течение 2019 г. Уполномоченный и сотрудники аппарата неоднократно посещали места принудительного содержания системы исполнения наказаний и органов внутренних дел на территории гг. Архангельска, Северодвинска, Онеги, Новодвинска, Котласа, Няндомского района и других муниципальных образований области.

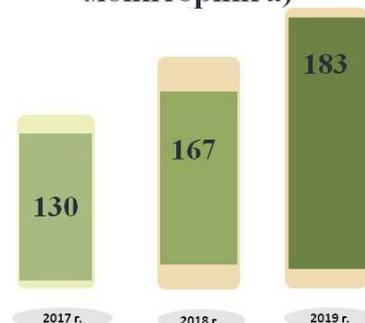
Особо следует отметить, что часть проверок была проведена **совместно с руководителями и представителями других государственных органов**: прокуратурой Архангельской области, Архангельской и Онежской прокуратурами по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, УФСИН России по Архангельской области, УМВД России по Архангельской области, министерством труда, занятости и социального развития Архангельской области и др.

По результатам осуществления плановых и внеплановых контрольных мероприятий, а также в случаях выявления массовых нарушений прав граждан Уполномоченный направлял запросы, заключения и обращения в государственные и муниципальные органы власти различного уровня.



мониторинга уже на протяжении нескольких лет охватывает различные категории и группы прав человека и гражданина: право на охрану здоровья и медицинскую помощь, политические права, права жителей отдельных территорий, законные права лиц, находящихся в местах принудительного содержания и др.

**Проверки и посещения (в том числе в рамках мониторинга)**



**Мониторинг** осуществления пассажирских перевозок авиационным транспортом

**Мониторинг** доступности медицинской помощи

**Мониторинг** ситуации по вопросу соблюдения законодательно установленной нормы санитарной площади в следственных изоляторах Архангельской области

**Мониторинг** реализации активного избирательного права лицами, содержащимися в следственных изоляторах УФСИН России по Архангельской области, и лицами, находящимися под домашним арестом в период подготовки и проведения избирательной кампании по выборам депутатов представительных органов местного самоуправления

**Мониторинг** публичных мероприятий, проводимых и планируемых к проведению на территории Архангельской области

**Мониторинг** реализации прав лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН России по Архангельской области, на оказание медицинской помощи и охрану здоровья

**Мониторинг** соблюдения норм вещевого довольствия в учреждениях УФСИН России по Архангельской области

**Мониторинг** реализации активного избирательного права лицами, находящимися в местах принудительного содержания системы УМВД России по Архангельской области, в период проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления

**Мониторинг** соблюдения трудовых прав осужденных, содержащихся в учреждениях

УФСИН России по Архангельской области

**Мониторинг** реализации нормы об освобождении от отбывания наказания осужденных в связи с наличием тяжелых заболеваний (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.02.2004 № 54)

**Мониторинг** распространения социально значимых заболеваний среди лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН России по Архангельской области

**Мониторинг** реализации Постановления Правительства РФ от 14.01.2011 № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений»

**Мониторинг** благоустройства населенных пунктов

**Мониторинг** ситуации с соблюдением прав лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания УМВД России по Архангельской области, на обеспечение их питанием

Важнейшим направлением деятельности Уполномоченного в истекшем году оставалась **работа общественных помощников Уполномоченного в 15 муниципальных образованиях области**. Анализ работы, проведенной общественными помощниками Уполномоченного в прошлых периодах, демонстрирует, что их деятельность востребована жителями муниципальных образований области и является

Обращения граждан к общественным помощникам Уполномоченного в 2019 г. в разрезе категорий прав



важным дополнительным ресурсом в выстраиваемой системе защиты прав человека «на местах».

При наличии в муниципальном образовании общественного помощника многие проблемные вопросы, как правило, успешно решаются на местном уровне, без привлечения к их рассмотрению органов государственной власти всех уровней, гражданам оказывается оперативная помощь по их

обращениям, выявляются проблемы в различных сферах правового регулирования жизнедеятельности сельских и городских поселений.

Так, в 2019 г. была продолжена положительная практика работы по организации и проведению встреч и приемов общественных помощников с жителями области, в том числе самых отдаленных населенных пунктов. Общее количество таких приемов в 2019 г. составило более 250.

Муниципальные образования, в которых назначены общественные помощники



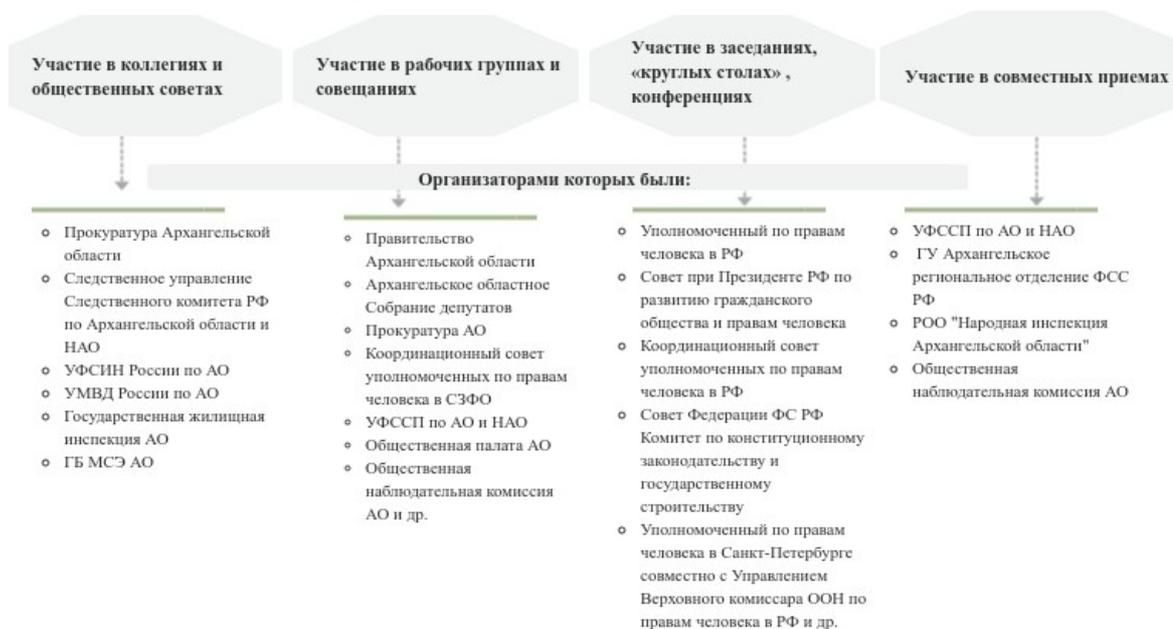
### 1.3. Взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными объединениями в части совершенствования механизмов обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Развитие международного и межрегионального сотрудничества

Создание эффективного механизма защиты прав человека на территории Архангельской области в значительной мере зависит от уровня взаимодействия и сотрудничества Уполномоченного с органами государственной власти различного уровня, общественными объединениями. Развитие и совершенствование такого взаимодействия является объектом постоянного внимания Уполномоченного. За весь период работы Уполномоченным установлены конструктивные взаимоотношения с органами власти и общественными организациями области, что, несомненно, позволяет действовать согласованно и оперативно в деле обеспечения прав человека и гражданина. Такое взаимодействие осуществляется в различных формах, получивших в 2019 г. свое дальнейшее развитие.

Так, Уполномоченным была продолжена **практика заключения соглашений о сотрудничестве** с органами государственной власти и общественными объединениями. Общее их количество по итогам 2019 г. составило 12. Данная форма партнерства продиктована практикой правозащитного процесса. Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве, заключаемые и пролонгируемые по мере необходимости, дополняют нормы действующего законодательства. Они предусматривают взаимный обмен информацией, проведение совместных проверок и приемов, а также другие формы взаимодействия, включая различные мониторинги.

Необходимо отметить, что в 2019 г. Уполномоченным в адрес соответствующих органов власти различного уровня было **направлено более 60 запросов, заключений и обращений по системным вопросам реализации прав человека.**

В течение истекшего года Уполномоченный также продолжил принимать активное участие в работе **20 постоянно действующих совещательных и консультативных органов**, созданных как при Губернаторе Архангельской области, Архангельском областном Собрании депутатов, так и при территориальных управлениях федеральных органов власти, призванных рассматривать проблемные вопросы в различных сферах реализации законных прав граждан.





Рабочая встреча членов постоянной комиссии по экологическим правам Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека с представителями общественных экологических организаций региона, 21.02.2019

Существенное место в деятельности Уполномоченного занимает **взаимодействие с общественными правозащитными организациями**. Активное разностороннее сотрудничество с большинством из них продолжается уже не первый год, а с некоторыми началось в отчетном году.

В феврале истекшего года при поддержке и содействии Уполномоченного состоялась встреча членов постоянной комиссии по экологическим правам Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека с представителями общественных экологических организаций региона. Встреча

прошла в формате прямого диалога - все желающие смогли задать свои вопросы членам Совета, выступить с докладами и презентациями. Среди выступающих были представители инициативных групп граждан, а также общественных экологических организаций региона. В ходе встречи особое внимание было обращено на необходимость соблюдения природоохранного законодательства при решении вопроса о размещении мусорных полигонов, прозрачность при проведении процедур общественных слушаний, важность налаживания конструктивного диалога между органами власти и населением области.

В 2019 г. продолжил свою деятельность **Экспертный совет по вопросам обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном** (далее – Экспертный совет), на рассмотрение которого выносятся вопросы, требующие комплексного подхода, а также затрагивающие права отдельных категорий граждан, нуждающихся в особой защите. Среди постоянных членов Экспертного совета – руководители региональных управлений федеральных ведомств, депутаты областного Собрания, представители научной сферы и правозащитного сообщества. В истекшем году заседание Экспертного совета было посвящено теме «Психическое здоровье населения Архангельской области, основные проблемы защиты прав лиц с нарушениями психического здоровья, подходы к их решению». Приглашенными участниками заседания стали министр здравоохранения Архангельской области А. Карпунов, заместитель министра труда, занятости и социального развития Архангельской области М. Кузьменко, главный врач ГБУЗ АО «Архангельская клиническая психиатрическая больница» В. Яшкович, заведующий Региональным центром судебной психиатрии ГБУЗ АО «Архангельская клиническая психиатрическая больница» В. Гольдфайн. По итогам заседания были подготовлены и направлены обращения в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ и министерства здравоохранения Архангельской области.



Заседание Экспертного совета на тему «Психическое здоровье населения Архангельской области, основные проблемы защиты прав лиц с нарушениями психического здоровья, подходы к их решению», 25.01.2019

В ноябре 2019 г. состоялось секционное заседание Экспертного совета, посвященное реализации областного закона от 19.11.2010 № 226-17-ОЗ «О профессиональной опеке над недееспособными гражданами в Архангельской области». В заседании приняли участие постоянные члены Экспертного совета, а также представители

министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области, управления по вопросам семьи, опеки и попечительства администрации МО «Город Архангельск», научного сообщества.



Заседание Экспертного совета на тему «О реализации областного закона «О профессиональной опеке над недееспособными гражданами в Архангельской области»», 08.11.2019

Практика работы Уполномоченного показала, что существующие в регионе правовые и организационные формы, направленные на развитие сопровождаемого проживания лиц, страдающих психическими заболеваниями, недостаточны и нуждаются в доработке. В этой связи заседание Экспертного совета было посвящено теме совершенствования законодательства и механизмов его реализации по вопросам организации профессиональной опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами.

Уполномоченным была представлена аналитическая информация и обзор регионального законодательства, учитывающий особенности установления возмездной опеки, размеры и условия

выплаты вознаграждения опекунам в субъектах РФ. В ходе заседания были рассмотрены вопросы и перспективы развития института «профессиональной опеки» как стационарозамещающей формы жизнеустройства лиц с ментальными особенностями здоровья; прав, обязанностей и форм ответственности профессиональных опекунов; специальных критериев отбора кандидатов; программы подготовки граждан, изъявивших желание выполнять функции профессиональных опекунов; возможных причин недостаточного числа кандидатов и путей привлечения граждан к данной форме опеки; механизмов межведомственного взаимодействия при решении вопросов об установлении опеки над указанной категорией граждан; целесообразности развития «возмездной опеки» над совершеннолетними недееспособными гражданами и др.

По итогам заседания были подготовлены и направлены обращения в адрес министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области, а также комитета Архангельского областного Собрания депутатов по социальной политике, здравоохранению и спорту.

В истекшем году Уполномоченный и сотрудники аппарата приняли участие в 190 заседаниях, рабочих совещаниях, «круглых столах», научно-практических конференциях, проводимых органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней, органами местного самоуправления, экспертными общественными организациями. В ходе мероприятий осуществлялся обмен информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, обсуждались наиболее актуальные вопросы, касающиеся реализации прав граждан, проблем применения законодательства о защите прав и свобод человека и гражданина, и пути их решения.

В рамках задачи по развитию межрегионального сотрудничества в сфере защиты прав и свобод человека Уполномоченный принимал активное участие в работе Координационного совета уполномоченных по правам человека в РФ и Координационного совета уполномоченных по правам человека в СЗФО (проведено 5 заседаний). В декабре 2019 г. прошло итоговое заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в РФ, посвященное защите прав потерпевших в уголовном и административном процессе. В Координационном совете приняли участие уполномоченные по правам человека из 77 субъектов РФ, представители федеральных органов исполнительной власти, правозащитного сообщества. В ходе заседания состоялось обсуждение актуальных вопросов защиты прав потерпевших в уголовном и административном процессе, соблюдения прав потерпевших при производстве

предварительного следствия, обеспечения гарантий прав потерпевших на доступ к правосудию при принятии решения о возбуждении уголовного дела.

Кроме того, следует отметить прошедшую в декабре 2019 г. **встречу региональных уполномоченных по правам человека с Президентом РФ**. В.В. Путин отметил важность деятельности данного государственного института и высказался о намерении оказать поддержку региональным уполномоченным по правам человека. *«Хочу сказать, что я со своей стороны буду делать все, чтобы вас поддержать и буду на это настраивать руководителей всех уровней в регионах, губернаторов, их заместителей, и на муниципальном уровне буду призывать руководителей относиться внимательней к тому, что вы говорите, что вы формулируете, потому что это очень важная часть работы с обществом, с людьми»*, - отметил Президент РФ.

Вместе с тем необходимо отметить, что к основным направлениям деятельности Уполномоченного относится, в том числе, **развитие международного сотрудничества в сфере защиты прав человека**. В декабре 2019 г. состоялась встреча Уполномоченного с генеральным консулом Финляндии А. Ламмила в ходе ее визита в Архангельскую область. На прошедшей встрече Уполномоченный рассказала г-же Ламмила об истории создания, законодательном регулировании и практике функционирования государственного правозащитного института в регионе. Также состоялся обмен мнениями по ряду вопросов, которые находятся в сфере внимания различных правозащитных институтов – вопросы профилактики семейного насилия, защиты прав женщин, реализации прав лиц без определенного места жительства, лиц страдающих психическими заболеваниями, а также реализации экологических прав. Кроме того обсуждались возможные формы совместной правозащитной деятельности.

#### **1.4. Содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина**

Защита прав и свобод каждого человека является важнейшим направлением деятельности современного правового государства и всех его институтов, и основополагающее значение здесь принадлежит совершенствованию законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне. Содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина закреплено в качестве отдельной задачи Уполномоченного, решение которой позволяет усилить гарантии реализации каждым жителем Архангельской области своих законных прав.

Традиционно работа в данном направлении ведется в целях выявления системных проблем, пробелов и противоречий в действующих нормативных правовых актах, а также подготовки предложений по совершенствованию законодательства, правоприменительной практики и административных процедур с учетом мнения экспертного сообщества. В этой связи **использовались сложившиеся каналы и формы взаимодействия** (представлены на схеме).



Деятельность Уполномоченного распространяется на ситуации, связанные с нарушением прав на территории Архангельской области. Однако в процессе рассмотрения обращений граждан зачастую выявляются проблемы комплексного, системного характера,

Разработка и направление субъектам права законодательной инициативы предложений по совершенствованию федерального законодательства

Подготовка заключений и рекомендаций на проекты федеральных нормативных правовых актов

Информирование уполномоченных органов о наличии проблем, требующих разрешения путем внесения соответствующих изменений в федеральные нормы

Участие в общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, проводящемся на официальном Интернет-сайте [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru)

Обсуждение имеющихся проблем и формирование предложений на заседаниях Координационных советов уполномоченных по правам человека

разрешить которые возможно посредством совершенствования правового регулирования или механизмов его применения только на федеральном уровне. В связи с этим Уполномоченным используются различные формы содействия совершенствованию федерального законодательства.

В истекшем году Уполномоченный выступил с рядом инициатив по совершенствованию федерального законодательства, направив свои предложения и заключения в адрес Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ,

Уполномоченного по правам человека в РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства юстиции РФ, ФСИН России, Председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в СЗФО и др. По итогам 2019 г. Уполномоченным в рамках деятельности по совершенствованию федерального законодательства были подготовлены и направлены предложения по 35 различным вопросам (Приложение 1).

**Содействие совершенствованию областного законодательства** осуществлялось Уполномоченным в 2019 г. в следующих формах:

- подготовка заключений и предложений к проектам нормативных правовых актов;
- участие в деятельности рабочих групп, «круглых столах» и депутатских слушаниях;

- участие в заседаниях комитетов и работе экспертно-консультативных советов при Архангельском областном Собрании депутатов и др.

Всего в истекшем году Уполномоченным в рамках деятельности по совершенствованию областного законодательства было подготовлено и направлено порядка 20 предложений в адрес органов законодательной и исполнительной власти региона (Приложение 2).

## **1.5. Участие в правовом просвещении граждан в области их прав и свобод, форм и методов их защиты**

Многолетняя практика работы Уполномоченного продемонстрировала необходимость создания дополнительных инструментов правовой защиты и правового просвещения граждан, особенно для жителей отдаленных районов области. Анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений показывает, что граждане зачастую не обладают знаниями и навыками, необходимыми для защиты своих законных интересов.

В целях реализации данной задачи, с учетом опыта правозащитной деятельности, в 2019 г. Уполномоченным осуществлялись **различные многовекторные форматы работы**, направленные на повышение доступности правовой помощи, расширение возможностей населения для обращения за защитой и восстановлением нарушенных прав, в том числе разъяснение жителям Архангельской области возможностей самостоятельной защиты своих законных прав и интересов.

Одним из основных инструментов в реализации Уполномоченным данного направления деятельности является **правовое консультирование граждан, в том числе в рамках выездных приемов в муниципальных образованиях Архангельской области**. Степень сложности проблем, с которыми обращаются граждане, их социальная значимость, активность населения, количество обращений, поступающих из того или иного района, определяли график выездов. Следует отметить, что в 2019 г. выездные приемы населения в муниципальных образованиях Архангельской области носили как плановый, системный характер, так и внеочередной – с учетом поступивших обращений.



В истекшем году получил дальнейшее развитие **проект Уполномоченного «День правовой помощи»**. В рамках проекта на базе библиотек и информационно-правовых центров Архангельской области сотрудники аппарата Уполномоченного проводили личные приемы граждан с целью предоставления населению возможности оперативного обращения за защитой нарушенных прав, а также получения квалифицированной консультации по конкретному вопросу непосредственно «на месте». Помимо уже ставших традиционными пунктов реализации данного просветительского проекта, таких как центральные библиотеки гг. Архангельска, Северодвинска, Новодвинска, приемы были проведены в библиотеках Соломбальского, Исакогорского округов г. Архангельска, в Онежской центральной библиотеке, библиотеке Приморского района и др.

Уполномоченным была продолжена практика проведения выездных приемов **в рамках работы передвижной приемной Правительства Архангельской области**. Сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в этих приемах вместе с общественными помощниками Уполномоченного, специалистами Управления по работе с обращениями граждан администрации Губернатора Архангельской области и



Правительства Архангельской области, представителями Государственного юридического бюро Архангельской области, Государственной жилищной инспекции Архангельской области, различных министерств Архангельской области. В ходе приемов жители отдаленных районов смогли получить

необходимые консультации и разъяснения по различным вопросам в области защиты и реализации их прав и свобод. Проведение таких совместных приемов позволило улучшить межведомственное взаимодействие государственных структур, объединить усилия по разрешению обозначенных гражданами проблем, а также обменяться накопленным опытом в сфере объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан.

Кроме того, значительно расширить «географию правового просвещения» удалось благодаря **деятельности общественных помощников Уполномоченного**. В основном мероприятия по правовому просвещению и консультированию граждан осуществлялись общественными помощниками в ходе встреч с населением, а также посредством

оформления и размещения совместно с руководителями библиотек и администрациями муниципальных образований стендов (правовых уголков) Уполномоченного. На стендах размещались контактные данные Уполномоченного, информация о работе ответственных помощников, консультативные материалы, разработанные аппаратом Уполномоченного по различным тематикам в сфере защиты прав граждан и др. В отдельных случаях информация о деятельности помощников размещалась на официальных сайтах администраций муниципальных образований и в средствах массовой информации.

Следует отметить, что одной из форм участия Уполномоченного в правовом просвещении населения является подготовка и **распространение информационно-консультативных материалов** по различной тематике: памяток, брошюр, буклетов, презентационных материалов, формируемых либо для целевой аудитории, либо по определенной категории прав. Данные формы представления правовой информации позволяют в сжатой, адаптированной для граждан форме раскрыть правовые основы различных категорий прав человека, предложить возможный алгоритм действий и перечень рекомендаций по их реализации. Востребованность этих материалов ежегодно растет, в связи с чем в 2019 г. их перечень вновь пополнился новыми материалами по наиболее актуальным проблемам. Всего Уполномоченным разработано более 40 таких материалов.

Современные, активно развивающиеся информационно-коммуникационные технологии способствуют повышению уровня информированности населения о деятельности Уполномоченного. Одним из основных инструментов правового информирования является **официальный сайт Уполномоченного**, в постоянных рубриках которого сотрудниками аппарата размещаются различные информационные материалы правовой тематики.

Необходимо отметить, что Уполномоченным в истекшем году осуществлялось регулярное **сотрудничество с федеральными и региональными средствами массовой информации** по распространению правовых знаний среди населения. В рамках правового просвещения граждан в 2019 г. было размещено более 480 статей, материалов, комментариев в различных СМИ, в том числе на Интернет-ресурсах.



**Права человека: Лидируют обращения по жилищно и уголовной сфере**

Любовь АНИСИМОВА:

**«Когда все инстанции пройдены»**

На сессии обсуждения в ближайшее время будет решаться вопрос об утверждении в должности уполномоченного по правам человека в Архангельской области. Этот пост вновь может занять Любовь АНИСИМОВА. Ее кандидатуру поддерживает федеральный судья Павел ТАТАРИН. Наказанные за преступления регионального парламента Любовь Витерова рассказала «СБ» о том, с чем она столкнулась и как в поисках защиты...



...и в итоге вышла на свет. Конечно, изменилась деятельность областного управления по защите прав человека. Мы за последние два года ввели несколько новых направлений работы. Например, в 2017-2018 годах мы обратили внимание на то, что в области много проблем с жильем. Мы начали работать с органами власти, чтобы решить эти проблемы. Мы начали работать с органами власти, чтобы решить эти проблемы. Мы начали работать с органами власти, чтобы решить эти проблемы.

...и в итоге вышла на свет. Конечно, изменилась деятельность областного управления по защите прав человека. Мы за последние два года ввели несколько новых направлений работы. Например, в 2017-2018 годах мы обратили внимание на то, что в области много проблем с жильем. Мы начали работать с органами власти, чтобы решить эти проблемы. Мы начали работать с органами власти, чтобы решить эти проблемы.

Кроме того, на протяжении 2019 г. Уполномоченным велось активное информационное сотрудничество с аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ. На официальном сайте федерального Уполномоченного размещались новости о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области, оперативно направлялась информация о практике защиты прав человека, ежегодные и специальные доклады, сводная информация о проблемах, волнующих жителей региона, и др.

В целях правового просвещения населения в 2019 г. Уполномоченный продолжил свое участие в проекте Уполномоченного по правам человека в РФ «Единый урок прав человека», организованном при поддержке Министерства просвещения РФ, Временной

комиссии Совета Федерации ФС РФ по развитию информационного общества и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. В рамках проводимой акции Уполномоченный встретился со студентами Высшей школы экономики, управления и права ФГАОУ ВО «САФУ имени М.В. Ломоносова» в формате лекции-дискуссии. Уполномоченный прочитал лекцию об основных направлениях работы и задачах данного государственного органа, об особенностях правового регулирования деятельности института Уполномоченного, а также о наиболее актуальных проблемах в реализации конституционных прав. Кроме того, в ходе прошедшей акции сотрудники аппарата и общественные помощники Уполномоченного провели подобные просветительские встречи с учащимися школ и техникумов в муниципальных образованиях области.

Также следует отметить участие Уполномоченного в социально-просветительском проекте Уполномоченного по правам человека в РФ **«Правовой марафон для пенсионеров»**. В рамках акции Уполномоченным был проведен ряд мероприятий, приуроченных к Международному дню пожилых людей. В период с 01.10.2019 по 06.10.2019 в аппарате Уполномоченного ежедневно функционировала «горячая телефонная линия» для пожилых людей по вопросам реализации их законных прав в различных сферах. Также состоялся открытый (без предварительной записи) прием Уполномоченным и сотрудниками аппарата данной категории населения. По всем поступившим вопросам граждане получили исчерпывающие консультации и разъяснения в соответствии с действующим законодательством, ряд проблем разрешился при оперативном взаимодействии с компетентными органами и учреждениями. В ходе открытого приема всем обратившимся гражданам были выданы информационные материалы. Кроме того, в рамках мероприятия были проведены приемы граждан на базе библиотек Архангельской области. Также в ходе проекта было организовано посещение домов-интернатов, в том числе психоневрологического профиля, и комплексных центров социального обслуживания в муниципальных образованиях Архангельской области. В ходе посещений Уполномоченный и сотрудники аппарата подробно знакомились с деятельностью и порядком работы учреждений, общались как с работниками, так и получателями социальных услуг. По итогам посещений в рамках рабочих встреч с руководством учреждений обсуждались актуальные вопросы реализации прав получателей социальных услуг.

## 2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Архангельской области по усилению гарантий государственной защиты прав человека

### 2.1. Жилищные права

В Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). К числу важнейших прав человека и гражданина относится закрепленное в ч. 1 ст. 40 Конституции РФ право каждого на жилище, которое является одним из наиболее фундаментальных прав, определяющих возможность реализации иных конституционных и гражданских прав. Только человек, имеющий достойные жилищные условия, способен эффективно трудиться, улучшать свое благосостояние, быть востребованным для всего общества. Поэтому жилищные проблемы затрагивают интересы подавляющего большинства граждан, независимо от возраста или имущественного положения.

Конституционное право на жилище предполагает гарантированную законом возможность для каждого быть обеспеченным постоянным жильем, возможность стабильного пользования имеющимся жильем, неприкосновенность жилища, право на улучшение жилищных условий, а также обеспечение здоровой и безопасной среды для граждан, проживающих в жилых домах, жилых помещениях. Поэтому содержание **жилищных прав многогранно** и включает в себя такие вопросы, как реализация права на жилье; предоставление жилых помещений по договору социального найма; реализация жилищных прав в случае признания дома аварийным, а жилого помещения непригодным для проживания; управление жилищным фондом, его эксплуатация и ремонт; оказание жилищных и коммунальных услуг и др.

Конституция РФ предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для реализации права на жилище. В соответствии со ст. 2 Жилищного кодекса РФ (далее - ЖК РФ) право граждан на жилище обеспечивается, в том числе посредством содействия развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, использования бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, предоставления гражданам жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, стимулирования жилищного строительства, обеспечения контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда и государственного жилищного надзора.



Однако несмотря на конституционные гарантии, право на жилье, которое предусматривает как наличие самого жилья, так и удовлетворительных жилищных условий, остается для многих граждан России и нашего региона одной из самых острых проблем. Количество обращений данной тематики в адрес Уполномоченного ежегодно растет, а удельный вес обращений граждан, связанных с реализацией жилищных прав, остается стабильно высоким и составляет ежегодно не менее 25% от общего количества письменных и устных обращений. В 2019 г. поступило около 3500 обращений по вопросам реализации жилищных прав: по сравнению с 2018 г. их количество увеличилось незначительно.

Результаты многолетней практики работы Уполномоченного свидетельствуют о том, что большинство вопросов, связанных с реализацией жилищных прав и поднимаемых гражданами в обращениях, **носят системный, повторяющийся из года в год характер** и затрагивают следующие проблемы:

- вопросы, связанные с **предоставлением жилья**. Это, прежде всего, вопросы, связанные с предоставлением жилых помещений по договору социального найма (жалобы на необоснованный отказ органов местного самоуправления в постановке на учет граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма и имеющих на это законные основания, а также на неправомерное снятие с вышеуказанного учета); предоставлением жилья во внеочередном порядке гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания или находятся в аварийных домах; предоставлением жилья гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, детям-сиротам и лицам из их числа; обеспечением граждан жилыми помещениями маневренного жилищного фонда, соответствующих установленным требованиям; длительным неисполнением судебных решений о предоставлении жилых помещений и др.;

- значительное число обращений и жалоб было связано с **вопросами переселения** граждан из аварийного жилья, признанием жилых помещений непригодными для проживания, а многоквартирных домов – аварийными и подлежащими сносу. Как

Структура обращений данной категории прав



правило, жалобы касались: действий (бездействия) межведомственных комиссий, нарушений процедур и сроков, установленных для рассмотрения заявлений и принятия мер по обследованию жилых помещений на предмет признания их пригодными (непригодными) для проживания, а многоквартирных домов – аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, длительных сроков расселения;

- продолжали поступать жалобы **на длительное неисполнение судебных** решений о предоставлении жилых помещений, в том числе детям-сиротам. Несмотря на некоторое снижение количества обращений по обозначенному вопросу, анализ жалоб показывает, что число неисполненных решений о предоставлении жилья еще достаточно велико, а исполнение производств длится годами;

- в 2019 г. приобрел актуальность вопрос **реализации жилищных прав инвалидов** в части предоставления им жилых помещений, приспособленных для их нужд. Как показал опыт работы Уполномоченного, существуют значительные сложности с реализацией на практике формирования элементов доступной среды;

- предоставление **коммунальных услуг ненадлежащего качества и вопросы оплаты коммунальных услуг**. Наиболее многочисленными были жалобы на длительные перерывы в предоставлении коммунальных услуг, снижение температурного режима горячего водоснабжения и отопления, неосуществление перерасчета размера платы за коммунальные услуги при их некачественном предоставлении, на ограничение или прекращение предоставления коммунальных услуг в связи с задолженностью по платежам за жилищно-коммунальные услуги, неисполнение обязанности органов местного самоуправления по установке приборов учета, порядка выплаты компенсаций льготным категориям граждан и др.;

- жалобы на **ненадлежащее исполнение управляющими организациями возлагаемых на них обязанностей** в жилищно-коммунальной сфере касались: неисполнения управляющими организациями условий договора управления

многоквартирным домом, ненадлежащего содержания и эксплуатации жилищного фонда, несвоевременного проведения ремонтных работ, неудовлетворительной организации работы аварийно-диспетчерских служб;

- **иные обращения** по вопросам жилищных прав, поступающие Уполномоченному, касались вопросов получения жилищных сертификатов, соблюдения прав собственников жилых помещений при признании их домов аварийными; определения порядка пользования жилым помещением между несколькими нанимателями или собственниками, нарушения тишины и покоя граждан и др.

Следует отметить, что вопросы реализации жилищных прав на протяжении всего периода существования института уполномоченного по правам человека в Архангельской области являются одними из актуальных и в силу своей значимости и социальной чувствительности находятся в зоне его постоянного внимания.

\*\*\*

**Деятельность Уполномоченного по оказанию содействия** в защите и реализации жилищных прав осуществлялась с использованием всей полноты полномочий, предоставленных Областным законом «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» и включала в себя различные способы защиты данной категории прав, среди которых можно отметить следующие:

- **работа с поступающими жалобами и обращениями** занимала центральное место в деятельности Уполномоченного. По каждому обращению, связанному с защитой жилищных прав, Уполномоченный в рамках своей компетенции оказывал исчерпывающую помощь, в том числе обращался в адрес компетентных органов с просьбой об оказании содействия в проведении проверки, запрашивал у органов государственной власти и местного самоуправления сведения, документы и материалы; по результатам рассмотрения обращения принимал меры в пределах компетенции и готовил мотивированные заключения; передавал обращения для рассмотрения по компетенции и одновременно подробно разъяснял заявителю способы защиты прав и свобод. Следует отметить, что значительное количество устных обращений получили свое разрешение путем разъяснения сотрудниками аппарата Уполномоченного порядка и способов защиты жилищных прав, оказания содействия в составлении необходимых документов, большинство обращений разрешалось через непосредственное оперативное обращение Уполномоченного в органы, в чью компетенцию входит надзор и контроль за соблюдением жилищного законодательства, а также в органы, непосредственно реализующие права граждан;

- основными **формами контроля** Уполномоченного за соблюдением жилищных прав являлись выездные проверки на места по жалобам граждан, в том числе с участием общественных помощников;

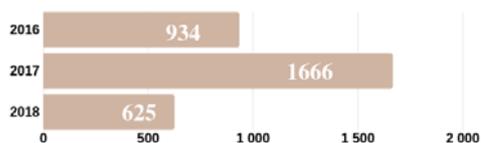
- важнейшее значение для повышения эффективности защиты жилищных прав имеет **совершенствование законодательства** как на федеральном, так и на региональном уровне. В этой связи Уполномоченным по результатам рассмотрения обращений направлялись предложения в адрес органов государственной власти и местного самоуправления Архангельской области, готовились заключения на проекты областных законов, предложения о внесении изменений и дополнений в федеральное и областное законодательство. Среди них: Уполномоченному по правам человека в РФ по вопросам установления законодательно закрепленных сроков расселения аварийных домов, формирования жилищного фонда, адаптированного для нужд проживания инвалидов и др.; в адрес Архангельского областного Собрания депутатов по вопросу внесения изменений в отдельные областные законы в сфере защиты прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов

недвижимости, включенных в единый реестр проблемных объектов и расположенных на территории Архангельской области и др.;

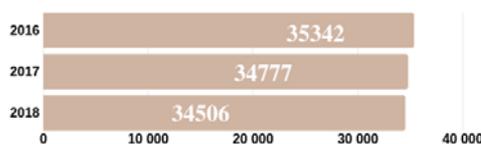
- важное место в деятельности Уполномоченного по защите жилищных прав и профилактике их нарушений занимало **взаимодействие** с органами государственной власти и местного самоуправления Архангельской области, контрольно-надзорными

Число семей, состоящих на учете для улучшения жилищных условий и улучшивших их (по Архангельской области)

Число семей, получивших жилье (жилые помещения) и улучшивших жилищные условия



Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях



\*Архангельстат, 2018 г.

органами, общественными организациями. В этих целях Уполномоченный принимал активное участие в заседаниях профильных комиссий и коллегий (коллегия Государственной жилищной инспекции Архангельской области (далее - ГЖИ), комиссия по вопросам защиты прав и законных интересов граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных в единый реестр проблемных объектов и расположенных на территории Архангельской области), «круглых столах», заседаниях комитетов Архангельского областного Собрания депутатов, рабочих групп при прокуратуре Архангельской области. Для

выявления фактов нарушения права на жилище, для защиты и восстановления прав граждан Уполномоченным привлекались органы прокуратуры Архангельской области. По результатам проверок в отношении органов местного самоуправления, допустивших нарушения жилищного законодательства, применялись меры прокурорского реагирования. Вместе с тем при наличии в жалобах сведений о нарушениях со стороны управляющих организаций, Уполномоченный обращался в ГЖИ, органы муниципального жилищного контроля, осуществляющие региональный государственный и муниципальный жилищный надзор, с целью содействия восстановлению нарушенных прав граждан и принятия незамедлительных мер;

- с учетом высокой социальной значимости проблем в жилищной сфере, Уполномоченным используются различные **способы информирования** граждан по вопросам защиты жилищных прав. Это подготовка и распространение информационно-консультационных материалов по наиболее актуальным вопросам в сфере жилищных прав, размещение актуализированной информации по жилищным вопросам на официальном сайте Уполномоченного, проведение тематических телефонных линий и выездных приемов граждан в муниципальных образованиях Архангельской области и др.

Следует отметить, что обозначенные выше проблемы в сфере реализации жилищных прав, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, **не являются исчерпывающими**, однако относятся к числу наиболее распространенных. В настоящем разделе доклада рассмотрены наиболее острые актуальные вопросы в сфере реализации жилищных прав, к которым в 2019 г. было привлечено особое внимание Уполномоченного.

\*\*\*

На протяжении многих лет для жителей Архангельской области чрезвычайно болезненной остается **проблема обеспечения жильем граждан по договорам социального найма**, состоящих на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений. В основе этой проблемы находится значительный недостаток социального жилья ввиду крайне ограниченного объема строительства муниципального жилья в муниципальных образованиях Архангельской области.

В свою очередь следует отметить и то, что для многих жителей области, нуждающихся в жилье, приобретение жилого помещения своими силами является

достаточно сложным. Так, стоимость квадратного метра в однокомнатной квартире на вторичном рынке в г. Архангельске составляет 64,6 тыс. руб., в новой квартире - 74 тыс. руб. (на основе данных Домофонд.ру). При этом средний размер зарплаты в регионе, по официальной статистике, не превышает 48 тыс. руб. Это соотношение уровня цен и размера заработной платы является главным показателем «доступности» жилья. Кроме

Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача обеспечить улучшение жилищных условий **не менее пяти миллионов семей ежегодно**, а также увеличения объема жилищного строительства не менее **чем до 120 миллионов квадратных метров в год**.

того, несмотря на принимаемые Правительством РФ меры, доступность ипотечного кредитования остается низкой в связи со значительной величиной первоначального взноса, а также с учетом достаточно высокого уровня процентных ставок.

Это приводит к тому, что большинство граждан, реально нуждающихся в жилье, вынуждены ожидать содействия государства в решении своей жилищной проблемы десятилетиями. Так, по данным прокуратуры

Архангельской области, некоторые семьи в Архангельской области состоят на соответствующем учете более 50 лет<sup>1</sup>. По сути, фактически муниципальные образования, на которые возложена обязанность обеспечения жильем нуждающихся малоимущих граждан, в силу отсутствия финансовых ресурсов и дефицита местного бюджета, самоустранились от необходимости ежегодного строительства жилья, а также необходимости предоставления освободившихся жилых помещений для исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений взамен непригодных для проживания. Таким образом для тех граждан, кто длительное время состоит на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилых помещениях, перспектив получения жилья по договорам социального найма не усматривается. Вместе с тем для малоимущих и социально уязвимых категорий граждан получение жилья по договору социального найма - это зачастую единственно возможный способ реализации права на жилище. *В этой связи Уполномоченный считает заслуживающим внимания предложение прокуратуры Архангельской области о софинансировании за счет средств регионального бюджета расходов муниципальных образований путем разработки государственной программы области для обеспечения жильем граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся, в порядке очередности.*

Особо следует отметить такую категорию, как **дети-сироты**. Несмотря на законодательное закрепление и признание их прав на обеспечение жилыми помещениями, достаточно большое количество детей-сирот и лиц из их числа сталкиваются с проблемами при их реализации. В минувшем году в адрес Уполномоченного поступали обращения от лиц из числа детей-сирот, которые вовремя (до достижения возраста 23 лет) не воспользовались своим правом на предоставление жилого помещения. К сожалению, зачастую решить свои жилищные вопросы обозначенная категория граждан может только в судебном порядке. В таких ситуациях Уполномоченным оказывалось максимально возможное содействие в защите их прав.

• *К Уполномоченному обратился осужденный - инвалид II группы бессрочно Т. Он сообщил, что является лицом из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с 3 лет воспитывался в учреждениях области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а после совершеннолетия пребывал в стационарных учреждениях социального обслуживания психоневрологического профиля. Из обращения следовало также, что жилого помещения за ним никогда не закреплялось, и проживать после освобождения ему негде.*

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Архангельской области от 12.12.2019 № 7-23/2019/1701

*В ходе работы над обращением Уполномоченным была получена информация о том, что ни в период нахождения в детских учреждениях для детей-сирот, ни в последующем при проживании в домах-интернатах мер по реализации права Т. на жилое помещение администрациями этих учреждений не предпринималось.*

*Таким образом, на протяжении более 30 лет Т., находясь в государственных социальных учреждениях, и имея законные права на обеспечение жилым помещением, по ряду причин не реализовал их.*

*С учетом оценки жизнедеятельности заявителя, его жизненной ситуации и состояния его здоровья Уполномоченный обратился в адрес прокуратуры Архангельской области с просьбой провести соответствующую проверку и принять надлежащие меры прокурорского реагирования.*

*С удовлетворением стоит отметить положительные итоги инициированной Уполномоченным проверки по жалобе Т.*

*Согласно представленному ответу прокуратуры Архангельской области, районным прокурором в интересах Т. в суд был предъявлен иск о признании за ним права на предоставление жилого помещения, как лица из числа детей, оставшихся без попечения родителей, возложении на администрацию муниципального образования обязанности включить Т. в список лиц, подлежащих обеспечению жилым помещением за счет средств субвенций бюджета области, представить ему жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения.*

Вместе с тем вопрос обеспечения жильем детей-сирот и лиц из их числа в Архангельской области сохранял свою актуальность и в 2019 г. Согласно информации министерства образования и науки Архангельской области по состоянию на 01.01.2020 общая численность детей-сирот, состоящих на учете для получения жилого помещения в Архангельской области, составляла 2376 человек, из них у 1592 человек право на получение жилья по достижении 18 лет наступило, но не реализовано. Следует отметить, что в 2019 г. Правительством Архангельской области были предприняты значительные усилия для решения обозначенной проблемы. Так, если в 2018 г. детям-сиротам было предоставлено 140 жилых помещений специализированного жилищного фонда, то в 2019 г. – 305 жилых помещений (больше чем в 2,2 раза). Также был увеличен размер субсидий из федерального бюджета в целях обеспечения детей-сирот жильем, если в 2018 г. было выделено 82539,6 тыс. руб., то в 2019 г. – 92253,6 тыс. руб. По сообщению министерства, в настоящее время общая потребность средств на приобретение жилых помещений для детей-сирот, состоящих на учете, с учетом средней рыночной стоимости 1 кв. м жилой площади, составляет 2781198,8 тыс. руб.

Однако кроме ограниченных финансовых ресурсов остаются и иные трудности в области реализации жилищных прав данной категории граждан. Так, по сообщению министерства образования и науки Архангельской области, формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот муниципальными образованиями области осуществляется в основном за счет жилья, приобретаемого на вторичном рынке жилья (в 2018 г. приобретено 188 жилых помещений, в 2019 г. - 297 (больше, чем в 1,6 раз)). Однако при этом министерство отмечает высокую стоимость предлагаемых жилых помещений и сложности участия физических лиц, продающих квартиры, в конкурсных процедурах (в 2019 г. из 559 электронных аукционов состоялось только 294). Кроме того остается большим количество требуемых безусловного исполнения в первоочередном порядке судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам (на 01.01.2020 – 608). В свою очередь, первоочередное предоставление жилья по судебным решениям приводит к увеличению времени предоставления жилья детям-сиротам, включенным в список лиц, подлежащих обеспечению жильем, но ранее не реализовавшим свои жилищные права в судебном порядке<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Письмо министерства образования и науки Архангельской области от 17.01.2020 № 209/03-11349

Практика работы Уполномоченного в сфере реализации жилищных прав детей-сирот, а также лиц из их числа позволяет выделить и такие проблемные вопросы, как достаточно низкий уровень правовой грамотности данной категории граждан, слабое информирование детей-сирот об их жилищных правах со стороны законных представителей, в том числе администраций организаций для детей-сирот, органов опеки и попечительства, а также случаи ненадлежащего учета лиц, подлежащих обеспечению жильем, непринятие уполномоченными органами мер по сохранности жилых помещений.

Следует отметить, что в 2019 г. Правительством Архангельской области велась активная работа по совершенствованию регионального законодательства в данной сфере: был внесен ряд изменений в областной закон от 17.12.2012 № 591-36-ОЗ «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Архангельской области», в том числе в части конкретизации вопросов учета данной категории граждан, обеспечения сохранности их жилых помещений.

Учитывая поступившие к Уполномоченному жалобы по вопросу предоставления жилых помещений по договорам социального найма, нельзя не остановиться и на такой актуальной проблеме, как ненадлежащий учет органами местного самоуправления граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. По информации прокуратуры Архангельской области, нарушения органов местного самоуправления, связанные с постановкой граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, носят распространенный характер. Среди них: книги учета ведутся не по установленным формам, нарушаются сроки перерегистрации, заключаются договоры социального найма с гражданами, не состоящими на учете и др.<sup>1</sup>

В минувшем году в адрес Уполномоченного поступали обращения от граждан, которых, по их мнению, незаконно лишили права на улучшение жилищных условий. При работе с обращениями данной тематики Уполномоченный **столкнулся со случаями необоснованного снятия очередников с учета**, заселения в жилые помещения без заключения договоров социального найма, непринятия мер по сохранности жилых помещений муниципального жилищного фонда. В таких ситуациях конструктивное взаимодействие с органами прокуратуры помогает восстановить жилищные права заявителей.

- *Так, например, действия администрации МО «Коношский муниципальный район» привели к тому, что гражданке А., являющейся инвалидом, сначала предоставили жилое помещение непригодное для проживания (что было подтверждено обследованиями), а затем и вовсе сняли ее с учета нуждающихся в жилье в связи с предоставлением жилого помещения. Вмешательство Уполномоченного помогло восстановить справедливость. В результате проверки прокуратуры, проведенной по обращению Уполномоченного, в адрес главы МО «Коношский муниципальный район» было внесено представление об устранении выявленных нарушений жилищного законодательства. А тот факт, что А. была снята с учета нуждающихся в жилье, охарактеризован прокуратурой как «некомпетентность и несогласованность действий сотрудников администрации».*

\*\*\*

*По мнению Уполномоченного, в целях исключения подобных ситуаций, администрациям муниципальных районов следует обеспечить надлежащий контроль за ведением учетных дел граждан. Повысить дисциплину в сфере ведения учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, призваны и изменения, внесенные в минувшем году в областной закон от 01.07.2016 № 441-27-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по*

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Архангельской области от 12.12.2019 № 7-23/2019/1701

договорам социального найма». Теперь органы местного самоуправления ежегодно до 1 февраля должны обеспечить общедоступность информации о состоянии учета нуждающихся.

С учетом большой социальной значимости проблемы обеспечения жильем нуждающихся граждан данный вопрос будет и далее находиться на особом контроле Уполномоченного.

\*\*\*

Права граждан, в том числе и жилищные, эффективно обеспечиваются и реализуются при условии их надежной защиты. Вместе с тем нередко свои жилищные права гражданам приходится реализовывать в судебном порядке. Однако получение на руки судебного решения само по себе жилищной проблемы не решает. В ряде случаев при исполнении таких решений возникают определенные препятствия как объективного, так и субъективного характера. Это предполагает наличие эффективного механизма принудительного исполнения судебных решений. Вместе с тем, к сожалению, неудовлетворительную практику **длительного неисполнения решений судов** по жилищным вопросам в Архангельской области можно назвать застарелой.

Согласно информации УФССП России по Архангельской области и Ненецкому автономному округу (далее – УФССП), по состоянию на 01.01.2019 в структурных подразделениях УФССП неисполненными оставались 2070 исполнительных производств об обязанности муниципальных образований Архангельской области предоставить жилые помещения различным категориям граждан. Из них в отношении МО «Город Архангельск» - 1407, МО «Северодвинск» - 273, МО «Город Новодвинск» и МО «Котлас» 67 и 62 соответственно. По итогам работы за 2019 г. окончено и прекращено 401 исполнительное производство данной категории производств, при этом фактическим исполнением окончено 271 (в 2018 г. окончено и прекращено - 471, фактическим исполнением окончено 288).

Таким образом, в 2019 г. всего окончено и прекращено исполнительных производств на 3,8% меньше в сравнении с 2018 г., фактическим исполнением окончено исполнительных производств на 5,9% меньше в сравнении с 2018 г., и в 2,7 раза меньше, чем в 2017 г. (745 исполнительных производств).

С учетом тревожной тенденции замедления темпов исполнения вступивших в законную силу судебных решений, **Уполномоченный считает необходимым** привлечь внимание органов власти всех уровней к сложившейся ситуации, и вынужден напомнить, что при таких условиях нарушаются не только жилищные права граждан, но и право на справедливое судебное разбирательство.

В качестве основных причин неисполнения судебных решений данной категории дел органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Архангельской области указываются отсутствие в собственности свободного жилищного фонда, а также недостаточность либо отсутствие финансирования.

В 2019 г. к Уполномоченному **продолжали поступать жалобы на длительное неисполнение судебных решений** как о предоставлении жилья нуждающимся в жилых помещениях, так и о проведении ремонта, а также об обеспечении сохранности жилых помещений.

Вместе с тем практика работы Уполномоченного с данной категорией обращений позволяет выделить и еще одну часто встречающуюся причину – это проблемы организационного характера, когда органы местного самоуправления не торопятся с решением поставленных перед ними задач, направленных на исполнение судебных актов, а меры начинают приниматься только после вмешательства Уполномоченного. В качестве иллюстрации можно привести следующий пример.

- В адрес Уполномоченного поступило обращение от В., проживающей в п. Кулой, в защиту жилищных прав. В своем обращении заявитель обжаловала бездействие

администрации МО «Кулойское» в части длительного неисполнения решения Вельского районного суда от 11.09.2013 об обязанности администрации МО «Кулойское» обеспечить сохранность жилого помещения, которое занимал сосед В. (гражданин Н.) на условиях договора социального найма, и незамедлительно прекратить бесхозяйственное обращение с ним.

В. сообщала, что указанное решение суда не исполнено, никаких мер по сохранности жилого помещения не принято (информация была подтверждена фотоснимками). Как было установлено, более 10 лет в квартире Н. не проживает, квартира не содержится и не отапливается, полы, перегородки, потолочные перекрытия разрушены, под угрозой разрушения кровля и стены. Все это приводит к разрушению не только квартиры Н., но и жилого помещения В.

В целях оказания содействия В. Уполномоченным были направлены запросы в адрес администрации МО «Кулойское», руководителя УФССП.

Согласно представленной информации, в связи с неприятием судебным приставом-исполнителем исполнительных действий, предусмотренных законодательством, в отношении судебного пристава-исполнителя было инициировано проведение служебной проверки. Администрацией был ограничен свободный доступ в квартиру Н.: заколочены окна, двери; также было вынесено распоряжение главы администрации МО «Кулойское» о проведении внеплановой проверки в отношении нанимателя указанного жилого помещения с целью проверки исполнения им требований жилищного законодательства как нанимателем жилого помещения. По результатам проверки администрацией будет инициировано принудительное выселение Н. Кроме того, в связи с ухудшением состояния жилого помещения Н. администрацией запланировано принятие мер в части инициирования процедуры признания жилого помещения Н. непригодным для проживания, а дома подлежащим реконструкции путем демонтажа квартиры Н.

Следует отметить, что по каждому обращению, связанному с неисполнением судебного решения о предоставлении жилого помещения, Уполномоченный в рамках своей компетенции оказывал исчерпывающее содействие в восстановлении прав граждан на жилище.

- Так, к Уполномоченному обратилась М. с жалобой на длительное неисполнение решения суда о предоставлении жилого помещения. Было установлено, что решение суда об обязанности предоставить М. жилое помещение было вынесено еще в 2011 г., таким образом, решение остается неисполненным более 8 лет.

В целях оказания содействия М. Уполномоченным были направлены обращения в адрес Администрации МО «Город Архангельск», руководителю УФССП, а также в прокуратуру Архангельской области. По итогам обращений М. были предложены для вселения 3 двухкомнатные квартиры (на выбор) на условиях заключения мирового соглашения, так как не в полной мере соответствовали условиям судебного решения по размеру площади. У М. появилась возможность решить свой жилищный вопрос.

### **Обеспечение жильем инвалидов**

*«В чем же выразилась защита моих прав инвалида? Наверное, в моем моральном удовлетворении, что условия моей жизни неприемлемы для инвалида. В настоящее время я продолжаю проживать в признанном непригодном для проживания инвалида жилом помещении и не вижу перспектив выхода из этой ситуации» (из обращения Ш., инвалида I гр., г. Северодвинск).*

Приведенная выдержка из письма, поступившего к Уполномоченному в минувшем году, ярко характеризует жилищную проблему, с которой сталкиваются инвалиды в повседневной жизни и которая, к сожалению, приобретает остроту.

В социальной интеграции маломобильных инвалидов жилищная проблема является одной из основных. Проживая в неприспособленных для них квартирах, они лишены возможности независимой жизнедеятельности (не могут свободно передвигаться по квартире, пользоваться ванной и туалетом, самостоятельно выходить на улицу). Такая ситуация сложилась во многих субъектах РФ, в том числе и в Архангельской области.

Вместе с тем при невозможности надлежащего приспособления жилого помещения для нужд инвалида путем ремонта или реконструкции такие жилые помещения, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «Об утверждении Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме» должны признаваться непригодными для проживания. В данном случае инвалиду должно быть предоставлено другое жилое помещение, приспособленное для его нужд. Однако механизм реализации данного положения на практике идет с большим трудом, а иногда и вовсе не может быть реализован.

- *В адрес Уполномоченного от Ш. поступило обращение в защиту своих жилищных прав. Из обращения следовало, что заявитель является инвалидом I группы, использующим кресло-коляску, проживает один в неприспособленном для лиц с ограниченными возможностями здоровья жилом помещении, расположенном на 4 этаже. В этой связи у него отсутствуют условия для беспрепятственного доступа к жилому помещению и к общему имуществу в доме. Таким образом, заявитель оказался в трудной жизненной ситуации, в которой условия его жизнедеятельности ограничены, в связи с чем, он нуждается в принятии мер, направленных на содействие в реализации прав в соответствии с имеющимся статусом и состоянием здоровья.*

*Вместе с тем из представленных заявителем материалов следовало, что 26.09.2017 комиссией по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, произведено обследование жилого помещения инвалида Ш., и составлен соответствующий акт.*

*По результатам обследования данного жилого помещения комиссия пришла к следующему выводу: отсутствует техническая возможность оборудования на занимаемой инвалидом площади жилой комнаты. Согласно заключению межведомственной комиссии жилое помещение Ш. признано непригодным для проживания инвалида. В свою очередь, в силу п. 1 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ данный факт является основанием для предоставления Ш. другого жилого помещения по договору социального найма. Вместе с тем Ш. на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении не состоит и, с учетом размера пенсии, поставлен на данный учет быть не может, так как не имеет оснований для признания малоимущим.*

*Анализ ситуации показал, что действующим законодательством не предусмотрено каких-либо льгот для предоставления жилья инвалидам, которые не состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в случае признания занимаемого ими жилья непригодным для проживания. Таким образом, инвалиды, не признанные малоимущими, вынуждены проживать в жилом помещении, признанным непригодным для проживания, без видимых перспектив в улучшении этой ситуации.*

*Что же касается реализации на практике норм предоставления жилого помещения маневренного фонда, то в действующем законодательстве отсутствуют специальные требования о приспособлении жилых помещений маневренного фонда для нужд инвалидов. Кроме того инвалиды, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания инвалида, не входят в категорию граждан, которым могут быть предоставлены жилые помещения маневренного фонда.*

\*\*\*

*Изложенные обстоятельства обуславливают необходимость внесения изменений в действующее законодательство. В этой связи Уполномоченный поддерживает предложения главы МО «Северодвинск» о внесении изменений в ст. 21 областного закона от 31.10.2007 № 416-21-ОЗ «О предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда Архангельской области» в части включения в указанную статью категории граждан - «инвалиды, признанные нуждающимися в специальной социальной защите», а также в части формирования специализированного жилищного фонда, адаптированного для проживания инвалидов. Также соответствующее обращение было направлено Уполномоченным в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ и, согласно полученной информации, передано в министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ для рассмотрения по существу.*

### Аварийный жилищный фонд

Проблема аварийного жилищного фонда – источник целого ряда отрицательных социальных тенденций. Условия проживания в аварийном жилищном фонде негативно влияют на здоровье граждан, на демографию, понижают социальный статус гражданина, не дают возможности реализовать право на приватизацию жилого помещения. Проживание в аварийном жилом помещении практически всегда сопряжено с низким

**В период с 01.01.2012 по 01.01.2017:**



**Признан аварийным и подлежащим сносу**

**1661 дом S=455.9 ТЫС.КВ.М**

**Проживает ↑ 26 тыс. чел.**

\* в Архангельской области



уровнем благоустройства, что снижает возможность получения качественных коммунальных услуг.

В настоящее время завершено расселение жилищного фонда, признанного аварийным до 01.01.2012. Вместе с тем количество домов в России в целом и в Архангельской области в частности,

признанных аварийными и подлежащими сносу, после указанной даты, и количество граждан, проживающих в неудовлетворительных условиях, является значительным; жилье продолжает ветшать, а объем аварийного жилья увеличиваться. Согласно оценке Минстроя России, для достижения устойчивого сокращения непригодного для проживания жилья нужно расселить в период 2019 - 2024 гг. не менее 9,56 млн кв. м и не менее 530,8 тыс. чел.

В рамках исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 решение задач по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 01.01.2012 осуществляется в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

26.03.2019 Правительство Архангельской области приняло новую адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2019-2025 гг.» (далее – Программа переселения), первым этапом которой предусмотрено возведение 15 многоквартирных домов общей площадью 40 тыс. кв. м. В них планируется переселить 1900 человек.

Надеемся, что разрешить ситуацию с расселением аварийного жилья поможет принятый в декабре 2019 г. Федеральный закон от 27.12.2019 № 473-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда», **устанавливающий дополнительные возможности и инструменты** поддержки граждан при переселении из аварийного жилья. Среди них:

- определение порядка и критериев признания многоквартирного дома ветхим, что предполагает его дальнейшую эксплуатацию в случае проведения соответствующего ремонта;

- предоставление нового вида жилищного фонда – специализированного жилищного фонда для переселения граждан из аварийного жилья не выше норм предоставления, бессрочно, без права приватизации;

- возможность субъекта РФ устанавливать дополнительную поддержку граждан при переселении в формах субсидий собственникам на приобретение жилья или возмещения процентов по займам и кредитам на приобретение жилья, предоставление льготной ипотеки.

Предполагается, что запуск этих механизмов расширит способы реализации жилищных прав граждан, сократит сроки ожидания расселения, будет способствовать привлечению частных инвестиций в проекты расселения.

Вместе с тем **вопрос реализации жилищных прав граждан, проживающих в жилых помещениях, непригодных для проживания, и в аварийных домах** является одной из наиболее актуальных проблем, существующих в Архангельской области, и ежегодно занимает одну из лидирующих позиций в обращениях к Уполномоченному. Обращения граждан о признании их домов аварийными и подлежащими сносу заслуживают особого внимания Уполномоченного, так как проживание граждан в жилье с большим процентом износа создает угрозу для их жизни и здоровья.

К сожалению, много жалоб в обозначенной сфере поступает **на действия (бездействие) органов местного самоуправления и межведомственных комиссий**. Например, практика работы Уполномоченного показывает, что в случае принятия решения межведомственной комиссии о выявлении оснований для признания дома аварийным, жильцы в таких домах остаются нерасселенными в течение нескольких лет, что связано с установлением в решениях органов местного самоуправления порой неоправданно длительных сроков расселения граждан из аварийных домов. При этом, как правило, данные сроки впоследствии продлеваются органом местного самоуправления. Проблема усугубляется тем, что сроки отселения граждан из непригодного жилья в законодательстве не установлены, они определяются органами местного самоуправления самостоятельно, как правило, исходя из совокупности факторов (год постройки и признания дома аварийным, степень износа здания, конструкций, оборудования и т.п.), выявляемых индивидуально в каждом отдельном случае.

• *Так, в адрес Уполномоченного обратилась М. по вопросу предоставления жилого помещения в связи с признанием дома аварийным. Из обращения следовало, что многоквартирный дом на ул. Рыбацкой в г. Архангельске был признан аварийным и подлежащим сносу в феврале 2018 г., при этом, согласно Распоряжению Администрации МО «Город Архангельск», администрация обязана предоставить жильцам данного дома, занимающим жилые помещения по договорам социального найма, жилые помещения взамен аварийных до 31.12.2021. Заявитель, являясь инвалидом преклонного возраста, в доме проживала одна, при этом в доме отсутствовал газ, электропроводка находилась в неудовлетворительном состоянии. Уполномоченный направил обращение в Администрацию МО «Город Архангельск» с просьбой принять конкретные меры, направленные на обеспечение жилищных прав М. В результате оказанного содействия М. было предоставлено благоустроенное жилое помещение маневренного фонда до предоставления жилого помещения по договору социального найма.*

*Привлекая внимание к обозначенной проблеме, Уполномоченный в 2019 г. обратился к Уполномоченному по правам человека в РФ с просьбой рассмотреть вопрос об установлении на законодательном уровне сроков расселения жильцов домов, признанных аварийными.*

Как и в прошлые периоды, анализ обращений граждан в 2019 г. по вопросам переселения из аварийного жилья показывает, что на практике часты ситуации, когда граждане **годами проживают в фактически непригодных для проживания жилых помещениях**, однако формально, в установленном порядке этот факт не подтвержден. Причиной этому являются:

- низкая информированность населения о возможности признания их жилья непригодным для проживания, а домов аварийными. Особенно это характерно для жителей удаленных населенных пунктов;

- процедура признания жилого помещения непригодным для проживания, а многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу сложна и непонятна как для нанимателей, так и собственников жилых помещений;

- в свою очередь, органы местного самоуправления на годы затягивают процесс рассмотрения вопроса о признании жилого помещения непригодным для проживания, а многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, при этом очередь в органе местного самоуправления на обследование специализированной организацией составляет более 3 лет.

В минувшем году в адрес Уполномоченного поступило немало обращений с жалобами **на бездействие органов местного самоуправления при реализации процедуры признания дома аварийным**. Как следовало из обращений, зачастую граждане, проживающие на условиях договора социального найма в непригодном для проживания жилом помещении, вынуждены самостоятельно инициировать рассмотрение вопроса об аварийности жилого дома, неся дополнительные финансовые расходы (стоимость обследования составляет 20-30 тыс. руб.), несмотря на то, что орган местного самоуправления, являющийся собственником такого жилья, должен принять все необходимые меры для обеспечения жилищных прав нанимателей жилых помещений муниципального жилищного фонда. Вот одно из типичных обращений, которое также является ярким примером конструктивного взаимодействия Уполномоченного с органами прокуратуры:

- *В адрес Уполномоченного обратилась В., одинокая пенсионерка из Няндомского района. Ранее она проживала в доме барачного типа, затем в сборном доме 1953 г. постройки, который в настоящее время пришел в непригодное для проживания состояние. С 1981 г. в доме ремонтных работ не проводилось. При этом никаких мер по признанию в установленном порядке дома аварийным и подлежащим сносу не предпринималось.*

*Заявительница сообщила, что в доме очень холодно, зимой температура не превышает 5 градусов тепла. Вместе с тем, согласно приложенной квитанции, заявительница ежемесячно вносила плату за содержание и текущий ремонт дома. С учетом сложившейся ситуации Уполномоченным было направлено обращение в адрес администрации муниципального района. Однако анализ представленного ответа показал, что предусмотренные действующим законодательством меры, направленные на поддержание дома в нормальном состоянии, а также действия по признанию в установленном порядке дома аварийным и подлежащим сносу администрацией приняты не были. В связи с этим Уполномоченный был вынужден обратиться в районную прокуратуру с просьбой провести проверку и принять надлежащие меры реагирования. С удовлетворением хочется отметить, что в связи с обращением Уполномоченного заявительнице была оказана помощь в подготовке и подаче соответствующего заявления в межведомственную комиссию по признанию жилых помещений непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу. Согласно ответу прокуратуры, после получения результатов обследования жилого помещения В. предложено также обратиться в прокуратуру района за дальнейшим оказанием правовой помощи.*

Вместе с тем хотелось бы отметить, что, исходя из судебной практики и решений вышестоящих судебных инстанций, возложение на собственников многоквартирного дома обязанности предоставить в межведомственную комиссию заключение специализированной организации противоречит законодательству. Так, в своем Определении № 1-КГ17-4 от 01.06.2017, рассматривая кассационную жалобу ГЖИ Архангельской области, Верховный суд указал, что «непредставление (либо невозможность представления, в том числе финансовая) собственниками помещений предложенных межведомственной комиссией документов не является основанием для отказа в рассмотрении вопроса о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, поскольку решение таких вопросов относится к исключительной компетенции межведомственной комиссии. Действующее жилищное законодательство обязывает межведомственную комиссию проводить оценку состояния жилых помещений и многоквартирных домов независимо от финансово-экономических возможностей. В силу возложенных на орган местного самоуправления обязанностей по обеспечению условий для осуществления гражданами права на жилище, обеспечению контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда и в целях восстановления нарушенного права неопределенного круга лиц именно администрация муниципального образования должна принять меры по организации обследования дома».

Таким образом, органы местного самоуправления, как собственники непригодных жилых помещений, должны принимать все необходимые меры для обеспечения реализации жилищных прав граждан, проживающих в таких домах, в том числе на основании договоров социального найма.

Вместе с тем факт признания дома аварийным не всегда свидетельствует о том, что жилищные права граждан будут реализованы в полной мере. Так, в минувшем году работа Уполномоченного с обращениями данной категории помогла выявить факты невключения в адресную программу Архангельской области «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на 2019-2025 гг.» домов, признанных аварийными до 01.01.2017.

- *В своем обращении к Уполномоченному Ж. сообщил, что по имеющейся у него информации, дом, в котором он ранее проживал, был признан аварийным, в связи с чем все жильцы дома были расселены, однако семья Ж. никаким жилым помещением обеспечена не была. В ходе работы по обращению выяснилось, что дом был признан аварийным еще в 2014 г., однако дальнейших мер по реализации жилищных прав жильцов дома органом местного самоуправления принято не было.*

*За оказанием содействия Уполномоченный обратился в органы прокуратуры с просьбой провести проверку. По результатам проведенных мероприятий органом местного самоуправления был сформирован и направлен заместителю министра топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Архангельской области перечень более чем из 20 домов, признанных аварийными, в который также был включен жилой дом, в котором проживал Ж.*

По данным прокуратуры Архангельской области, в общей сложности было выявлено более 200 домов, признанных аварийными до 01.01.2017, и невключенных в указанную программу. В этой связи главам 5 муниципальных образований были внесены представления<sup>1</sup>.

Работа Уполномоченного с жалобами по вопросам переселения из аварийного жилья показывает, что признание жилья аварийным и дальнейшая процедура переселения требуют значительных временных затрат. В этом случае, в соответствии со ст. 95, 106 ЖК РФ, гражданам должно быть предоставлено **жилое помещение маневренного фонда** на срок до предоставления им жилых помещений в постоянное пользование и разрешение их жилищного вопроса в соответствии с законом. Вместе с тем анализ причин, по которым граждане обращаются к Уполномоченному, позволяет констатировать, что

---

<sup>1</sup>Письмо прокуратуры Архангельской области от 05.08.2019 № 7-55-2019

конституционное право на жилье данной категории граждан продолжает нарушаться вследствие невыполнения органами местного самоуправления своих обязанностей **в части создания на территории муниципального образования маневренного фонда, соответствующего всем установленным требованиям.**

Как показывают обращения граждан, при их переселении в маневренный фонд органами местного самоуправления не соблюдается норма предоставления жилого помещения на одного человека (6 кв. м), а жилищные условия в таких помещениях нельзя назвать приемлемыми. Из обращений следует, что большинство помещений маневренного фонда находятся в категории «неблагоустроенные», практически везде требуется ремонт. Вот типичные выдержки из обращений, описывающие состояние предлагаемого временного жилья:

- *«Квартира нуждается в ремонте, полы провалились, потолок и стены в трещинах, отсутствует централизованное водоснабжение и воду приходится брать на колонке, выгребная яма не очищается» (А., о. Кегостров);*
- *«Квартира нуждается в капитальном ремонте, отсутствуют двери и окна, нет сантехники, во время осмотра помещения на полу спал какой-то мужчина» (В., г. Архангельск).*

В качестве подтверждения будет уместно сослаться на информацию департамента городского хозяйства Администрации МО «Город Архангельск», размещенную на официальном сайте администрации по состоянию на сентябрь 2019 г.: **все 8 незаселенных помещений маневренного фонда** располагаются в деревянных домах Маймаксанского и Исакогорского округов, 2 из них находятся в удовлетворительном состоянии (в остальных требуется ремонт), в отношении 2 помещений в качестве примечания указано «нет ключей» (что лишнее раз свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны органа местного самоуправления за состоянием муниципального жилищного фонда).

Следует отметить, что в ежегодных и специальных докладах Уполномоченный неоднократно обращал внимание на то, что маневренный фонд в Архангельской области подчас не соответствует никаким действующим нормам и санитарно-гигиеническим правилам. В то время как ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на органы местного самоуправления возлагается обязанность, в том числе по содержанию муниципального жилищного фонда.

*В этой связи Уполномоченный считает необходимым привлечь внимание к позиции Администрации МО «Город Архангельск» по вопросу жилых помещений маневренного фонда. Так, администрация полагает, что «маневренным жилищным фондом являются свободные жилые помещения в жилых домах с частичным благоустройством, то есть оборудованные печным отоплением, холодным водоснабжением, канализацией, а также в жилых домах без благоустройства»<sup>1</sup>. Не согласившись с данным мнением, Уполномоченный в своем обращении указал на нормы действующего законодательства о том, что «жилые помещения, отнесенные к специализированному жилищному фонду, должны быть пригодными для постоянного проживания граждан (отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, требованиям пожарной безопасности, экологическим и иным требованиям законодательства), быть благоустроенными применительно к условиям соответствующего населенного пункта (Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений»). Как следует из решения Архангельского Горсовета от 21.01.1986 № 13 «О санитарно-техническом состоянии и благоустроенности жилого помещения в городе Архангельске», благоустроенным*

<sup>1</sup>Письмо администрации МО «Город Архангельск» от 01.02.2019 № 19-75/578

применительно к условиям города Архангельска считается жилое помещение, обеспеченное не менее чем тремя видами внутреннего благоустройства из состава: водопровод, канализация, центральное отопление, газ или электроплиты, горячее водоснабжение (центральное или местное), ванная или душевая. При этом центральное отопление является обязательным.

Особенно остро вопрос предоставления временного жилья стоит для тех граждан, чье жилье пострадало в результате пожара или иных чрезвычайных обстоятельств (сход со свай) либо пришло в негодность до такой степени, что переезд требуется незамедлительно. Работа Уполномоченного с жалобами показала, что в

минувшем году данный вопрос приобрел особую остроту, так как с учетом имеющегося дефицита маневренного жилья муниципальным властям приходится расселять таких граждан в буквальном смысле «куда придется». Так, на заседании городской комиссии по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности, состоявшемся в июле 2019 г., **было предложено размещать пострадавших в автобусах.** При этом было отмечено, что, когда

число людей невелико, их нельзя размещать в пунктах временного размещения (в Архангельске их насчитывается 34), так как для этого требуется большее число пострадавших. Очевидно, что данный вопрос требует урегулирования на законодательном уровне.



Таким образом, приходится констатировать, что сегодня наличие маневренного жилья, отвечающего установленным требованиям, продолжает оставаться серьезной проблемой для Архангельской области. Уполномоченный полагает, что данный вопрос требует комплексных решений органов власти различных уровней и направленных, прежде всего, на формирование маневренного жилищного фонда, расширение уже имеющегося и приведение его в нормативное состояние, усиление контроля со стороны надзорных ведомств.

## Управление многоквартирными домами

Неотъемлемой частью жилищного вопроса является качество содержания и эксплуатации жилищного фонда. Данный вопрос является крайне важным, поскольку каждый из нас, приходя домой, ждет, что в доме будет чисто, тепло и светло.



Ст. 161 ЖК РФ устанавливает основные правила и способы управления многоквартирным домом. В ч. 1 этой статьи содержатся целеполагающие правовые нормы, которые устанавливают юридические и фактические ориентиры для деятельности по управлению многоквартирным домом: **управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства РФ, в том числе в области**



Деревянный дом, сошедший со свай, Маймаксанский округ г. Архангельск (фото сайта 29.mchs)

**обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о техническом регулировании, пожарной безопасности, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.** Данные нормы служат своеобразным критерием, которому должны соответствовать повседневные практические действия субъектов управления в данной сфере.

Рассматривая данный вопрос, следует отметить, что эффективность решения вопросов управления многоквартирным домом в значительной мере зависит и от степени участия собственников в процессах управления домом, его обслуживании и ремонте. Вместе с тем собственники нередко забывают, что управляющие компании создаются с целью совместного с ними управления многоквартирным домом и обеспечения его эксплуатации, а их деятельность строится на основе договора управления с собственниками. При этом результаты устных обращений в адрес Уполномоченного показывают, что пока еще имеет место низкая грамотность населения в данных вопросах, а подавляющее большинство заявителей даже не знает название своей управляющей организации.



г. Архангельск, ул. Октябрат

**При управлении многоквартирным домом управляющей организацией** она несет ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме и качество которых должно соответствовать установленным требованиям.

Вместе с тем жалобы на неудовлетворительную работу управляющих организаций составляют немалую часть обращений в сфере жилищных прав. В 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило 361 обращение данной тематики (в 2018 г. - 348), что составляет около 11% из всех обращений по жилищным вопросам. **Заявители жаловались** на недостатки в деятельности управляющих организаций и отсутствие должного контроля за их работой, на сложности в получении отчетов о деятельности управляющих организаций, на плохое качество уборки территорий, ненадлежащее содержание общего имущества многоквартирных домов, на невыполнение минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме. Неизменными оставались обращения граждан по вопросам санитарного содержания дворовых и уличных территорий, уборке мусора. В зимний период возросло количество обращений, связанных с несвоевременной уборкой тротуаров и дворовых проездов, очисткой кровли, наледей и т.д. Обозначенную проблематику подтверждают и данные ГЖИ. Так, за 2019 г. ГЖИ было проведено более 2,5 тыс. проверок управляющих организаций, рассмотрено около 9 тыс. жалоб<sup>1</sup>. Результаты проверок показали, что чаще всего нарушались требования законодательства в части **содержания жилищного фонда и при внесении платы за жилищно-коммунальные услуги.**

Следует отметить, что в 2019 г. наибольшее количество жалоб на ненадлежащее качество оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, поступило в отношении управляющих организаций ООО «УК «Облик» и ООО «УК «Окраина».

Предоставленными законодательством правовыми средствами Уполномоченный содействует заявителям, обращаясь в адрес органов муниципального жилищного контроля, ГЖИ, органов прокуратуры.

<sup>1</sup> Информация представлена на коллегии ГЖИ 13.02.2019

- В адрес Уполномоченного обратился Ш. с жалобой на бездействие управляющей организации. Как указывал заявитель, в течение 2018 г. он неоднократно обращался в управляющую компанию по вопросу ремонта водопровода и канализации, более того в зимний период 2018-2019 гг. в его квартире отсутствовало водоснабжение, канализация не функционировала. В этой связи, он был вынужден арендовать жилое помещение, так как проживать в условиях отсутствия водоснабжения и канализации невозможно. С целью оказания содействия Ш. Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес Управления муниципального жилищного контроля Администрации МО «Город Архангельск» (далее – Управление). На основании обращения Уполномоченного Управлением была проведена внеплановая выездная проверка в отношении управляющей организации. В результате в адрес управляющей организации было направлено предостережение о необходимости принятия мер и выполнения необходимых работ по восстановлению и предоставлению коммунальной услуги по водоснабжению.

Следующая ситуация является ярким примером формализма и волокиты со стороны управляющей организации, когда для инициирования процесса ремонта крыши сарая, предназначенного для хранения дров, Уполномоченному потребовалось обращаться в четыре ведомства.

- В адрес Уполномоченного обратился А. с жалобой на бездействие должностных лиц администрации МО «Город Архангельск» (далее – администрация) и управляющей организации ООО «УК «Окраина».

Из обращения следовало, что заявитель, начиная с 2014 г., неоднократно обращался в адрес управляющей организации, администрации по вопросу ремонта сарая для хранения дров, но обращения были оставлены без удовлетворения.

В целях оказания содействия заявителю и иным жильцам указанного дома Уполномоченный обратился в адрес администрации. В ответ была получена информация о том, что провести текущий ремонт сараев не представляется возможным в связи с высокой степенью разрушения, необходимо строительство нового. А поскольку администрация относит устройство сараев к работам капитального характера, решение о строительстве сарая должно приниматься на общем собрании собственников указанного дома с повесткой дня о дополнительном финансировании таких работ. В этой связи заявителю было предложено инициировать общее собрание собственников. **Внимательный анализ ситуации позволил Уполномоченному сформулировать позицию, которая впоследствии не только помогла разрешить сложившуюся ситуацию, но и способствовала совершенствованию процедуры подготовки документов при проведении конкурсов по отбору управляющих организаций.**

Так, нашел свое подтверждение факт, что сараи, предназначенные для хранения дров, входят в состав общего имущества указанного многоквартирного дома.

В силу положений ч. 1 ст. 161 ЖК РФ управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Согласно нормам ч. 2.3 ст. 161 ЖК РФ управляющая организация при управлении многоквартирным домом несет ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме и качество которых должно соответствовать требованиям технических регламентов и установленных Правительством РФ от 13.08.2006 № 491 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению,

содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность (далее – Правила).

Пунктом 10 Правил установлено, что общее имущество должно содержаться в соответствии с требованиями законодательства РФ (в том числе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, техническом регулировании, защите прав потребителей) в состоянии, обеспечивающем, в том числе безопасность для жизни и здоровья граждан, сохранность имущества физических или юридических лиц, государственного, муниципального и иного имущества.

Из положений пункта 1.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (Постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170) (далее - Постановление Госстроя РФ № 170) следует, что требования и порядок обслуживания и ремонта жилищного фонда с целью обеспечения выполнения установленных нормативов по содержанию и ремонту должны соблюдаться собственниками жилищного фонда, уполномоченными управляющими и иными организациями различных организационно-правовых форм, занятых обслуживанием жилищного фонда.

Кроме того, в силу положений п. 2.6.1 Постановления Госстроя РФ № 170 управляющая организация должна осуществлять работы по подготовке объектов к сезонной эксплуатации, обеспечить нормативные требования проживания жителей.

Согласно п. 6.1 раздела 6 «Услуга текущего содержания» ГОСТ Р 56195-2014 «Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги Жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Услуги содержания придомовой территории, сбор и вывоз бытовых отходов. Общие требования» в работы по текущему ремонту многоквартирного дома входит, в том числе, благоустройство мест для складирования угля, дров (при наличии в доме печного отопления).

Таким образом, обустройство мест для складирования топлива, предназначенного для отопления многоквартирного дома, применительно к положениям ГОСТ Р 56195-2014 является работами по текущему ремонту, обслуживанию общедомового имущества. Следовательно, поскольку ООО «УК «Окраина» является управляющей организацией данного многоквартирного дома и в силу положений ЖК РФ, Правил и Постановления Госстроя РФ № 170 осуществляет на основании договора управления деятельность по содержанию общего имущества вышеуказанного многоквартирного дома, отапливаемого печным способом, то она обязана принять меры по обустройству мест для хранения топлива.

Обозначенная позиция также подтверждалась и материалами судебной практики (Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2016 № 303-КГ16-16169 по делу № А73-520/2016, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.08.2016 № Ф03-3258/2016 по делу № А73-520/2016).

Следует отметить и тот факт, что многоквартирный дом заявителя имеет только печное отопление, поэтому наличие сарая для хранения дров является необходимым и обязательным условием для эксплуатации жилых помещений в доме. Кроме того, наличие хозяйственной постройки для хранения твердого топлива в доме с печным отоплением является обязательным и в целях пожарной безопасности; хранение топлива должно производиться с соблюдением правил безопасности для жизни и здоровья граждан. В данном же случае жильцы были вынуждены хранить топливо в жилых, подвальных помещениях либо в свободном доступе на придомовой территории, что создавало угрозу пожара.

В целях оказания содействия А. Уполномоченным был направлен ряд обращений в адрес администрации, прокуратуры Архангельской области, которые также были направлены для рассмотрения в ГЖИ, Управление муниципального жилищного контроля

администрации МО «Город Архангельск», министерство ТЭК и ЖКХ Архангельской области.

В результате проведенных мероприятий в адрес управляющей организации ООО «УК «Окраина» было направлено требование о предоставлении сметного расчета на проведение указанных работ.

Вместе с тем ГЖИ были подтверждены доводы Уполномоченного относительно того, что при наличии в доме печного отопления в работы по текущему ремонту многоквартирного дома входит, в том числе, благоустройство мест для складирования угля, дров. В этой связи ГЖИ в адрес администрации была направлена информация о необходимости включения в перечень работ и услуг по содержанию и ремонту многоквартирных домов с печным отоплением ремонта (восстановления) мест для складирования дров на придомовой территории при формировании конкурсной документации в рамках проведения конкурсов по отбору управляющих организаций.

Действующим законодательством предусмотрены случаи, когда **порядок управления многоквартирным домом должен быть определен органом местного самоуправления** (если все или большинство жилых квартир в доме принадлежат муниципальному образованию). В этом случае орган местного самоуправления должен провести конкурс с целью отбора управляющей организации.



В минувшем году Уполномоченным были **выявлены проблемы нарушений законодательства, связанные с неприятием органами местного самоуправления мер по проведению открытых конкурсов** по отбору

управляющих многоквартирными домами организаций. Такие факты были выявлены в Вельском районе Архангельской области.

- В адрес Уполномоченного поступил ряд обращений от жителей п. Кулой Вельского района в защиту жилищных прав. Как сообщали заявители, их жилые дома содержались ненадлежащим образом, что привело к их разрушению: протекает кровля, перекошены полы и дверные косяки, разрушены печные трубы, проживание в домах стало неблагоприятным и небезопасным. Отметим, что заявители проживали в жилых помещениях на основании договора социального найма.

По обозначенным вопросам заявители неоднократно обращались в адрес администрации МО «Кулойское», как собственника жилых домов и жилых помещений, однако администрация на жалобы не реагировала, никаких мер по проведению ремонта не принимала, более того, в домах отсутствовали управляющие компании.

На все обращения заявителей администрация предлагала осуществлять ремонт дома своими силами, ссылаясь на некое «обязательство» и протокол общего собрания собственников помещений (в то время как заявители собственниками помещений не являются), согласно которому жильцами (то есть **нанимателями квартир**) выбран непосредственный способ управления домом. В подтверждение своей позиции администрация представила копии заявлений от нанимателей квартир, в которых они отказывались от услуг управляющей организации и брали обязательство выполнять работы по содержанию общего имущества многоквартирного дома.

Усмотрев в данной ситуации нарушение жилищных прав заявителей, Уполномоченный направил обращение в адрес ГЖИ, которая провела внеплановую выездную проверку в отношении администрации МО «Кулойское».

В ответе Уполномоченному ГЖИ указала, что на момент рассмотрения обращения выбранный способ управления не реализован, договоры на содержание и ремонт дома не заключены, как это предписывает ст. 164, 161 ЖК РФ. Более того, действующим законодательством отказ собственников и нанимателей от услуг и работ

по содержанию общего имущества многоквартирного дома не предусмотрен. В том же случае, если доля муниципального образования в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет более чем 50% (а в случае заявителей так и было), управление таким многоквартирным домом осуществляется только на основании договора управления данным домом, заключенного с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса. В этой связи администрацией лишь после вмешательства Уполномоченного были подготовлены документы для проведения конкурса по выбору управляющей организации.

В свою очередь, **Уполномоченный направил в адрес главы МО «Кулойское» рекомендации провести работу по выявлению многоквартирных домов в п. Кулой, в которых также выбран непосредственный способ управления при отсутствии на это законных оснований, и принять в отношении таких домов меры по выбору управляющих организаций.** С удовлетворением отметим, что **рекомендации Уполномоченного были учтены**, администрацией предоставлена информация о проведении открытого конкурса на право управления многоквартирными домами, в которых также ранее был выбран непосредственный способ управления.

При этом так и осталось неясным, в чем выразилась деятельность органов муниципального жилищного контроля МО «Кулойское». Следует отметить, что никто из должностных лиц к ответственности привлечен не был.

Однако, как свидетельствует анализ обращений, определение управляющей организации по результатам конкурса не является гарантией того, что она будет исполнять возложенные на нее обязанности надлежащим образом. Так, действующим законодательством предусмотрено, что срок действия договора об управлении многоквартирным домом не может быть меньше 1 года. Поэтому в случае, если управляющая организация осуществляет управление домом ненадлежащим образом, орган местного самоуправления не может объявить конкурс о выборе новой управляющей организации ранее, чем через год после заключения договора управления. Вместе с тем в Архангельской области все чаще встречаются ситуации, при которых через год выбранная управляющая компания оказывается в стадии банкротства, а ей на смену приходит другая – с новым названием, но с тем же директором.

В этой связи Уполномоченный считает необходимым вернуться к анализу норм действующего законодательства с целью их ужесточения.

В минувшем году одной из зафиксированных Уполномоченным проблем стало **резкое снижение качества предоставляемых жилищных и коммунальных услуг управляющими организациями с момента признания дома аварийным.**

- Так, например, в ходе совместного приема сотрудников аппарата Уполномоченного с ГЖИ на о. Кегостров в устном порядке были рассмотрены жалобы граждан, утверждающих, что после признания домов аварийными значительно ухудшилось качество предоставляемых коммунальных услуг (стали реже вывозить мусор и вычищать выгребные ямы). Заявителям был разъяснен порядок обращения в органы муниципального жилищного контроля, оказана помощь в подготовке соответствующих заявлений.

Следует отметить, что состояние защищенности прав в обозначенной сфере граждане оценивают по показателям эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, по степени оперативности их реагирования на сообщения о нарушениях. Однако, как показывает многолетний опыт работы Уполномоченного, одной из причин, способствующих возникновению проблем в обозначенной сфере, является ненадлежащая реализация своих полномочий контрольно-надзорными органами, которые все чаще предлагают гражданам **решать их вопросы в судебном порядке.** В 2019 г. ряд муниципальных образований Архангельской области (г. Архангельск, г. Северодвинск) перешли на новую систему контроля за управляющими компаниями. В связи с

принятием областного закона «О внесении изменений в областной закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области отдельными государственными полномочиями» с 01.01.2019 полномочия по осуществлению лицензионного контроля в отношении управляющих компаний городов Архангельска и Северодвинска в части контроля за содержанием многоквартирных домов и качеством предоставляемых коммунальных услуг переданы от государственной жилищной инспекции Архангельской области органам местного самоуправления муниципальных образований «Город Архангельск» и «Северодвинск». Предполагалось, что это увеличит эффективность жилищного надзора и позволит оперативно реагировать на жалобы. Однако пока приходится констатировать, что ситуация меняется не в лучшую сторону.

### Качество жилищно-коммунальных услуг

Рассматривая вопрос реализации гражданами права на жилье, нельзя оставить без внимания **вопрос предоставления жилищно-коммунальных услуг**, поскольку он касается практически всех граждан, как собственников, так и нанимателей муниципального жилищного фонда и существенно влияет на социальное самочувствие жителей области. Основной функцией сферы жилищно-коммунального хозяйства является осуществление бесперебойного обеспечения населения коммунальными услугами, необходимыми для жизни и деятельности каждого человека. Улучшение жилищных условий населения происходит и по основным характеристикам благоустройства жилищного фонда. Особое значение имеет благоустройство жилого помещения водопроводом и водоотведением (канализацией). Вместе с тем значительная часть жилищного фонда в регионе имеет низкую степень благоустройства; одновременно быстро устаревает физически и морально инженерная инфраструктура населенных пунктов. Все это сказывается на качестве предоставляемых населению жилищно-коммунальных услуг и становится причиной обращения граждан как в адрес надзорных органов, так и к Уполномоченному.

#### Городской и сельский жилищный фонд в Архангельской области

Удельный вес общей площади, оборудованной:

	водопроводом 63,9
	водоотведением (канализацией) 61,2
	отоплением 64,2
	горячим водоснабжением 55,7
	ваннами (душем) 55,7
	газом 50,9

\*данные Архангельскстата

Из года в год к Уполномоченному поступают обращения о несоблюдении ресурсоснабжающими и управляющими организациями уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами. В 2019 г. поступило 1016 обращений по данному вопросу, их количество увеличилось (в 2018 г. – 968).

Граждане в своих обращениях обозначали **следующие проблемы**: отсутствие отопления и горячего водоснабжения в отопительный период, несвоевременное начало отопительного периода, несоответствие температурного режима горячего водоснабжения установленным требованиям, низкие температуры в жилых помещениях, рост цен на коммунальные услуги, несоответствие установленных тарифов качеству получаемых услуг, правомерность начисления и определения платы за жилищные и коммунальные услуги, отказы в проведении перерасчетов, необоснованные ограничения или прекращение в предоставлении коммунальных услуг, неправомерные отказы нанимателям в установке приборов учета и др.

*В целом по стране работа коммунальных служб оценивается на 5,3 балла из 10 возможных. Ни в одном из городов жители не поставили оценку ниже 3 или выше 7 баллов (данные Domofond.ru)*

В минувшем году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения по вопросам платы за жилищно-коммунальные услуги. Согласно данным исследований, оплата этих счетов - одна из самых больших статей расходов россиян. В среднем, жители страны тратят на коммунальные услуги 10,9% всех своих доходов - это вторая по величине строка трат. При этом на продукты питания приходится 29,5% расходов, а на одежду и обувь -

8,8%. Вместе с тем долги населения за услуги ЖКХ стремительно растут. По состоянию на конец 2018 г. долги граждан составили 750 млрд руб. Средняя сумма задолженности на одного человека в разных регионах колеблется от 7 до 137 тыс. руб., а в среднем по стране составляет 57 тыс. руб. Все чаще в качестве мер воздействия на должников применяется взыскание задолженности в судебном порядке, а также приостановление или ограничение предоставления коммунальных услуг (электроэнергии, водоотведения)<sup>1</sup>.

*По мнению россиян, наиболее значимые сдвиги в системе ЖКХ произошли в сфере содержания и текущего ремонта жилья и вывоза мусора (17% и 21% соответственно считают, что их качество ухудшилось) (опрос ВЦИОМ, июль 2019 г.)*

Следует отметить, что **сфера коммунальных платежей** - одна из наиболее сложных и запутанных.

Гражданам зачастую бывает трудно разобраться во всех нюансах осуществляемых расчетов. В случае подобных обращений Уполномоченный обращается в компетентные органы о проведении соответствующих проверок. При этом не все обращения, поступающие к Уполномоченному, являются обоснованными. Иногда доводы заявителей не подтверждаются.

- *К Уполномоченному поступило коллективное обращение жильцов дома по ул. Набережная Северной Двины в котором они выражали несогласие с установленным размером платы за содержание жилого помещения, установленным управляющей организацией в отсутствие решения общего собрания собственников. Для организации проверки фактов, изложенных в обращении, Уполномоченным был направлен запрос в ГЖИ и Управление муниципального жилищного контроля МО «Город Архангельск». Однако надзорные органы не усмотрели нарушений в действиях управляющей компании мотивируя тем, что собственники помещений в многоквартирном доме на их общем собрании не приняли решение об установлении размера платы за содержание жилого помещения, следовательно, исходя из положений ст. 158 ЖК РФ управляющая компания предъявила к оплате платежные документы исходя из размера платы за содержание и ремонт помещений, установленный органом местного самоуправления. В итоге заявителям было рекомендовано обратиться в суд для решения сложившейся проблемы.*

В 2019 г. Уполномоченным было установлено нарушение жилищных прав администрацией МО «Город Архангельск», которое выразилось в длительном непринятии мер по установке прибора учета электроэнергии в жилом помещении, принадлежащем администрации на праве собственности. В течение двух лет заявитель безуспешно пыталась заставить орган местного самоуправления исполнять обязанности, возложенные на него законодательством, и только вмешательство Уполномоченного поставило точку в длительной волоките.

- *В адрес Уполномоченного поступило обращение М. с жалобой на длительное бездействие Администрации МО «Город Архангельск» по замене приборов учета электрической энергии.*

*Как следовало из заявления, М. проживает в жилом помещении на основании договора социального найма. В 2017 г. истек срок межповерочного интервала прибора*

<sup>1</sup>Как Россия погружается в коммунальные долги //www.proekt.media

учета электрической энергии, в связи с чем 30.07.2019 заявителю было выдано предписание о замене прибора учета.

По данному вопросу М. неоднократно обращалась в Администрацию МО «Город Архангельск», однако получила отказ с мотивировкой, что работы по замене прибора учета не могут быть выполнены в связи с «предельным дефицитом и ограниченностью средств городского бюджета». Обращения в ГЖИ Архангельской области также не привели к положительному результату, хотя надзорный орган признал жалобы М. обоснованными, так как именно Администрация МО «Город Архангельск», являясь собственником жилого помещения, должна производить замену прибора учета.

Кроме того, М. необоснованно выставлялись квитанции на оплату коммунальной услуги по электроснабжению по нормативу, в связи с чем возникла задолженность.

В целях оказания содействия заявителю Уполномоченным было направлено обращение в адрес Администрации МО «Город Архангельск», однако предоставленный ответ почти полностью дублировал информацию, ранее предоставленную заявителю, о том, что замена прибора учета не может быть проведена по причине «ограниченного финансирования».

Не согласившись с полученным ответом, Уполномоченный направил обращение в адрес прокуратуры Архангельской области. По результатам проверки, проведенной на основании обращения Уполномоченного, установлено, что доводы жалобы нашли свое подтверждение. Заместителю главы МО «Город Архангельск» по городскому хозяйству внесено представление, которое было рассмотрено и удовлетворено. Нарушения были устранены, прибор учета электрической энергии был установлен и введен в эксплуатацию.

В завершение хотелось бы отметить, что уровень реализации жилищных прав граждан, а также права на обеспечение качественного жилищно-коммунального обслуживания относится к числу ведущих показателей социальной защищенности человека. В связи с этим Уполномоченным будет продолжена работа по контролю за соблюдением жилищных прав граждан на территории Архангельской области и совершенствованию законодательства в этой сфере.

## 2.2. Вопросы местного значения и отдельных территорий

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом являются одними из главных задач всех уровней власти, включая органы местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ к целям местного самоуправления отнесено самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Подобная цель также изложена в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившей тезис о том, что местное самоуправление в РФ представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую решение населением вопросов местного значения.

---

*Этот уровень управления не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из самых важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме (В. Путин)*

---

**Вопросы местного значения** - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления и затрагивает интересы каждого гражданина. В Постановлении Конституционного суда РФ от

18.05.2011 № 9-П вопросы местного значения названы **основными жизненными потребностями**. Таким образом, местное самоуправление призвано решать различные вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципальных образований, а общие принципы, цели и задачи местного самоуправления обусловлены необходимостью повышения качества жизни населения. При этом решение этих вопросов зависит, прежде всего, от того, насколько эффективно осуществляется работа органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий. Тем не менее, анализ жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному за 2019 г., свидетельствует о том, что эффективность деятельности органов местного самоуправления в Архангельской области при реализации одной из основных задач - повышения качества жизни граждан, все еще остается недостаточной.

Следует отметить, что данная категория обращений является традиционно большой и 2019 г. не стал исключением – количество поступивших обращений составило более

Структура обращений данной категории прав, 1200, что незначительно превысило уровень



предыдущего года. Анализ динамики жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному за ряд лет свидетельствует о том, что, к сожалению, при реализации своих полномочий органы местного самоуправления зачастую должным образом не исполняют свои обязанности, что нередко приводит к нарушению прав граждан. В общем объеме поступивших обращений по

вопросам местного значения количество жалоб на действия (бездействие) органов местного самоуправления составляет почти 70%.

Среди **основных тем**, обозначенных в обращениях, можно выделить следующие:

- жизнеобеспечение населенных пунктов (вопросы водо-, газо - и теплоснабжения населенных пунктов; отсутствие освещения; закрытие медицинских учреждений первичного звена и др.);

- санитарно-эпидемиологическое благополучие территорий (вывоз мусора, проблемы с функционированием канализационных сетей, неработающие ливневые канализации);

- ненадлежащее благоустройство территорий (несвоевременная уборка, отсутствие элементов благоустройства, ненадлежащее состояние тротуаров или их полное отсутствие);

- проблемы транспортной доступности, работы пассажирского транспорта и др.

При этом значительная доля обращений обусловлена тем, что граждане не получают в органах местного самоуправления должных разъяснений, поддержки, защиты и внимания по насущным для себя вопросам, зачастую имеющим бытовой, повседневный характер. Практика работы Уполномоченного позволяет говорить, что при работе органов местного самоуправления с обращениями граждан все еще сохраняется формализм, откровенное игнорирование имеющихся проблем, что приводит к снижению доверия к власти на местах. Зачастую Уполномоченный в ходе работы с обращениями граждан вынужден неоднократно возвращать органам местного самоуправления ответы, предоставленные по запросу Уполномоченного, в связи с их неполнотой или откровенным дублированием тех ответов, которые предоставлялись ими ранее. В качестве иллюстрации можно привести следующий пример.

- *«Почему мало обращаются в администрацию? Потому, что помощи никакой...». Это выдержка из обращения С., проживающей в Плесецком районе, которая в течение 2-х лет обращалась в администрацию с просьбой принять меры в связи с незаконной постройкой рядом с ее домом. Следует отметить, что факт нарушений земельного законодательства и незаконной постройки был установлен в ходе*

проверочных мероприятий, однако необходимые меры администрация не принимала, ограничиваясь предоставлением С. ответов одинакового содержания, указывая, что администрацией «будут приняты меры реагирования». Так и не дождавшись каких-либо действий, С. обратилась за содействием к Уполномоченному. Однако и после обращения Уполномоченного был получен ответ о том, что «ситуация на контроле», что, как показывает практика работы Уполномоченного, свидетельствует лишь о том, что никаких конкретных мер, направленных на устранение нарушений, принимать не планируется.

В связи с затянувшимся бездействием администрации в разрешении ситуации, Уполномоченным было направлено обращение в прокуратуру Плесецкого района.

На основании обращения Уполномоченного прокуратурой была проведена проверка по факту бездействия администрации МО «Плесецкий район», по итогам которой были выявлены нарушения: действенные меры, направленные на устранение нарушений земельного законодательства РФ, не приняты, проверка по факту самовольного занятия земельного участка не проведена, соответствующий акт проверки не составлен, предписание об устранении нарушений виновному лицу не выдано. В этой связи в адрес главы МО «Плесецкий район» прокуратурой было внесено представление.

Значительное место в тематике обращений к Уполномоченному занимали вопросы, связанные с обеспечением транспортной доступности населенных пунктов. Это позволяет говорить о том, что данная проблема для жителей области по-прежнему остается актуальной. Озабоченность вызывает то, что она касается не только отдаленных и труднодоступных поселений области, но и населенных пунктов, находящихся в непосредственной близости от областного центра. При этом наиболее распространенными были жалобы на **неудовлетворительное состояние автомобильных дорог**.

Так, уже не первый год предметом многочисленных нареканий является состояние дороги Северодвинск-Онега, проезд по которой сопряжен не только со значительными временными затратами (около 5 часов в одну сторону), но и несет угрозу жизни и здоровью граждан. Серьезную обеспокоенность в данной ситуации вызывает положение тех, кто испытывает проблемы со здоровьем, а также детей и пожилых граждан.

Несмотря на то, что еще в 2012 г. строительство асфальтированной дороги Северодвинск – Онега было обозначено Правительством Архангельской области абсолютным приоритетом в части развития дорожной сети на ближайшую перспективу, с сожалением приходится констатировать, что проблема организации надлежащего транспортного сообщения между г. Онегой и областным центром так и не решена.

В этой связи необходимо заметить, что транспортная доступность, качественные параметры дорог являются одним из условий для организации и развития социальной инфраструктуры муниципальных образований и непосредственно влияют на уровень жизни населения.

• К Уполномоченному обратился житель Лешуконского района К. по вопросу содержания дороги. Заявитель сообщил, что ни дорога, проходящая по деревне, ни подъездные пути к его дому администрацией не содержатся, в зимнее время не расчищаются. В этой связи К. не может подъехать к своему дому, а в случае необходимости к дому не проедет ни скорая помощь, ни пожарная машина. Уполномоченным были направлены запросы в адрес администрации, а



г. Архангельск, ул. Поморская, фото с сайта newsnord.ru

также прокуратуры Лешуконского района. В ходе проверки было установлено, что при продаже земельного участка администрацией при подготовке документации по планировке территории не было определено место организации проезда. В этой связи прокуратурой Лешуконского района главе администрации МО «Лешуконское» внесено представление с требованием о принятии мер по установлению границ проезда или проходу к дому заявителя.

Наряду с обращениями, касающимися возможности использования автомобильного



г. Архангельск, Соломбальский округ (тротуары), фото с сайта news.29

транспорта, в истекшем году поступали жалобы граждан по вопросам некачественной работы внутреннего водного транспорта на территории Архангельской области. Здесь отмечены проблемы, связанные с осуществлением переправы граждан технически неисправными водными средствами, либо их полное отсутствие (обращения поступали от жителей Онежского района, г. Архангельска (о. Бревенник)).

Статистика поступивших к Уполномоченному в 2019 г. жалоб и обращений позволяет говорить о том, что по-прежнему сохраняет актуальность и остроту

**проблема повышения уровня благоустройства** муниципальных образований Архангельской области, в том числе областного центра. В обращениях жители области выражали беспокойство тем, что длительное время не решаются такие актуальные проблемы, как обеспечение чистоты областного центра, недостаточность освещения на улицах города, неудовлетворительное состояние дворовых территорий, пешеходных тротуаров города Архангельска, а зачастую их отсутствие, что вынуждает граждан передвигаться по проезжей части автомобильных дорог, подвергая угрозе жизнь и здоровье.

#### Основные цели федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»

-  сокращение количества городов с неблагоприятной средой в 2 раза
-  благоустройство не менее 31000 общественных территорий
-  повышение индекса качества городской среды на 30%

На эти цели будет выделено из федерального бюджета 269,3 млрд руб



Следует отметить, что городская среда характеризуется совокупностью природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду жизнедеятельности города на конкретной территории и определяющих комфортность проживания на этой территории.

Деятельность по формированию комфортной городской среды сегодня оценивается разными способами, в том числе при помощи значительного количества рейтингов ее качества.

↑	<b>180</b>	баллов	Благоприятная городская среда
Архангельск	<b>150</b>	баллов	
Котлас	<b>154</b>	балла	
Новодвинск	<b>165</b>	баллов	
Коряжма	<b>183</b>	балла	
Северодвинск	<b>185</b>	баллов	

\*данные с сайта индекс-городов.рф, ноябрь 2019 г.

В 2019 г. был дан старт к началу реализации национального проекта «Жилье и городская среда», в рамках которого реализуется федеральный проект «Формирование комфортной городской среды». В качестве главного показателя проекта – индекс качества городской среды, оценивающий, насколько город готов к современным вызовам и отвечает потребностям горожанина. Оценка состояния городской среды проводится ежегодно до 1 ноября по 36 индикаторам. Городская среда признается благоприятной, если город наберет 50% и больше от максимально возможной оценки, которая составляет 360 баллов. Индекс является одним из критериев, на основании которого города получают финансирование в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». Согласно данным, размещенным на сайте проекта (Индекс-городов.РФ) **Архангельская область в целом набрала 152 балла (меньше половины от максимального количества баллов)**. Что касается городов, то г. Архангельск набрал 150 баллов, наименьший балл у г. Шенкурск – 132; баллы, превышающие половину от максимально возможной оценки набрали только 2 города области: г. Северодвинск и г. Коряжма – 185 и 183 соответственно (в данном случае городская среда признается благоприятной)<sup>1</sup>.

Согласно данным другого рейтинга – рейтинга городов по качеству политического и социально-экономического управления, составленном Агентством политических и экономических коммуникаций, Архангельск занял последнее место (из 92 городов)<sup>2</sup>.

Приведенные данные позволяют говорить о том, что проблема повышения уровня благоустройства, создание безопасных и комфортных условий для проживания жителей как областного центра, так и муниципальных образований, нуждается в принятии действенных и неотложных мер.

В продолжение рассматриваемой темы нельзя не остановиться и на **вопросах соблюдения прав граждан на санитарно-эпидемиологическое благополучие**. В большинстве случаев к данной категории относятся жалобы на неудовлетворительную организацию водоснабжения, водоотведения, сбора и удаления отходов производства и потребления и др.

Наибольшее влияние на нормальную жизнедеятельность населения оказывает проблема водоснабжения. Следует отметить, что ст. 19 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусмотрено, что население городских и сельских поселений должно обеспечиваться водой в приоритетном порядке в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей. Вместе с тем в летне-осенний период 2019 г. в адрес Уполномоченного поступали многочисленные жалобы граждан на несоблюдение сроков подачи горячей воды потребителям при проведении профилактического ремонта сетей. В то время как, согласно СанПиН 2.1.4.2496-09 Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения, в период ежегодных профилактических ремонтов отключение систем горячего водоснабжения не должно превышать 14 суток. Во многом причиной такой ситуации являются низкие размеры штрафов за нарушение санитарно – эпидемиологических требований к питьевой воде, а также к хозяйственно-бытовому водоснабжению (от 2 до 3 тыс. руб. на должностных лиц, от 20 до 30 тыс. руб. на юридических лиц).

<sup>1</sup> Данные с сайта проекта Индекс-городов. РФ

<sup>2</sup> Данные с сайта проекта arcom.ru

Как и в минувшие годы, в 2019 г. в адрес Уполномоченного поступали жалобы на несоблюдение санитарно-эпидемиологических правил при работе субъектов малого предпринимательства, осуществляющих развлекательную и торговую деятельность.

- *В адрес Уполномоченного обратился Ч., житель Плесецкого района Архангельской области, в защиту своих прав на благоприятные условия жизнедеятельности. В своем обращении Ч. сообщил о том, что на I этаже жилого дома, в котором он проживает, расположены два магазина, принадлежащие индивидуальным предпринимателям. В обращении заявитель отмечал, что за время деятельности магазинов условия проживания граждан в указанном доме значительно ухудшились. Так, погрузка и разгрузка продуктов питания осуществляется со стороны жилого дома, где расположены окна квартир. При этом при осуществлении разгрузочных работ допускается значительный шум, который нарушает тишину и покой и мешает отдыху жильцов данного дома, особенно жильцов квартир, расположенных непосредственно над магазинами.*

*Вместе с тем в целях разрешения сложившейся ситуации жильцы вышеуказанного дома обращались в администрацию города, в органы полиции и органы прокуратуры. Однако, как указывал заявитель, проблема не нашла своего разрешения, погрузка и разгрузка товара продолжалась. Уполномоченным была инициирована проверка изложенных в обращении Ч. обстоятельств.*

*По результатам проверки, осуществленной территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Архангельской области (далее – Управление) проведены административные расследования. В связи с нарушениями санитарно-эпидемиологических требований, а именно по факту разгрузки товара со стороны двора жилого дома, в отношении индивидуальных предпринимателей составлены протоколы об административных правонарушениях. Материалы административных дел переданы в суд для дальнейшего рассмотрения и принятия решения о применении меры наказания. Судом вынесено постановление о назначении административных штрафов.*

*Кроме того, из представленной информации следовало, что территориальным отделом Управления в отношении индивидуальных предпринимателей были подготовлены и направлены в районный суд иски о возложении обязанности устранить нарушения санитарного законодательства при эксплуатации организаций розничной торговли.*

Одним из способов оказания Уполномоченным содействия жителям Архангельской области в реализации их прав является **мониторинг благоустройства населенных пунктов**, который проводится сотрудниками аппарата Уполномоченного на протяжении последних трех лет как в областном центре, так и в гг. Северодвинске, Новодвинске,



г. Архангельск, о. Кего

Онеге, Вельске, Плесецком и Приморском районах. Информация о результатах мониторинга размещается на официальном сайте Уполномоченного. Среди объектов мониторинга: дворовые территории, тротуары, контейнерные площадки, парковые зоны и зоны отдыха и др. В 2019 г. сотрудники аппарата Уполномоченного в общей сложности посетили 198 объектов. По результатам мониторинга следует отметить, что остаются типичными такие нарушения, как неудовлетворительное состояние дворовых территорий, тротуаров (в том числе и полное их отсутствие), непринятие мер по обеспечению чистоты на территориях общего пользования; отсутствие или недостаточность освещения на

улицах населенных пунктов. Отдельно хотелось бы остановиться на объектах, которым не место в современном городском пространстве. В ходе посещения о. Кего выяснилось, что жители многоквартирных домов складывают мусор в так называемые деревянные помойницы, которые не содержатся управляющими организациями надлежащим образом (наземная часть дворовых помойниц переполнена нечистотами, помойницы не имеют крышек и решеток). В итоге – вокруг несанкционированная свалка и загрязнение окружающей среды.

Говоря об обращениях по вопросам соблюдения прав граждан, проживающих на отдельных территориях Архангельской области, хотелось бы отметить, что **эффективно и, главным образом, оперативно решать вопросы, связанные с нарушением прав человека, на «местах» позволяет деятельность общественных помощников Уполномоченного, которые являются важным дополнительным ресурсом защиты прав граждан.** Как показывает практика, к общественным помощникам Уполномоченного за содействием в первую очередь обращаются люди, которые уже пытались обратиться к представителям местной власти со своими проблемами, однако по разным причинам не нашли их решения. Среди наиболее распространенных жалоб и обращений к ним в 2019 г. были вопросы, связанные с содержанием дорог и обеспечением транспортной доступности, жизнеобеспечения населенных пунктов, обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия территорий др. Далее представлен краткий обзор некоторых обращений граждан, поступивших к общественным помощникам Уполномоченного, содержащий также информацию об оказанном содействии и принятых мерах.

\*\*\*

*К общественному помощнику в Лешуконском районе Архангельской области обратилась М. с жалобой, что с 2013 г. каждую весну затопливает земельный участок, на котором стоит ее дом. Труба для отвода воды, проложенная под дорогой общего пользования, засорилась. М. неоднократно обращалась в адрес администрации, но никаких мер не принято. В целях оказания содействия М. было проведено заседание рабочей комиссии с представителями администрации, было принято решение о включении в смету работ по очистке водоотводной трубы и по обустройству водоотводной канавы.*

\*\*\*

*К общественному помощнику в Верхнетоемском районе обратились жители п. Заруба по вопросу ненадлежащего состояния дороги (после дождей образовалась промоина). Обращение было направлено в администрацию муниципального образования, в короткие сроки недостатки были устранены.*

*Аналогичное обращение поступило от жителей с. Верхняя Тойма (ул. Полярная) с жалобой на ненадлежащее состояние дороги после укладки водопровода. По результатам рассмотрения обращения были предусмотрены средства в бюджете муниципального образования на ремонт дороги, подсыпка дороги была произведена.*

\*\*\*

*По вопросу ненадлежащего состояния дороги в МО «Приводинское» к общественному помощнику в Котласском районе обратились жители д. Большой Прислон. Совместно с представителями администрации был совершен выезд на место, по итогам запланировано составление сметы и разработка технического задания для включения работ по ремонту дороги в муниципальную программу.*

\*\*\*

*Жители д. Осокорская обратились к общественному помощнику в Котласском районе по вопросам ненадлежащего состояния дороги в деревне, организации уличного освещения. На приеме присутствовал представитель администрации, заявителям были*

предоставлены разъяснения, обозначены сроки и меры, планируемые к принятию для решения обозначенных проблем.

Подводя итоги, необходимо отметить, что в целях оказания содействия в защите прав граждан, проживающих на отдельных территориях, при рассмотрении обращений, касающихся решения вопросов местного значения, Уполномоченным осуществлялось непосредственное взаимодействие с органами местного самоуправления. Вместе с тем при рассмотрении ряда обращений, касающихся целого комплекса проблем жизнеобеспечения той или иной территории, Уполномоченным осуществлялось взаимодействие с органами исполнительной власти Архангельской области, а также надзорными органами, в том числе органами прокуратуры.

### 2.3. Право на социальное обеспечение и социальную защиту

Признание и становление социальных прав берет свое начало от Всеобщей декларации прав человека, принятой и провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. В ст. 25 этого международного правового акта закреплены социальные права. Они включают право на достойный жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи; помощь в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости и т.д., то есть утраты средств существования по независящим от человека обстоятельствам.

Конституция РФ в соответствии с целями социального государства, закрепленными в ч. 1 ст. 7, гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Осуществление государством конституционной обязанности по установлению гарантий социальной защиты предполагает учет особенностей положения определенных категорий граждан (пожилых, инвалидов, детей-сирот, нетрудоспособных, малообеспеченных и др.), для которых государственная поддержка является необходимым источником средств к существованию. Таким образом, главным адресатом права на

социальное обеспечение и социальную защиту являются те, кто в силу разных причин нуждается в особой заботе государства. Социальное обеспечение происходит в основном в виде выплаты пенсий и пособий. Социальные денежные выплаты могут заменяться либо дополняться иными формами социального обеспечения: содержанием нуждающихся в этом лиц в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, детских домах, внестационарными формами социального обслуживания и др.



Вместе с тем право на социальное обеспечение, равно как и любое иное право гражданина, является результативным, когда оно обеспечено возможностью его защиты. Государственная социальная политика постоянно совершенствуется, идет активная реализация национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение», федерального проекта «Старшее поколение», а также приоритетных программ и проектов, имеющих прямое влияние на социальное самочувствие общества. Распоряжением Правительства РФ от 05.02.2016 № 164-р утверждена Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в РФ до 2025 г.

Как на федеральном, так и на региональном уровне решению социальных проблем уделяется особое внимание, ведется постоянная работа по улучшению жизни граждан в социальной сфере, федеральный и региональный бюджет на протяжении нескольких лет

имеют социальную направленность. Так, в 2019 г. в Архангельской области дополнительные доходы в размере 1 млрд 900 млн руб. были направлены на социально значимые расходные статьи бюджета. Вместе с тем реальный уровень социального обеспечения, к сожалению, пока не может обеспечить значительному количеству граждан достойную жизнь, гарантированную ст. 7 Конституции РФ, и высокие социальные стандарты.

В 2019 г. по вопросам социального обеспечения и защиты прав инвалидов и прав на пенсионное обеспечение к Уполномоченному поступило более 1500 обращений. Как и в предыдущие годы, не утратили своей значимости следующие вопросы:

- **пенсионное обеспечение.** Жалобы касались отказа в назначении досрочной пенсии, низкого размера начисленной пенсии, сомнений в правильности ее расчета, вопросов подтверждения трудового стажа, выплат пенсионных накоплений;

- **предоставление льгот и выплата компенсаций.** Поднимались вопросы предоставления субсидий на оплату ЖКУ, компенсации расходов на оплату ЖКУ и капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, порядка расчетов среднедушевого дохода в целях предоставления социальных услуг, несогласия с размером начисленных пособий, получения статуса «малоимущего», поступали обращения по вопросам оказания материальной помощи в трудной жизненной ситуации;



Посещение ГБУ АО «Трепузовский ПНИ», 13.06.2019

- **права инвалидов.** Тематика обращений касалась доступности социально значимых объектов инфраструктуры и жилых помещений, обеспечения средствами реабилитации, проведения медико-социальной экспертизы, предоставления льгот и компенсаций;

- **вопросы социального обслуживания.**

Поступали обращения отдельных категорий граждан (инвалидов, пожилых граждан, не имеющих родственников) по вопросам предоставления социального обслуживания как в стационарной форме (интернаты, дома престарелых), так и в форме оказания социального обслуживания на дому. Также поступали обращения по вопросам установления опеки и попечительства.

Анализ обращений (как устных, так и письменных) позволяет отметить, что среди обращений по вопросам социального обеспечения и социальной защиты, поступивших к Уполномоченному, преобладают обращения тех, кто не может решить свои проблемы самостоятельно, но в то же время пытается найти пути их решения, обращаясь за содействием не только в адрес компетентных органов, но и к Уполномоченному. Обращения этой категории Уполномоченный всегда берет на особый контроль, стараясь руководствоваться при их рассмотрении не только нормами законов, но и принципами справедливости и милосердия.

Традиционно работа с жалобами граждан по вопросам социального обеспечения и социальной защиты осуществлялась Уполномоченным в следующих формах:

- **рассмотрение жалоб и обращений.** Следует отметить, что ряд обращений свидетельствовал о системных проблемах и затрагивал интересы значительной части жителей Архангельской области, в связи с чем Уполномоченный привлекал к ним внимание органов власти регионального и федерального уровня. Обращения поступали в ходе бесед с гражданами, а также личного приема Уполномоченным и сотрудниками аппарата;

- проведение **проверок и посещений** учреждений социального обслуживания и социальной защиты, в том числе совместно с компетентными ведомствами и надзорными органами;

- в рамках работы **по совершенствованию законодательства** Уполномоченным по итогам рассмотрения жалоб направлялись предложения в адрес органов государственной власти РФ, Архангельской области, Уполномоченному по правам человека в РФ, в которых Уполномоченный выражал правовую позицию по различным вопросам в сфере социального обеспечения и социальной защиты. Предложения также направлялись на сайт [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения). Кроме того в Архангельское областное Собрание депутатов направлялись заключения (отзывы) на законопроекты по вопросам реализации прав граждан в социальной сфере, обращения по некоторым проблемам их реализации;

- в целях повышения уровня осведомленности и юридической грамотности населения Уполномоченный осуществлял функцию **правового просвещения**, используя многовекторные форматы: разъяснения о средствах защиты прав и свобод в письменных ответах на обращения граждан и во время личного приема, подготовка и распространение информационных материалов, информирование об изменениях в законодательстве и практике его применения посредством размещения материалов на официальном сайте Уполномоченного, реализация проекта «День правовой помощи» в муниципальных образованиях Архангельской области и проекта «Правовой марафон для пенсионеров» и др.

### Вопросы пенсионного обеспечения

Повышение уровня пенсионного обеспечения, несмотря на проводимые государством мероприятия по увеличению пенсий, остается актуальным для всех категорий пенсионеров. В адрес Уполномоченного в минувшем году продолжали поступать обращения граждан по вопросам **пенсионного обеспечения**. В большинстве случаев заявители выражали несогласие с установленным размером пенсии, полагая, что сотрудниками Пенсионного фонда РФ были допущены ошибки при расчетах, в связи с чем они обращались к Уполномоченному с просьбой проверить их достоверность.



В связи с тем, что в компетенцию Уполномоченного не входит установление размера пенсий и их перерасчет, все обращения подобного рода Уполномоченным проверялись с участием специалистов ГУ – Отделения Пенсионного фонда РФ по Архангельской области. Как правило, по поступившим жалобам ошибок в определении размера пенсии выявлено не было, заявителям предоставлялись подробные разъяснения.

Другой группой обращений стали обращения в связи с отказом Пенсионного фонда РФ **включения в страховой стаж** работников отдельных периодов трудовой деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что граждане не могут подтвердить свой трудовой стаж, размер своей заработной платы, что напрямую влияет на уровень пенсии, а в ряде случаев на возможность ее досрочного назначения. Причиной такого положения является, прежде всего, утрата архивов предприятий, организаций, которые впоследствии были ликвидированы или реорганизованы, а

восстановление данных, даже при активном содействии заявителям со стороны пенсионных органов, зачастую бывает невозможным.

В адрес Уполномоченного в 2019 г. поступали обращения, в которых заявители просили оказать им **содействие в поиске документов**, необходимых для назначения пенсии. Как правило, такие обращения разрешались в тесном взаимодействии с Отделением Пенсионного фонда РФ по Архангельской области, также Уполномоченным направлялись запросы в Отдел документов по личному составу Государственного архива Архангельской области, Архивные отделы муниципальных образований Архангельской области.

Следует отметить, что на основании обращений Уполномоченного указанными органами и организациями принимаются все возможные меры для получения недостающих сведений, и зачастую заявителю удается оказать помощь.

- *Так, к Уполномоченному обратился К. с жалобой, в которой он выражал сомнение в правильности подсчета трудового стажа, необходимого для назначения пенсии, полагая, что некоторые периоды не были учтены. На основании обращения Уполномоченного Отделением Пенсионного фонда РФ по Архангельской области были сделаны дополнительные запросы в организации, расположенные как в различных субъектах РФ, так и за рубежом, среди которых были леспромхозы, заводы, исправительные учреждения. В результате период страхового стажа заявителя увеличился на 5 лет.*

Что касается содействия в поиске первичных документов, утраченных в результате ликвидации предприятий, то такие обращения являются единичными, а работа по ним строится в зависимости от каждой конкретной ситуации заявителя. Вместе с тем, исходя из имеющейся практики, в том числе судебной, в настоящее время подтверждать свой трудовой стаж в случае утраты документов заявителям приходится в судебном порядке.

### **Вопросы назначения льгот и выплат компенсаций**

Важное значение для различных групп населения имеют меры социальной поддержки в виде социальных выплат. В их перечень входят компенсации, пособия, периодические или единовременные выплаты и др. Сегодня подобные выплаты становятся в какой-то мере универсальным юридическим средством выравнивания материального положения отдельных групп населения, способом социальной помощи и поддержки.

В структуре обращений, поступивших в минувшем году по обозначенному вопросу, отдельно следует выделить обращения, в которых были подняты вопросы, затрагивающие интересы широкого круга граждан.

Так, в минувшем году **часть обращений была связана с необоснованностью включения ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) в среднедушевой доход заявителей в целях предоставления социальных услуг бесплатно.**

- *В адрес Уполномоченного поступила жалоба от П., инвалида I группы, на действия центра социального обслуживания при расчете платы за социальные услуги.*

*Как следует из обращения, П. было предложено подписать дополнительное соглашение к договору, согласно которому изменен размер платы за социальные услуги на дому, при этом среднедушевой доход заявителя рассчитан с учетом ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ) как инвалиду I группы. С данным расчетом заявитель не согласилась, так как в данном случае учет ЕДВ увеличивает сумму размера платы за предоставленные социальные услуги, в связи с чем заявитель полагала, что ЕДВ не должна включаться в среднедушевой доход.*

В этой связи необходимо отметить следующее. В настоящее время расчет среднедушевого дохода в отношении получателя социальных услуг осуществляется в

соответствии с Правилами определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 18.10.2014 № 1075 (далее – Правила). В соответствии с пп. «ж» п. 5 Правил при расчете среднедушевого дохода учитываются доходы, полученные в денежной форме, в том числе пенсии, пособия, стипендии и иные аналогичные выплаты, полученные гражданином в соответствии с законодательством РФ. Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» определены отдельные категории граждан (к их числу и относятся заявители), имеющие право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. Одновременно гражданам предоставлено право выбора: получать набор социальных услуг или отказаться от его предоставления (полностью или в части) и воспользоваться правом на получение ежемесячной денежной выплаты (далее – ЕДВ), то есть получать в таком случае их денежный эквивалент.

Вместе с тем в последние годы сложилась практика, при которой среднедушевой доход тех граждан - получателей социальных услуг, кто получает ЕДВ, рассчитывается с учетом данной выплаты, в отличие от получателей набора социальных услуг в натуральной форме. Это приводит к тому, что среднедушевой доход с учетом ЕДВ становится выше, чем рассчитанный без нее, а следовательно, граждане, получающие ЕДВ, либо теряют основания для получения социальных услуг бесплатно, либо платят за предоставленные социальные услуги больше, чем те, кто не отказался от государственной социальной помощи в натуральной форме. Таким образом, они оказываются в неравном положении в зависимости от выбора той или иной формы оказания социальных услуг, тождественных по целям их предоставления.

По мнению заявителей, учет при исчислении среднедушевого дохода денежных выплат, установленных взамен натуральных льгот и носящих компенсационный характер, допускает ущемление конституционных прав соответствующих категорий граждан.

Следует отметить, что вопрос о правомерности включения ЕДВ в расчет среднедушевого дохода получателя социальных услуг, является дискуссионным с 2015 г., по вопросу имеется различная судебная практика. Кроме того, в 2016 г. подобная практика в отношении получателей социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания получила свое распространение во многих субъектах РФ, в связи с чем надзорными органами проводились соответствующие проверки. Согласно имеющейся информации, в том числе содержащейся в Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 г., а также позициям, отраженным в определениях Конституционного Суда РФ (Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2007 № 331-О-П, Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 № 502-О), ЕДВ является выплатой, установленной взамен натуральных льгот, «и по своей правовой природе является элементом механизма возмещения потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий, и направлена на сохранение им реальных возможностей располагать социальными благами, включая денежные компенсации, в объеме, сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной защиты в натуральной форме». Таким образом, субъекты РФ, реализуя полномочия, предоставленные ст. 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», и принимая нормативные правовые акты, устанавливающие порядок и условия предоставления стационарного социального обслуживания, не вправе снижать достигнутый уровень социальных гарантий льготным категориям граждан.

С учетом этого, по мнению Уполномоченного, включение ЕДВ в расчет среднедушевого дохода ухудшает положение тех получателей социальных услуг, кто выбрал денежные выплаты взамен пакета социальных услуг, так как согласно вышеуказанным Правилам доходы, полученные гражданином в натуральной форме, при расчете среднедушевого дохода не учитываются.

*В свою очередь, Уполномоченным было направлено обращение в министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области, а затем и в прокуратуру Архангельской области с просьбой рассмотреть вопрос о законности включения ежемесячных денежных выплат в расчет среднедушевого дохода, учитываемого при решении вопроса о предоставлении социальных услуг бесплатно.*

*В своих ответах и министерство, и прокуратура Архангельской области ссылаются на вышеуказанный пп. «ж» п. 5 Правил, а также на разъяснения Министерства труда и социальной защиты РФ (письмо от 11.08.2016 № 12-3/10/В-5678) и Министерства финансов РФ (письмо от 11.08.2016 № 12-05-06/ 8/47283) по вопросам применения Правил. Согласно позиции указанных министерств, при расчете среднедушевого дохода учитываются все выплаты, аналогичные перечисленным в пп. «ж» п. 5 Правил (пенсии, пособия, стипендии), а следовательно, учитывается и полученная гражданином в денежной форме сумма ЕДВ.*

Таким образом, сегодня отнесение ЕДВ к «иным аналогичным выплатам» обосновывается лишь письмами Минтруда РФ и Минфина РФ, которые не носят законодательно установленного характера, однако повсеместно учитываются как учреждениями социальной защиты, так и судами.

В то же время следует отметить, что в некоторых субъектах РФ прокуроры пытались оспорить включение ЕДВ в расчет среднедушевого дохода, однако суды отказали в удовлетворении их требований (апелляционные определения Курганского областного суда от 17.10.2017 № 33-3407/2017, Костромского областного суда от 05.07.2017 № 33-1539/2017).

*Таким образом, тщательный анализ ситуации привел к выводу, что в настоящее время изменение сложившейся ситуации возможно путем внесения изменений в действующее федеральное законодательство в части пересмотра и четкой конкретизации перечня денежных выплат, подлежащих учету при исчислении среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно и устанавливающих исключение ЕДВ из расчета среднедушевого дохода. Данная позиция Уполномоченного была поддержана и прокуратурой Архангельской области.*

*Учитывая высокую социальную значимость решения данного вопроса, который затрагивает интересы значительного числа лиц, получателей социальных услуг, и порождает у них чувство социальной несправедливости, Уполномоченный подготовил и направил обращение в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ с просьбой провести анализ ситуации, рассмотреть возможность инициирования и подготовки внесения изменений в действующее федеральное законодательство в части внесения соответствующих корректив в Правила определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно в отношении учета ЕДВ при расчете среднедушевого дохода получателей социальных услуг.*

Также в минувшем году заявители поднимали проблему предоставления мер социальной поддержки лицам, **осуществляющим опеку на возмездной основе**. Прежде всего, это пенсионеры, заключившие договор о приемной семье, а также неработающие лица, осуществляющие профессиональную опеку над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства. В настоящее время обозначенные категории граждан признаются «работающими» пенсионерами, что лишает их права на ряд социальных гарантий, предусмотренных для пенсионеров, не осуществляющих трудовую деятельность. Прежде всего, это компенсация стоимости оплаты проезда к месту отдыха и обратно и индексация пенсионных выплат. В настоящее время данный вопрос граждане решают в суде, однако сформировавшаяся практика рассмотрения таких споров сложилась не в их пользу.

Кроме того, судебная практика по обозначенному вопросу не отличается единообразием, существует два противоположных решения Верховного Суда РФ по

вопросу, является ли исполнение обязанностей приемного родителя-пенсионера оплачиваемой деятельностью. Вместе с тем нельзя не отметить, что прекращение указанных выплат значительно ухудшает материальное положение опекунов и может повлечь за собой случаи отказа граждан от выполнения обязанностей опекунов. *Уполномоченный полагает, что в целях устранения создавшейся ситуации необходимо внесение изменений в действующее федеральное законодательство в части распространения обозначенных социальных гарантий на пенсионеров, осуществляющих опеку по договору о приемной семье и договору о профессиональной опеке за вознаграждение. В этой связи Уполномоченным было подготовлено и направлено соответствующее обращение в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ.*

\*\*\*

Рассматривая тему предоставления социальных выплат, нельзя оставить без внимания вопрос **оказания помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации**. Такая помощь может быть предоставлена, в том числе, на основании социального контракта. Цель социального контракта – помочь гражданину или семье выйти из трудной жизненной ситуации и улучшить качество жизни.

О том, что социальный контракт может стать одним из главных инструментов в борьбе с бедностью, в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2019 г. отметил Президент РФ Владимир Путин: «Для тех, кто действительно стремится изменить свою жизнь, социальный контракт дает возможность сделать это».

С 2013 г. все субъекты РФ имеют возможность оказывать государственную социальную помощь на основе технологии социального контракта. Система поддержки малоимущих граждан через заключение социального контракта функционирует в Архангельской области с 2016 г. Заключение социального контракта предполагает предоставление денежных средств на конкретные мероприятия, определяемые учреждением совместно с гражданином (поиск работы, прохождение профессиональной подготовки, осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности, ведение личного подсобного хозяйства, осуществление ремонта жилого помещения и хозяйственных построек). В минувшем году в адрес Уполномоченного поступил ряд обращений с просьбой оказать содействие гражданам в преодолении сложной жизненной ситуации, в которой они оказались. Благодаря конструктивному взаимодействию Уполномоченного с министерством труда, занятости и социального развития Архангельской области (далее – Минтруд АО) удалось наметить пути решения проблемы, в том числе посредством механизма социального контракта.

- *В адрес Уполномоченного обратилась Л. в интересах дочери и несовершеннолетних внуков.*

*Из обращения следовало, что семья ее дочери, в составе которой есть несовершеннолетние дети, имеет статус малоимущей семьи. Мать детей имеет единственный незначительный доход, который составляет 18000 руб. в месяц, значительная часть дохода уходит на содержание детей. Отец постоянного места работы не имеет. Средства материнского капитала были направлены на улучшение жилищных условий. В связи со значительными расходами семья ее дочери находится в тяжелом материальном положении.*

*В целях оказания содействия в защите прав дочери заявительницы и ее несовершеннолетних детей Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес Минтруда АО.*

*Из представленной информации следовало, что в соответствии с областным законом от 05.06.2001 № 38-6-ОЗ «О государственной социальной помощи на территории Архангельской области» за счет средств областного бюджета малоимущим семьям может быть оказана государственная социальная помощь.*

*Минтруд АО проинформировал также, что по преодолению гражданами трудной ситуации может быть предоставлена помощь на основании социального контракта. Для решения данного вопроса семье К. было предложено обратиться в отделение социальной защиты населения по Исакогорскому и Цигломенскому территориальным округам г. Архангельска. Кроме того, по сообщению Минтруда АО, дочери заявительницы и ее супругу будет оказано содействие в поиске работы.*

Еще одно аналогичное обращение носило комплексный характер. В целях оказания содействия заявителю Уполномоченный привлек к решению проблем органы местного самоуправления, Минтруд АО, органы прокуратуры.

- *В адрес Уполномоченного от Ч., проживающей в с. Красноборск Архангельской области, поступило обращение в защиту своих прав, а также прав своего несовершеннолетнего сына.*

*Из обращения следовало, что в 2014 г. заявительница, ее муж, а также несовершеннолетний сын из-за конфликта на юго-востоке Украины были вынуждены переселиться в с. Красноборск Архангельской области (к родственникам мужа). В 2017 г., являясь участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, получили гражданство Российской Федерации. При этом по семейным обстоятельствам в 2017 г. брак с мужем был расторгнут.*

*Как указывала заявительница, по вопросу оказания помощи в предоставлении жилого помещения она вынуждена была неоднократно обращаться к главе администрации МО «Красноборский муниципальный район», главе администрации муниципального образования «Алексеевское». Однако до настоящего времени ситуация не нашла своего разрешения.*

*Вместе с тем, как указывала Ч., она не имеет родных и близких на территории РФ, постоянного места жительства и регистрации, имеет небольшой доход, при этом вынуждена нести значительные расходы на содержание себя и своего ребенка, связанные, в том числе, с проживанием в жилом помещении на условиях коммерческого найма. Таким образом, заявительница и ее несовершеннолетний сын оказались в трудной жизненной ситуации.*

*В целях оказания содействия в защите прав Ч. Уполномоченным были направлены соответствующие обращения в адрес главы МО «Красноборский муниципальный район», а также в адрес Минтруда АО.*

*В результате была получена информация, что в целях реализации жилищных прав Ч., а также жилищных прав сына прокуратурой Красноборского района Архангельской области инициирован сбор документов для подачи искового заявления в Красноборский районный суд Архангельской области с целью установления факта ее постоянного проживания в с. Красноборск Архангельской области.*

*В свою очередь, министерством были предложены такие варианты решения, как государственная социальная помощь в установленном размере (не менее 400 руб. в месяц, но не более 6 600 руб. в год), а также заключение социального контракта.*

*Кроме того, Уполномоченный был проинформирован, что при обращении в ГКУ АО «Центр занятости населения Красноборского района» Ч. будут оказаны услуги по содействию в поиске работы как в области, так и в других субъектах РФ, в том числе с предоставлением жилья.*

Следует отметить, что существенную роль при оказании данного вида помощи играет стоимость социального контракта. Средний размер выплат по РФ составляет 37,8 тыс. руб., есть субъекты, где его стоимость существенна (в Краснодарском крае – 84 тыс. руб., Калининградской области – 70 тыс. руб.)<sup>1</sup>. Что касается Архангельской области, то в 2019 г. размер государственной социальной помощи, оказываемой в денежной форме на

---

<sup>1</sup>Данные с сайта [rosmintrud.ru](http://rosmintrud.ru)



основании социального контракта, не превышал 25 тыс. руб. в год. Такой размер выплат не всегда может помочь нуждающимся гражданам эффективно преодолеть сложную жизненную ситуацию. В этой связи Уполномоченный приветствует изменения, внесенные в декабре 2019 г. в областной закон «О

государственной социальной помощи на территории Архангельской области», в соответствии с которыми максимальный размер социальной помощи на основании социального контракта был увеличен до 80 тыс. руб. в год. По поручению Президента РФ с 2020 г. реализация социальных контрактов будет осуществляться с применением средств федерального бюджета, что позволит расширить перечень мероприятий, направленных на преодоление трудной жизненной ситуации, и оказать помощь большему количеству нуждающихся граждан.

### **Вопросы предоставления социальных услуг. Права лиц, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания**

Социальное обслуживание является одним из важнейших направлений социальной политики в РФ. Основной целью социального обслуживания является обеспечение населения доступными социальными услугами надлежащего качества, создание благоприятных условий для развития человеческого капитала. Сегодня система социальных услуг выступает в качестве социального института, предназначенного для адаптации и социальной реабилитации лиц старшего поколения, инвалидов, слабых, одиноких и больных людей, попавших в трудную жизненную ситуацию. При этом



деятельность в сфере социального обслуживания основывается на принципах соблюдения прав человека и уважения достоинства личности, равенства, носит гуманный характер и не допускает унижения чести и достоинства человека (ст. 4 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»).

В систему социального обслуживания входят разнопрофильные учреждения (дома-интернаты, психоневрологические интернаты, комплексные центры социального обслуживания и др.), предоставляющие социальные услуги в различных формах (на дому, в полустационарной, стационарной формах). **Посещение профильных учреждений социального обслуживания оставалось в минувшем году важным направлением работы Уполномоченного.**

В связи с этим, и в целях проверки условий пребывания в них и оказания ими услуг Уполномоченным в 2019 г. был реализован проект «Право на заботу», в рамках которого Уполномоченным и специалистами его аппарата было посещено более 20 учреждений социального обслуживания Архангельской области. Среди них: ГБУ АО «Северодвинский дом-интернат для престарелых и инвалидов», ГБУ СОН АО «Северодвинский КЦСО «Забота», ГБУ СОН АО «Приморский КЦСО», ГБУ СОН АО «Архангельский КЦСО», ГБУ СОН АО «Плесецкий КЦСО», ГБУ СОН АО «Новодвинский КЦСО», ГБУ СОН АО «Центр помощи совершеннолетним гражданам с

ментальными особенностями» и др. Кроме того, состоялось посещение психоневрологических интернатов: ГБСУ АО «Трепузовский психоневрологический интернат», ГБСУ АО «Маймаксанский психоневрологический интернат». Ряд посещений состоялся совместно с заместителем министра труда, занятости и социального развития Архангельской области М. Кузьменко.

Важное место в сфере социальной поддержки граждан занимают **стационарные организации социального обслуживания** для граждан пожилого возраста, инвалидов, а также лиц, страдающих психическими расстройствами. Как правило, они являются местом приюта для людей либо не имеющих близких родственников, либо не поддерживающих с ними взаимоотношений. Нередко это выходцы из неблагополучных семей, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, бывшие бездомные, лица, страдающие психическими расстройствами и заболеваниями. Жильцы таких учреждений - наиболее социально незащищенные граждане, полностью зависимые от государственной и иной посторонней помощи.

Согласно информации, предоставленной Уполномоченному Минтрудом АО, по состоянию на 31.12.2019 в Архангельской области находится 15 стационарных организаций социального обслуживания, из них 5 организаций для престарелых и инвалидов, 8 - психоневрологического профиля, 1 - для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, 1 - частного типа, общая численность получателей социальных услуг 2885 чел.<sup>1</sup>

Люди, находящиеся в стационарных организациях социального обслуживания, как правило, не могут обратиться самостоятельно за восстановлением нарушенных прав, поэтому **Уполномоченным неизменно уделяется самое пристальное внимание**



Рабочая встреча в ГБСУ АО «Маймаксанский ПНИ», 15.03.2019

**вопросам соблюдения прав граждан в стационарных учреждениях социального обслуживания.**

В 2019 г. в ходе посещений Уполномоченный и сотрудники аппарата познакомились с условиями размещения и созданными бытовыми условиями для получателей социальных услуг, осматривали жилые комнаты, зоны отдыха и другие помещения, лично беседовали с получателями социальных услуг и работниками. При этом Уполномоченный акцентировал внимание на вопросах оказания медицинской помощи и

лекарственного обеспечения, развития материально-технической базы, кадрового обеспечения, трудотерапии, направленной на реабилитацию инвалидов, организации работы администрации учреждений по сохранению жилья подопечных интернатов и др.

В ходе посещения учреждений Уполномоченным отмечено, что большинство зданий и помещений находятся в нормативном состоянии, а работниками учреждения созданы условия для оптимальной жизнедеятельности получателей социальных услуг. В то же время в отдельных помещениях и комнатах требуется проведение ремонтных работ (ГБСУ АО «Северодвинский дом-интернат для престарелых и инвалидов», ГБСУ АО «Маймаксанский ПНИ»).

В свою очередь, Уполномоченный отмечает высокий уровень создания комфортных условий для жизни, развития и сохранения здоровья и благополучия граждан в ГБСУ АО «Трепузовский ПНИ». По мнению Уполномоченного, интернат соответствует

<sup>1</sup>Письмо министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 24.01.2020 № 305/03-01/334

санитарным нормам, должным образом организованы уход, питание и досуг пациентов (жильцы активно участвуют в физкультурно-спортивных мероприятиях, различных творческих конкурсах, осуществляются выезды подопечных для посещения выставок, музеев и др., в том числе в другие города, такие как Санкт-Петербург, Ярославль и др.). Отдельно следует выделить теплую и доброжелательную атмосферу учреждения, чуткость и внимательное отношение персонала к подопечным.

Уполномоченный считает, что жизнь человека в стационарных учреждениях должна способствовать сохранению и развитию активной жизнедеятельности, в том числе в социальной среде, в связи с этим контроль за уровнем жизнеобеспечения в интернатах **будет продолжен** Уполномоченным.

Вместе с тем, несмотря на наличие достаточно развитой системы стационарных учреждений социального обслуживания в регионе, **ежегодно приходится отмечать, что воспользоваться правом на получение места в стационарных учреждениях граждане нередко не могут из-за сохраняющейся очереди.**

**Особенно остро обстоит ситуация с очередностью в дома-интернаты психоневрологического профиля.** Так, на протяжении ряда лет Уполномоченный привлекает внимание органов власти региона к значительной очереди ожидания на получение услуг стационарного социального обслуживания лиц, уже не нуждающихся в



Посещение ГБУ АО «Трепузовский ПНИ», 13.06.2019



Посещение ГБУ АО «Маймаксанский ПНИ», 15.03.2019

психиатрическом лечении в условиях психиатрического стационара. А между тем, нахождение пациентов в психиатрическом стационаре при отсутствии показаний к дальнейшему стационарному лечению противоречит принципу добровольности обращения за психиатрической помощью.

Важнейшим результатом совместной работы Уполномоченного с соответствующими министерствами и ведомствами стало существенное снижение количества лиц, подлежащих выписке и состоящих на очереди по устройству в учреждения социального обслуживания, а также существенное уменьшение периода ожидания гражданами места в организациях, предоставляющих стационарное социальное обслуживание психоневрологического профиля. Вместе с тем следует отметить, что на 01.10.2019 в ГБУЗ АО «Архангельская клиническая психиатрическая больница» 34 недееспособных пациента, не нуждающихся в дальнейшем лечении и подлежащих выписке, ожидали очереди на получение услуг стационарного социального обслуживания. В целом, по данным Минтруда АО, в Архангельской области количество граждан, стоящих в очереди на предоставление места в интернатах психоневрологического профиля, составляет 217 человек.

Говоря о проблеме очередности в дома – интернаты, следует отметить, что ситуации, при которых приходится помещать немощных и пожилых людей в интернаты и дома престарелых, бывают самые различные: от постоянных разъездов членов семьи до невозможности оставить пожилого человека или инвалида одного даже на минуту по состоянию здоровья. Реальным выходом в таких случаях становится помещение таких лиц

в профильные учреждения социального обслуживания, причем для одиноких лиц без семьи и родственников такой вариант становится вообще единственным.

В минувшем году в адрес Уполномоченного поступали обращения с просьбой об оказании содействия в устройстве родственников в стационарные учреждения социального обслуживания психоневрологического профиля. Работа по обращениям данной тематики осуществлялась в тесном взаимодействии с Минтрудом АО. В качестве примера можно привести следующее обращение.

- *К Уполномоченному обратилась К. в интересах своей сестры Б., которая признана нуждающейся в стационарном социальном обслуживании в учреждении психоневрологического профиля. По сообщению заявителя, они обратились с соответствующими заявлениями о предоставлении социального обслуживания во все рекомендуемые психоневрологические интернаты, однако в настоящее время в учреждениях нет свободных мест, существует большая очередь. Вместе с тем у К. не было возможности осуществлять за сестрой постоянный надзор и обеспечивать ей лечение, наблюдение и уход, так как она сама является пенсионеркой, при этом воспитывает внуков Б., так как мать детей лишена родительских прав. В целях оказания содействия Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес Минтруда АО. На основании обращения Уполномоченного министерством был проработан вопрос о предоставлении Б. стационарного социального обслуживания. Вскоре Б. было предоставлено место в психоневрологическом интернате, а в адрес Уполномоченного поступили слова благодарности от заявителя за оказанное содействие.*

Вместе с тем в минувшем году в практике Уполномоченного имели место случаи, когда проблемы организационного характера приводили к затягиванию процесса постановки нуждающихся на учет.

- *К Уполномоченному в ходе личного приема поступило обращение от К., поданное в интересах ее дяди В. по вопросу устройства в стационарное учреждение социального обслуживания психоневрологического профиля.*

*Как следовало из обращения, В. до февраля 2019 г. находился в ГБУЗ АО «АКПБ» (далее – АКПБ), в январе 2018 г. в отношении него была составлена индивидуальная программа предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания с указанием рекомендуемых учреждений социального обслуживания. При этом следует отметить, что АКПБ, являясь на тот период законным представителем и опекуном В., должна была принять меры к своевременной постановке В. в очередь в данные учреждения. Вместе с тем, как указала заявитель, в феврале 2019 г. при попытке выяснить номер очереди В. стало известно, что в учреждения социального обслуживания, наиболее приближенные к месту жительства (в том числе, ГБСУ АО «Маймаксанский ПНИ»), В. в очередь поставлен не был.*

*В ходе проведенной проверки информация подтвердилась. Было установлено, что заявление о постановке В. в очередь в адрес ГБСУ АО «Маймаксанский ПНИ» не поступало. Согласно имеющимся данным, такое заявление поступило лишь спустя год после составления программы реабилитации. Таким образом, процесс постановки в очередь был затянут, что привело к увеличению времени ожидания места в интернате.*

*В целях оказания содействия В. Уполномоченным были направлены соответствующие запросы в адрес АКПБ, а также Минтруда АО с просьбой провести проверку обстоятельств, указанных в обращении, и принять соответствующие меры.*

*На основании обращения Уполномоченного АКПБ и министерством была проведена проверка, по результатам которой было установлено, что, действительно, 2 интерната из 7 рекомендуемых, не были своевременно извещены о разработке индивидуальной программы в отношении В. В этой связи со специалистами АКПБ была проведена разъяснительная работа, В. поставлен в очередь. Кроме того, заявителем*

*было предложено подать заявление на предоставление В. социальных услуг на дому до предоставления места в интернате.*

Следует отметить, что, начиная с 2019 г. мероприятия, направленные на ликвидацию очередности, а также приведение зданий интернатов в нормативное состояние, включены в федеральный проект «Старшее поколение» национального проекта «Демография». Проектом предусмотрено поэтапное адресное предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение программ, направленных на приведение организаций социального обслуживания в надлежащее состояние, а также ликвидации очередей в них. На первом этапе (строительство и ввод объектов в 2019-2021 гг.) субсидии будут распределены между 17 субъектами РФ (Архангельская область в их число не входит). В целом предполагается, что к 2024 г. будет введено в эксплуатацию более 11 тыс. мест стационарных организаций социального обслуживания более чем в 40 субъектах РФ, что позволит полностью ликвидировать очередность и здания стационарных организаций социального обслуживания, находящиеся в ветхом и аварийном состоянии<sup>1</sup>. Вместе с тем, согласно информации, предоставленной Минтрудом АО, в Архангельской области все здания стационарного социального обслуживания находятся в удовлетворительном состоянии, зданий, находящихся в аварийном состоянии или требующих капитального ремонта, нет<sup>2</sup>.

Говоря о праве граждан на предоставление социальных услуг, необходимо обратить внимание на тот факт, что в настоящее время Правительством РФ и профильными министерствами предпринимаются значительные меры, в том числе и в законодательной сфере, направленные на реформирование системы психоневрологических интернатов. *В то же время, по твердому убеждению Уполномоченного, такие меры должны быть тщательно продуманы и в целом не должны привести к ухудшению положения прав как лиц, страдающих психическими расстройствами, так и общества в целом. В 2019 г. системная работа Уполномоченного по совершенствованию законодательства в обозначенной сфере позволила предупредить разработку проекта совместного ведомственного приказа, содержащего нормы, которые могли привести к ухудшению положения лиц, страдающих психическими расстройствами.*

Так, в мае 2019 г. Уполномоченным был рассмотрен проект совместного приказа Министерства здравоохранения РФ и Министерства труда и социальной защиты РФ «Об утверждении Порядка взаимодействия медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, со стационарными организациями социального обслуживания, предназначенными для лиц, страдающих психическими расстройствами, включая правила отбора лиц, страдающих психическими расстройствами, нуждающихся в помещении в указанные стационарные организации социального обслуживания, направления этих лиц в указанные стационарные организации социального обслуживания, порядок социализации и трудоустройства этих лиц, а также критерии выписки лиц, страдающих психическими расстройствами, из указанных стационарных организаций социального обслуживания», разработанного в рамках исполнения протокола совещания у заместителя Председателя Правительства РФ Т.А. Голиковой от 29.01.2019 и направленного в субъекты РФ для ознакомления и обсуждения.

После внимательного изучения положений проекта приказа Уполномоченным было отмечено, что **общая направленность документа сводится к максимальному выводу** лиц, страдающих психическим расстройствами, из стационарных организаций социального обслуживания психоневрологического профиля с целью их самостоятельного проживания. При этом в проекте приказа ничего не говорилось о том, **каким образом и в**

<sup>1</sup> Доклад Минтруда России «О результатах комплексного мониторинга социально-экономического положения пожилых людей за 2018 год»

<sup>2</sup> Письмо Минтруда АО от 24.01.2020 № 305/03-01/334

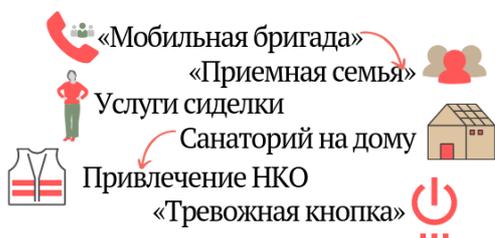
**какой форме должно осуществляться социальное сопровождение таких лиц.** Кроме того, Уполномоченным было отмечено, что приказы, на которые ссылаются авторы документа в качестве рекомендаций для использования в работе при организации социальных услуг данной категории лиц, **совершенно не адаптированы применительно к лицам, страдающим психическими расстройствами, не учитывают особенности их поведения и иные специфические характеристики этих лиц.**

В этой связи Уполномоченным были сформулированы предложения по доработке проекта приказа. Предложения были направлены в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ и рассмотрены в департаменте демографической политики и социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты РФ. Как сообщило ведомство, «предложения по доработке проекта приказа заслуживают внимания и поддерживаются». Вместе с тем подготовка проекта приказа осуществлялась Минздравом России, в связи с чем предложения Уполномоченного были направлены и в адрес данного министерства.

*В письме, поступившем в адрес Уполномоченного от департамента организации экстренной медицинской помощи и экспертной деятельности министерства здравоохранения РФ, сообщалось, что, «согласно представленным замечаниям необходимо признать нецелесообразной дальнейшую работу над проектом приказа, в том числе в связи с неурегулированностью вопроса предоставления социальных услуг во внестационарных формах». Как сообщило ведомство, соответствующий доклад направлен в Правительство РФ<sup>1</sup>.*

При предоставлении социальных услуг, направленных на максимально возможное продление пребывания граждан пожилого возраста, в том числе лиц, страдающих психическими расстройствами, в привычной социальной среде, поддержание их

Стационарозамещающие формы:



социального статуса, а также оказание всесторонней помощи, в регионах и в Архангельской области развиваются различные альтернативные (стационарозамещающие) формы, методы и технологии социального обслуживания. Так, одним из перспективных направлений в данной сфере может стать развитие некоммерческих организаций, предоставляющих услуги в социальной сфере. В последние годы в

области фиксируется рост таких поставщиков социальных услуг: если в 2015 г. было зафиксировано 2 организации, то в 2019 г. – уже 26.

Среди альтернативных форм социального обслуживания в Архангельской области внедрена и такая форма, как **профессиональная опека над одинокими или утратившими социальные связи недееспособными гражданами.** В целях организации и осуществления деятельности по профессиональной опеке в Архангельской области принят областной закон от 19.11.2010 № 226-17-ОЗ «О профессиональной опеке над недееспособными гражданами в Архангельской области» (далее – Областной закон «О профессиональной опеке над недееспособными гражданами в Архангельской области»).

Вместе с тем практика работы Уполномоченного показывает, что существующие в нашем регионе правовые и организационные формы, направленные на развитие сопровождаемого проживания лиц, страдающих психическими заболеваниями, недостаточны и нуждаются в совершенствовании.

В этой связи в 2019 г. Уполномоченным было организовано и проведено заседание тематической секции Экспертного совета, посвященное реализации Областного закона «О профессиональной опеке над недееспособными гражданами в Архангельской области». В повестке дня стояли вопросы, позволяющие выявить проблемы в реализации данного

<sup>1</sup> Письмо Минздрава России от 26.08.2019 № 14-2/1407

закона: перспективы развития института «профессиональной опеки» как стационарозамещающей формы жизнеустройства лиц с ментальными особенностями здоровья; права, обязанности и формы ответственности профессиональных опекунов; специальные критерии отбора кандидатов; программа подготовки граждан, изъявивших желание выполнять функции профессиональных опекунов; возможные причины недостаточного числа кандидатов и пути привлечения граждан к данной форме опеки; механизм межведомственного взаимодействия при решении вопросов об установлении опеки над указанной категорией граждан; целесообразность развития «возмездной опеки» над совершеннолетними недееспособными гражданами. Участниками заседания была отмечена актуальность выбранной темы повестки заседания, необходимость совершенствования действующего законодательства и механизмов его реализации, усиления межведомственного взаимодействия. По итогам заседания Уполномоченным были направлены обращения в адрес Минтруда АО, комитета по социальной политике, здравоохранению и спорту Архангельского областного Собрания депутатов.

### Права инвалидов

Защита инвалидов в России является приоритетным направлением социальной политики государства и представляет собой систему мер их поддержки, направленных на создание равных с другими гражданами возможностей реабилитации и участия в жизни общества. По статистическим данным, общая численность инвалидов в РФ на начало 2019 г. составляла 11277 тыс. чел. 62% приходится на долю инвалидов в возрасте старше 60 лет. В структуре инвалидности по классам болезней лидирующую позицию занимают болезни системы кровообращения, по тяжести инвалидности преобладают инвалиды II группы. Все они нуждаются в особой поддержке со стороны государства в связи с ограничениями здоровья. Как было подчеркнуто Президентом РФ на встрече с членами Правительства РФ в мае 2019 г., «вопрос о социальной поддержке инвалидов не дежурный и касается всего общества.



группы. Все они нуждаются в особой поддержке со стороны государства в связи с ограничениями здоровья. Как было подчеркнуто Президентом РФ на встрече с членами Правительства РФ в мае 2019 г., «вопрос о социальной поддержке инвалидов не дежурный и касается всего общества. **Отношение к инвалидам – это важнейший показатель зрелости**

**общества и его жизнеспособности».**

Вместе с тем значительное число лиц с ограниченными возможностями и трудности их интеграции в различные сферы общественной жизни ставят в повестку дня сложные и многообразные вопросы, которые звучат и в обращениях к Уполномоченному.

Содействие обеспечению и защите прав граждан с ограниченными возможностями здоровья, относящихся к одной из наиболее социально уязвимых категорий населения, по-прежнему оставалось важнейшим приоритетом в деятельности Уполномоченного.

В 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило около 400 обращений в защиту прав лиц с ограниченными возможностями здоровья (на 10% больше по сравнению с 2018 г.).

#### **В большинстве обращений поднимались проблемы:**

- доступность объектов инфраструктуры, в том числе жилых домов и общественного транспорта;
- предоставление льгот и компенсаций;
- несогласие с решениями бюро МСЭ;
- обеспечение средствами реабилитации, лекарственного обеспечения и др.

Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, Российская Федерация ратифицировала



Вход в КЦСО Приморского района

Конвенцию «О правах инвалидов» и приняла на себя обязательство о создании надлежащих мер для обеспечения инвалидам **доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, а также другим объектам и услугам как в городских, так и в сельских районах, то есть о создании доступной среды.** Под доступной средой понимают такую организацию окружающего пространства, при которой каждый человек независимо от своего состояния, физических ограничений получает возможность как пользоваться объектами социальной, общественной, транспортной и иной инфраструктуры, так и свободно передвигаться по любому выбранному маршруту.

В своих ежегодных и специальных докладах Уполномоченный неизменно поднимает вопрос доступности социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Для обеспечения их беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры в РФ действует Государственная программа «Доступная среда» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 29.03.2019 № 363). На территории Архангельской области реализуются мероприятия в рамках подпрограммы № 8 «Доступная среда» государственной программы Архангельской области «Социальная поддержка граждан в Архангельской области (2013 – 2020 гг.)», целью которой является создание условий для интеграции инвалидов в общество, обеспечение равного доступа приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп граждан в Архангельской области. Предполагается, что доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп граждан приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов к 2021 г. составит не менее 70%.

Вместе с тем опыт работы Уполномоченного показывает, что ситуация с обеспечением беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур меняется медленно, а среда жизнедеятельности, окружающая инвалидов, зачастую не отвечает даже их минимальным потребностям. При этом, если объекты социальной инфраструктуры (жилые, общественные и производственные здания, спортивные сооружения, места отдыха и др.) и обеспечиваются элементами доступной среды, то в большинстве случаев их конструкции не отвечают установленным требованиям и делают их использование затруднительным, а иногда и травмоопасным.

Особенно остро складывается ситуация с доступностью для инвалидов объектов жилого фонда и транспортной инфраструктуры. Что касается мест проживания, то в значительной мере сложившаяся ситуация объясняется тем, что архитектура зданий



Вход в Центр помощи совершеннолетним гражданам с ментальными особенностями здоровья, г. Архангельск

прежней застройки изначально не была приспособлена для проживания инвалидов, а для проведения реконструкции таких объектов требуются существенные финансовые затраты. В то же время обеспечение транспортной инфраструктуры специальными транспортными средствами, оборудованными специальными площадками и одноуровневым полом, требует прежде всего принятия грамотных управленческих решений и реализации системных мероприятий.

Лица с ограниченными возможностями здоровья жалуются Уполномоченному на отсутствие в местах их проживания условий, обеспечивающих беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры: общественным и производственным зданиям, спортивным сооружениям, культурно-зрелищным, банковским и другим учреждениям. В многоквартирных жилых домах дела обстоят еще хуже.

- В ходе личного приема к Уполномоченному обратился Ф., являющийся инвалидом с нарушением опорно-двигательного аппарата, по вопросу предоставления жилого помещения.

Как пояснил заявитель, 17.09.2018 заключением межведомственной комиссии его жилое помещение, в котором он проживал на основании договора социального найма, было признано непригодным для проживания. В этой связи, Ф. в срок до 31.12.2021 должно быть предоставлено жилое помещение по договору социального найма. Заявитель пояснил, что для временного проживания ему было предложено жилое помещение на 4 этаже в доме без лифта, однако с учетом того, что Ф. является инвалидом-колясочником, данное жилое помещение ему не подходит. Иные жилые помещения предлагались в деревянных домах без благоустройства. В этой связи он вынужден проживать в отделении комплексного центра социального обслуживания.

В целях оказания Ф. содействия Уполномоченным было направлено обращение в адрес Администрации МО «Город Архангельск». По результатам рассмотрения обращения Ф. было предложено благоустроенное жилое помещение (2 комнаты) в доме с лифтом.

\*\*\*

Следует отметить, что для успешного повсеместного формирования доступной среды для инвалидов необходим эффективный контроль за соблюдением установленных требований и принятие соответствующих мер реагирования. Вместе с тем действующие в настоящее время штрафные санкции практически не применяются, а если и применяются, то размер штрафов за уклонение от исполнения требований к обеспечению доступности для инвалидов указанных объектов не носит стимулирующего характера. По этой причине в рамках работы по совершенствованию законодательства в обозначенной сфере Уполномоченным **были полностью поддержаны** предлагаемые изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях (в части увеличения размеров штрафов налагаемых на юридических и физических лиц за уклонение от соблюдения прав инвалидов). **В этой связи Уполномоченным было направлено обращение в поддержку законопроекта в адрес министерства труда и социальной защиты РФ.**

Из года в год **сохраняется напряженность в вопросе реализации прав инвалидов на компенсацию расходов по оплате содержания жилых помещений, которые находятся у них в собственности.**

*«Я считаю, что мои права на социальное обеспечение нарушены. Я инвалид 3 группы, но льготу за содержание мне не платят, так как я проживаю в приватизированном жилье. Я считаю это несправедливо. Я обращалась в соцзащиту, Президенту РФ, прокуратуру, все безрезультатно» (из письма Ш., г. Архангельск).*

Следует отметить, что данный вопрос, начиная с 2016 г., неоднократно поднимался законодательными органами власти различных субъектов РФ (Белгородская, Владимирская, Вологодская, Мурманская, Тульская области и др.), в том числе и

Архангельским областным Собранием депутатов, посредством внесения соответствующих законопроектов в Государственную Думу ФС РФ. Инициаторы законодательной инициативы полагали, что распространение указанных гарантий на инвалидов, проживающих в жилых помещениях, находящихся в собственности, позволит исключить различия в предоставлении мер социальной защиты в зависимости от принадлежности жилого помещения к тому или иному виду жилищного фонда.

Однако проекты законов не были поддержаны с мотивировкой, что их принятие повлечет увеличение расходов федерального бюджета, так как, согласно ст. 282 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидам по оплате жилого помещения и коммунальных услуг РФ передает органам государственной власти субъектов РФ, а средства на реализацию этих мер социальной поддержки предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций. По предварительной оценке дополнительные расходы федерального бюджета на указанные цели, например, в 2016 г. составили бы более 30 млрд руб.

Граждане, обратившиеся к Уполномоченному по данному вопросу, усматривают в таком условии необоснованное ограничение их прав на получение мер социальной поддержки и полагают, что это ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися инвалидами и проживающими в жилых помещениях по договорам социального найма. Поддерживая необходимость урегулирования данного вопроса на законодательном уровне, **Уполномоченный направил обращение в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ** с просьбой рассмотреть возможность инициирования внесения изменений в действующее федеральное законодательство в части установления инвалидам компенсации 50% платы за содержание жилого помещения, включающего в себя плату за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, исходя из занимаемой общей площади жилых помещений независимо от вида жилых помещений, в которых они проживают.

К сожалению, в ответ было получено заключение о том, что в настоящее время инициирование соответствующих изменений с целью устранения различия в праве инвалидов на получение мер социальной поддержки по оплате жилья в зависимости от вида жилищного фонда, лишено положительной перспективы. В качестве аргументов приводились отрицательные отзывы Правительства РФ на ранее вносимые законопроекты, так как данные изменения повлекут увеличение расходов из федерального бюджета, а также на то, что правовой режим жилых помещений, находящихся в собственности, предполагает несение бремени содержания принадлежащего имущества.

В поступающих на протяжении многих лет в адрес Уполномоченного обращениях лиц с ограниченными возможностями здоровья часто **звучат жалобы на необоснованное снижение группы инвалидности при переосвидетельствовании, а порой и непризнание лица инвалидом.**

Следует отметить, что на протяжении последних лет в Архангельской области наблюдается ситуация, при которой, несмотря на рост общей заболеваемости, а также значительное превышение показателей общей заболеваемости по сравнению с общероссийскими, количество лиц, признанных инвалидами, снижается.

Так, согласно данным Федерального реестра инвалидов<sup>1</sup>, по состоянию на 01.01.2019 количество инвалидов в Архангельской области составило 86372 (для сравнения в 2018 г. - 87258, в 2017 г. - 88792), из них инвалидов по общему заболеванию – 76383 (в 2018 г. - 77677, в 2017 г. - 79835). Указанные данные свидетельствуют о снижении уровня инвалидизации в Архангельской области. Кроме того, если по уровню

---

<sup>1</sup>Федеральный реестр инвалидов: электронный ресурс//sfri.ru

первичной инвалидности (числу лиц, впервые признанных инвалидами) Архангельская область по состоянию на 01.01.2019 занимала 6 место из 73, что оценивается как максимальный уровень, то по уровню повторной инвалидности – уже 21 из 83, что говорит о снижении числа лиц, повторно признанных инвалидами при переосвидетельствовании.

Аналогичная тенденция прослеживается и при установлении инвалидности в связи с психическими заболеваниями. При отмечаемом росте заболеваемости уровень первичной инвалидности по психическим заболеваниям в области ниже, чем показатели по РФ и СЗФО.



Вместе с тем, исходя из положений действующего российского законодательства, именно наличие статуса инвалида позволяет получить те меры социальной поддержки, в которых нуждаются те, у кого плохое состояние здоровья накладывает на существующие жизненные проблемы (отсутствие постоянного источника дохода, невозможность трудоустроиться и т.д.). Потеряв статус инвалида, большинство граждан теряют не только ежемесячные выплаты по инвалидности, но и возможность получать

лекарства, проходить лечение, получать такие дорогостоящие технические средства, как инвалидная коляска или ортопедическая обувь, поддерживать привычный социальный статус.

Очень часто в обращениях к Уполномоченному граждане выражали несогласие с установленной группой инвалидности, отказом в повторном признании инвалидом.

Вот несколько примеров.

- В адрес Уполномоченного поступило обращение В. из г. Архангельска по вопросу установления инвалидности.

В. указывал, что был направлен после стационарного лечения на установление группы инвалидности, однако инвалидом он признан не был. В. посчитал отказ в установлении группы инвалидности незаконным, так как, по его мнению, членами комиссии МСЭ не были учтены имеющиеся нарушения жизненно важных функций системы дыхания.

Уполномоченный обратился в адрес ФКУ ГБ МСЭ по Архангельской области и НАО Минтруда России (далее – ГБ МСЭ) для рассмотрения обращения по существу и проведения проверки в части законности и обоснованности принятого решения.

Обращение Уполномоченного было рассмотрено, проведена проверка медико-экспертных документов В. По результатам ГБ МСЭ сообщило, что В. повторно приглашен в ГБ МСЭ на любую удобную для него дату.

Другому заявителю было оказано содействие в проведении дополнительного обследования с целью установления инвалидности.

- В адрес Уполномоченного поступило обращение от Р. по вопросу установления инвалидности. Из обращения следовало, что Р. установлен диагноз ампутированная культя левой и правой стопы. Согласно заключениям медико-технической комиссии по оказанию протезно-ортопедической помощи Р. ограничен в возможности вести активный образ жизни и нуждается в протезировании из современных комплектующих. В этой связи Р. установленным порядком неоднократно обращался в бюро медико-социальной экспертизы, однако инвалидность не была установлена.

В целях оказания содействия заявителю Уполномоченный обратился в адрес ГБ МСЭ с просьбой рассмотреть возможность проведения в отношении Р. дополнительного обследования. Согласно ответу ГБ МСЭ, в связи с обращением

Уполномоченного в адрес начальника ФКУЗ «МСЧ МВД России по Архангельской области» направлено письмо с просьбой рассмотреть вопрос о необходимости проведения обследования Р. и решения вопроса о целесообразности повторного направления на медико-социальную экспертизу.

- В адрес Уполномоченного поступило обращение Д. с жалобой на экспертное решение бюро МСЭ. Как следовало из обращения, комиссией врачей психоневрологического диспансера Д. был направлен на МСЭ с целью признания его инвалидом. Однако решением бюро инвалидность не установлена. С данным решением заявитель не согласился и обратился к Уполномоченному. «Не знаю, чем обосновывали отказ работники МСЭ, ведь чем-то руководствовались члены врачебной комиссии ПНД, как специалисты, направляя меня на МСЭ» - это выдержка из обращения.

В целях оказания содействия Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес ГБ МСЭ с просьбой о проведении проверки в части законности и обоснованности решения, принятого бюро.

Следует отметить, что в первом ответе Уполномоченному было отказано в предоставлении информации со ссылкой на врачебную тайну, однако после повторного запроса была предоставлена информация о том, что при анализе медико-экспертных документов Д. установлено, что степень нарушения функций организма нуждается в уточнении. Д. было рекомендовано пройти стационарное обследование в условиях специализированного отделения и с результатами обследования и лечения обратиться по месту наблюдения в медицинскую организацию для решения вопроса о целесообразности направления на медико-социальную экспертизу.

В целом рассмотренные выше примеры свидетельствуют о необходимости развития независимых механизмов проведения медико-социальной экспертизы, объективизации работы комиссий, а также учета при ее проведении качества жизни человека, его социальной ситуации.

В случаях, когда по результатам рассмотрения обращений подтверждались ранее принятые решения МСЭ, Уполномоченным и сотрудниками аппарата заявителем предоставлялись подробные разъяснения порядка их дальнейших действий и способов обжалования принятых решений МСЭ.

Что касается вопросов обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, то при поступлении таких обращений Уполномоченным принимались необходимые меры по содействию в реализации законных прав инвалидов, в том числе путем взаимодействия с Архангельским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – Фонд).

- Так, в адрес Уполномоченного обратилась У. в интересах своей матери Т. с жалобой на необеспечение техническими средствами реабилитации.

Как следовало из обращения, Т. является инвалидом I группы, согласно индивидуальной программе реабилитации инвалида нуждается в технических средствах реабилитации (подгузники для взрослых, пеленки, матрац противопролежневый). В этой связи Т. была поставлена на учет по обеспечению техническими средствами реабилитации, в октябре 2018 г. ей были направлены соответствующие уведомления. Однако, как сообщила У., по данным заявкам в 2018 г. они ничего не получили и были вынуждены приобретать необходимые средства реабилитации за свой счет.

Уполномоченный обратился в адрес Фонда с просьбой провести проверку обстоятельств, указанных в обращении. По результатам проверки было установлено, что жалоба У. частично подтвердилась (подгузники были выданы в полном объеме, а пеленки и матрац выданы с задержкой). В этой связи У. были предоставлены подробные разъяснения о порядке компенсации в случае приобретения средств реабилитации за свой счет.

В заключение хотелось бы отметить, что, как показывает опыт работы Уполномоченного, жалобы на нарушения социальных прав чаще всего свидетельствуют о системных проблемах в данной сфере, затрагивающих большие социальные группы, поэтому их решение требует целостных подходов и тесной координации и усилий органов власти всех уровней.

## 2.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Собственное здоровье и здоровье близких заботит людей ежедневно. Независимо от возраста, пола, социально-экономической принадлежности мы относимся к здоровью как к основному и необходимому достоянию. Когда люди говорят о благополучии, они зачастую подразумевают состояние своего здоровья. Право на здоровье является основополагающим правом человека в силу того, что без здоровья утрачивают значение многие другие блага и ценности.

Право на охрану здоровья закреплено в таких международных документах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Устав Всемирной организации здравоохранения и др.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам **выделяет как важные факторы следующие элементы права на здоровье:**

- **наличие учреждений**, товаров, услуг, соответствующих программ, инфраструктуру, подготовленный персонал, важнейшие лекарственные средства;
- **доступность** (физическая досягаемость и экономическая доступность для всех групп населения, доступность информации);
- **приемлемость** (с точки зрения медицинской этики, направленность на улучшение состояния здоровья);
- **качество** (приемлемость с научной и медицинской точек зрения и высокое качество, включая наличие квалифицированного медицинского персонала, научно проверенных и пригодных медикаментов и медицинского оборудования, безопасной питьевой воды и адекватных санитарных услуг).



Право на охрану здоровья и медицинскую помощь нашло свое закрепление и в ст. 41 Конституции РФ. В рамках развития данного конституционного права принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», которым установлено, что **охрана здоровья граждан** представляет собой систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского и санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами

государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи. Из указанной нормы права следует, что на органах государственной власти лежит обязанность проводить в стране политику, направленную на сохранение и укрепление здоровья населения. Для этого реализуются национальные проекты «Здравоохранение», «Демография» и федеральные проекты «Борьба с онкологическими заболеваниями», «Борьба с сердечно-сосудистыми

заболеваниями», «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» и др. В целях реализации конституционного права каждого жителя области на получение качественной и доступной медицинской помощи в Архангельской области действует областной закон от 18.03.2013 № 629-38-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере охраны здоровья граждан», приняты программы Архангельской области «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями (2019-2024 гг.)», «Борьба с онкологическими заболеваниями на 2019-2024 гг.» и др.

Вместе с тем в сфере здравоохранения остается немало болевых точек.

Согласно опросам ВЦИОМ, проведенным в мае 2019 г., **самыми острыми проблемами в сфере здравоохранения** люди чаще всего называют высокие цены на лекарства (66%) и нехватку специалистов (59%). Далее следуют такие проблемы, как долгое ожидание медицинской помощи (39%), плохая организация приема пациентов в поликлиниках (33%), рост доли платных услуг в государственном здравоохранении (29%).

Особую тревогу вызывает ситуация в первичном звене здравоохранения, которая была охарактеризована Президентом РФ на совещании по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения в августе 2019 г. как провальная.

С обозначенными проблемами сталкиваются и жители Архангельской области при обращении за медицинской помощью. При этом процесс обеспечения жителей нашего региона доступной и качественной медицинской помощью имеет свои специфические особенности. Это и особый в условиях Арктической зоны климат и большое число водных преград, отдаленных и труднодоступных населенных пунктов, низкая плотность населения, отсутствие развитой сети автомобильных дорог. Кроме того, ряд населенных пунктов имеет только воздушное, водное или железнодорожное сообщение. В то же время в среднем на одного жителя Архангельской области ежегодно приходится около двух



заболеваний, а показатели общей заболеваемости всего населения превышают общероссийские. В целом для демографической ситуации Архангельской области характерно снижение численности населения. Каждый седьмой житель области в возрасте старше 65 лет, каждый десятый – старше 70. В структуре общей заболеваемости населения на первом месте находятся болезни органов дыхания (25%), на втором – системы кровообращения (13,2%), на третьем – костно-

мышечной системы (9,2%). Ежегодно регистрируется более 2,2 млн случаев заболеваний острыми и хроническими болезнями<sup>1</sup>.

С учетом этого, обращения по **вопросам реализации прав жителей Архангельской области на охрану здоровья и медицинскую помощь находятся в сфере особого внимания Уполномоченного.**

Всего в 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило более 1000 обращений данной категории, по сравнению с 2018 г. их количество возросло почти на 7%.

Проведенный анализ поступивших обращений позволил выявить основные темы жалоб граждан:

- **более половины** обращений данной категории вызваны нарушениями прав граждан на предоставление **качественной и доступной бесплатной медицинской помощи**. Большинство из них касались вопросов качества, а фактически – дефектов при оказании медицинской помощи; несоблюдения, несвоевременного или ненадлежащего соблюдения порядков и стандартов оказания медицинской помощи; некорректности поведения медицинского персонала; отказов в оказании медицинской помощи и др.

<sup>1</sup> Программа Архангельской области «Борьба с сердечно - сосудистыми заболеваниями (2019 – 2024 гг.)»

Значительная часть обращений охватывала **проблемы доступности** медицинской помощи, прежде всего в отдаленных и труднодоступных районах Архангельской области, неудовлетворительной организации амбулаторно-поликлинической помощи (недостатки организации записи пациентов к специалистам в поликлиниках, длительность ожидания обследований, закрытие медицинских учреждений первичного звена, стационаров, проблемы, связанные с реализацией права граждан на получение информации о состоянии своего здоровья и др.);

- проблемы в сфере обеспечения **лекарственными препаратами** льготных категорий граждан (как правило, это жалобы на отсутствие лекарств или их замену «аналогами», повышение цен на лекарственные препараты);

- жалобы при оказании **платных медицинских услуг**. Обращения касались вопросов предоставления гражданам доступной и достоверной информации при оказании платных медицинских услуг, качества предоставляемой медицинской помощи, а также замещения бесплатной помощи платной;

- поднимались вопросы защиты прав и интересов пациентов **страховыми компаниями**. Жалобы касались проблемы отсутствия в учреждениях здравоохранения представителей страховых компаний; непредоставления гражданам достаточной информации о правах пациентов в системе обязательного медицинского страхования, обязанностях страховых компаний по осуществлению контроля качества предоставляемой учреждениями здравоохранения медицинской помощи;

- оказание **психиатрической медицинской помощи**. Заявители поднимали вопросы некорректного отношения к ним со стороны медицинского персонала, условий пребывания в стационарах психоневрологического профиля, качества питания, необоснованного, по их мнению, длительного пребывания в стационаре и др.;

- оказание помощи лицам, страдающим **онкологическими заболеваниями**. Поступали жалобы на отказы в назначении и выписке необходимых обезболивающих лекарственных препаратов, сложности в организации приема пациентов в ГБУЗ АО «Архангельский клинический онкологический диспансер», длительное ожидание необходимых исследований и отсутствие необходимого оборудования для их проведения, обращения с просьбами об оказании высокотехнологичной медицинской помощи и др.;

- обращения по вопросам предоставления **высокотехнологичной медицинской помощи** затрагивали проблемы получения гемодиализной помощи в ряде районов Архангельской области, длительного ожидания прохождения лечения в федеральных лечебных учреждениях и др.

По всем поступившим обращениям в обозначенной сфере Уполномоченным использовался весь предоставленный законодательством инструментарий реагирования на жалобы:

- направлялись запросы в уполномоченные органы о предоставлении соответствующей информации, инициировались проверки по фактам, изложенным в обращениях граждан, и принимались меры для восстановления их прав;

- в целях правового просвещения граждан о своих правах на медицинскую помощь Уполномоченным и сотрудниками аппарата предоставлялись **правовые консультации и разъяснения** норм действующего законодательства в сфере здравоохранения, готовились и распространялись информационные материалы, проводились тематические «горячие» телефонные линии;

- для решения вопросов совершенствования законодательного регулирования в обозначенной сфере Уполномоченный обращался с соответствующими предложениями в адрес министерства здравоохранения РФ, министерства здравоохранения Архангельской области, направлял предложения и отзывы на законопроекты в Архангельское областное Собрание депутатов, также предложения по совершенствованию законодательства размещались на федеральном портале проектов нормативных правовых актов.

В определенных ситуациях жалобы в сфере здравоохранения разрешались путем взаимодействия Уполномоченного с ТО Росздравнадзора по Архангельской области и Ненецкому автономному округу (далее – Росздравнадзор по АО и НАО), Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Архангельской области, министерством здравоохранения Архангельской области, а также непосредственно с лечебными учреждениями.

Для изучения и реальной оценки ситуации в этой сфере Уполномоченный в 2019 г. использовал такие практики, как:

- посещение учреждений здравоохранения Архангельской области с целью мониторинга организации работы с пациентами. Внимание обращалось прежде всего на информацию, размещаемую на информационных стендах, доступность записи на прием посредством терминалов, наличие информации о приемах врачами-онкологами и др. Следует отметить, что, к сожалению, вопросам информирования граждан не уделяется должного внимания: в ряде случаев не работали терминалы для записи, в некоторых медицинских организациях не в полном объеме предоставлена информация об условиях, видах и объемах оказания бесплатной медицинской помощи и предоставлении платных услуг, в большинстве учреждений отсутствовала контактная информация страховых медицинских организаций и др. В 2019 г.



Посещение поликлиники,  
г. Северодвинск, 06.06.2019

Уполномоченный и сотрудники аппарата посетили более 20 лечебных учреждений, расположенных в гг. Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, Вельск, Плесецком, Холмогорском, Онежском, Вельском районах и др.;

При выявлении недостатков и замечаний Уполномоченный в оперативном порядке разрешал их с администрациями лечебных учреждений и министерством здравоохранения Архангельской области.



Посещение поликлиники, с. Холмогоры,  
04.04.2019

- 11.02.2019 Уполномоченным были проведены **«горячая телефонная линия» и открытый тематический прием** по вопросам реализации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, приуроченные к Всемирному Дню больного. Следует отметить большое количество обращений жителей Архангельской области: за 3 часа работы «горячей линии» к Уполномоченному и сотрудникам аппарата обратилось более 60 граждан.

Поступившие обращения касались вопросов доступности медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования, проблем с получением первичной медицинской помощи в удаленных сельских населенных пунктах, неудовлетворительного обеспечения либо необеспечения лекарственными препаратами, в том числе жизненно необходимыми, невозможностью записи на прием к врачам, в том числе «узким» специалистам, неудовлетворенности качеством медицинской помощи, а также отношением медицинских работников к

пациентам и их родственникам и др. Многие из обратившихся на «горячую линию» высказали свое негативное отношение к сложившейся ситуации в сфере здравоохранения.

По проблемам, поднятым заявителями в ходе «горячей линии», Уполномоченным было направлено письмо в адрес министерства здравоохранения Архангельской области. По информации министерства, вопросы оказания медицинской помощи, на которых акцентировал внимание Уполномоченный, были рассмотрены на коллегии министерства 05.03.2019. «Итоги работы системы здравоохранения Архангельской области в 2018 г. и перспективы на 2019 г.».

### Качество и доступность медицинской помощи

Обеспечение качества и доступности медицинской помощи - одна из наиболее важных и наиболее сложно решаемых проблем в здравоохранении.

Под **доступностью медицинской помощи** понимается возможность получения пациентом необходимой ему медицинской помощи вне зависимости от социального статуса, уровня благосостояния и места проживания. Доступность является важнейшим условием оказания медицинской помощи. При этом опыт работы Уполномоченного показывает, что для разных групп населения существуют свои критерии доступности медицинской помощи. Так, для жителей крупных населенных пунктов Архангельской области доступность медицинской помощи складывается из возможности свободного выбора специалиста и медицинского учреждения, возможности получения достаточно широкого круга медицинских услуг в постоянном источнике помощи (поликлинике), наличия постоянного врача и т.п. Для лиц, проживающих вдали от областного центра и других крупных населенных пунктов области, доступность медицинской помощи выражается в самой возможности посещения врача, а равно в наличии в медицинском учреждении медицинских кадров, способных оказать медицинскую помощь необходимого объема.



- К примеру, в 2019 г. в интересах жителей п. Шалакуша в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение депутатов Муниципального Совета МО «Шалакушское». По сообщению заявителей, 29.03.2019 было принято решение о закрытии круглосуточного стационара участковой больницы в п. Шалакуша с 01.06.2019. При этом в МО «Шалакушское» проживает более 3500 человек, в зоне обслуживания больницы находятся 4 населенных пункта. В обращении заявители ставили вопрос о возможных проблемах со своевременным оказанием экстренной медицинской помощи по причине увеличения расстояния транспортировки больных, трудностей в получении планового круглосуточного лечения в стационарных условиях.

Уполномоченным было инициировано рассмотрение данного обращения с привлечением Заместителя Председателя Правительства Архангельской области.

В результате вопрос о закрытии круглосуточного стационара в Шалакушской участковой больнице был отложен. Кроме того, с целью повышения качества медицинской помощи в рамках государственной программы Архангельской области «Развитие здравоохранения Архангельской области (2013-2024 гг.)» выделены средства областного бюджета для приобретения в Шалакушскую участковую больницу нового автомобиля скорой медицинской помощи.

Обращения данной тематики жители Архангельской области поднимали в минувшем году как в ходе проведения обозначенной выше «горячей телефонной линии», так и при встречах Уполномоченного и сотрудников аппарата с жителями муниципальных районов в ходе выездных приемов.

Так, жители муниципальных районов области чаще всего поднимали вопросы, связанные с отсутствием врачей-специалистов и трудностями при получении консультации в других лечебных учреждениях области, с длительностью ожидания скорой медицинской помощи, со сложностями при осуществлении записи на прием и сокращением койко-мест в соответствующих учреждениях здравоохранения.

Отмечались ситуации, когда по причине отсутствия медицинского работника ФАП в населенном пункте не функционирует. В результате население, основную часть которого нередко составляют пожилые люди, остается без элементарных медицинских процедур (не могут сделать инъекции, измерить давление, сделать перевязку и т.д.). Это, в свою очередь, влекло обращения граждан в адрес Уполномоченного (Плесецкий район (д. Коковка), Шенкурский район (д. Одинцовская, п. Шелашский и др.)). Ряд обращений поступил от жителей Плесецкого района в связи с закрытием отделения дневного стационара в больнице п. Конево в связи с отсутствием врача терапевта.

Кроме того, в ходе телефонной линии Уполномоченному поступали жалобы и на нерегулярность выездов «узких» медицинских специалистов и (или) медицинских бригад, а зачастую и вовсе отсутствие таких выездов в ряде населенных пунктов области. Так, жители п. Самодед Плесецкого района сообщили, что уже более двух лет в их населенный пункт не осуществляется выезд специалистов для проведения флюорографического обследования, в то время как раньше такие выезды осуществлялись регулярно. Данная информация была доведена Уполномоченным до министерства здравоохранения Архангельской области. В результате министерством были запланированы флюорографические осмотры населения п. Самодед в 2019 г.

Как показали обращения, не снижается острота проблемы **записи на прием к «узким» специалистам**. Так, заявители сообщали, что вынуждены в 5 утра занимать очередь в регистратуру, чтобы попасть на прием к окулисту, неврологу, хирургу (Вельский район, Плесецкий район и др.). При этом сроки ожидания приема врачей и диагностических исследований зачастую превышают установленные Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (утверждена Постановлением Правительства РФ от 10.12.2018 № 1506). Подобные ситуации министерство здравоохранения Архангельской области связывает, в том числе, с кадровым дефицитом и проблемами в обеспечении транспортной доступности медицинских организаций региона.

Отдельно следует отметить **сложности с получением высокотехнологической медицинской помощи**. В минувшем году вновь актуализировалась проблема **получения гемодиализной помощи** в организациях здравоохранения ряда муниципальных образований Архангельской области.

К данному вопросу Уполномоченный привлекал внимание еще в своем Ежегодном докладе за 2014 г., отмечая, что территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Архангельской области не предусматривает для пациентов, нуждающихся в гемодиализе, оплату проезда к месту проведения процедуры. В этой связи с учетом географической удаленности и транспортной доступности значительных территорий Архангельской области отсутствие возможности получить гемодиализную помощь по месту жительства либо в близлежащем населенном пункте существенно ограничивает многих пациентов в возможности реализовать право на охрану здоровья и медицинскую помощь. К сожалению, подготовленный министерством здравоохранения Архангельской области в сентябре 2014 г. законопроект, предусматривающий такую компенсацию, не был одобрен в Правительстве Архангельской области ввиду отсутствия источника финансового обеспечения предложенной меры социальной поддержки. Появление повторных обращений в 2019 г. свидетельствовало о том, что указанная проблема сохраняла остроту.

- Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение от С., проживающей в п. Коноша Архангельской области, по вопросу транспортной доступности при оказании специализированной медицинской помощи.

Из обращения и представленных материалов следовало, что С. является инвалидом I группы, с 2015 г. получает процедуру гемодиализа. Однако осуществить указанную процедуру по месту проживания заявитель не может, так как ближайшая медицинская организация, где проводится процедура гемодиализа, находится на значительном расстоянии от места проживания заявительницы (120 км от места жительства, в г. Вельске). В этой связи она была вынуждена сократить количество процедур до двух в неделю (вместо необходимых трех), самостоятельно добираться до места проведения процедуры на такси либо добираться до г. Вельска железнодорожным транспортом, что для нее, инвалида I группы, является крайне затруднительным. Арендовать жилье на условиях коммерческого найма в г. Вельске у заявителя нет финансовой возможности.

В этой связи С. просила оказать содействие в получении данной процедуры по месту жительства или обеспечить ей транспортировку к месту проведения процедуры и обратно.

Уполномоченный обратился с запросом в адрес министерства здравоохранения Архангельской области, в котором также просил сообщить о мерах, планируемых к принятию министерством для повышения доступности процедуры гемодиализа для жителей муниципальных образований Архангельской области, у которых отсутствует возможность получить процедуру по месту жительства.

Согласно информации, представленной министерством, в настоящее время действующим законодательством не предусмотрена как компенсация стоимости проезда к месту проведения гемодиализа, так и транспортировка пациентов к месту проведения процедуры. При этом для обеспечения реализации услуги по транспортировке пациентов к месту проведения гемодиализа и обратно требуется выделение дополнительных финансовых средств порядка 10,8 млн рублей ежегодно. Вместе с тем, по сообщению министерства, Правительством Архангельской области прорабатывается возможность принятия нормативного правового акта, предусматривающего предоставление данной категории граждан мер социальной поддержки в виде компенсации в размере 100% стоимости проезда железнодорожным, воздушным, водным, междугородным или автомобильным транспортом общего пользования к месту проведения заместительной почечной терапии.

Кроме того, в целях оказания содействия С., Уполномоченный направил обращение в адрес главы МО «Коношский муниципальный район» с просьбой рассмотреть вопрос о необходимости и целесообразности принятия на уровне МО «Коношский муниципальный район» нормативных правовых актов и (или) муниципальных программ, предусматривающих возможность предоставления мер поддержки (в том числе в виде компенсации проезда, транспортировки, оказания материальной помощи и др.) в случае получения гражданами медицинской помощи посредством процедуры гемодиализа, а также об оказании С. возможной помощи. В ответе администрация выразила готовность рассмотреть вопрос об оказании С. адресной социальной помощи.

В целях обеспечения доступности медицинской помощи и повышения социальной защиты граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, Уполномоченный обратился в адрес председателя комитета по социальной политике, здравоохранению и спорту Архангельского областного Собрания депутатов с просьбой рассмотреть вопрос о возможности ускорения принятия мер социальной поддержки указанных категорий граждан, в том числе на законодательном уровне.

С удовлетворением хотелось бы отметить, что в конце 2019 г. впервые были приняты решения, предусматривающие в областном бюджете на 2020 г. средства на

оплату проезда граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места проживания до места получения медицинской помощи и обратно (выделено 10,8 млн руб.).

Следует отметить, что часто при обращении к Уполномоченному граждане выражали недовольство **качеством оказания медицинской помощи**. В своих жалобах граждане указывали на недостаточную квалификацию медицинского персонала, трудности с постановкой диагнозов, врачебные ошибки, позднее принятие необходимых мер, отказы в направлении к узким специалистам и на госпитализацию и др. По мнению заявителей, несвоевременное лечение и халатное отношение медицинских работников к исполнению обязанностей приводит к ухудшению состояния их здоровья. К сожалению, в ряде случаев это находило свое подтверждение.

- В адрес Уполномоченного поступило обращение Н. из г. Северодвинска с жалобой на ненадлежащее исполнение своих профессиональных обязанностей врачами ГБУЗ АО «Северодвинская городская клиническая больница № 2 скорой медицинской помощи» (далее - ГБУЗ АО «СГКБ № 2 СМП») и городской поликлиники № 3 ГБУЗ АО «СГКБ № 2 СМП» г. Северодвинска.

Как следовало из обращения, в течение нескольких лет с 2013 г. Н. неоднократно обращалась к врачам указанных медицинских учреждений с жалобами на состояние здоровья. В этой связи ей проводились многочисленные оперативные вмешательства, обследования, назначалось лечение, ставились разные диагнозы. Вместе с тем ее состояние постоянно ухудшалось, наблюдались послеоперационные осложнения. Однако врачи не предпринимали каких-либо действий. Кроме того заявительнице неоднократно отказывалось в проведении УЗИ и заявитель была вынуждена проходить данное обследование на платной основе. По мнению Н., никто из лечащих врачей не предпринял каких-либо действий и не назначил какое-либо лечение. Кроме того, Н. сообщила, что ей было отказано в получении выписки из амбулаторной карты. Получив обращение, Уполномоченный обратился в адрес министерства здравоохранения Архангельской области и Росздравнадзора по АО и НАО. Обращения Уполномоченного были рассмотрены указанными ведомствами, министерством здравоохранения Архангельской области был проведен разбор случая оказания медицинской помощи. В результате проведенных мероприятий Н. были выданы выписки из амбулаторной карты, она прошла стационарное лечение в Центре гепатопанкреатобилиарной хирургии и интервенционной эндоскопии ГБУЗ АО «Первая городская клиническая больница имени Е.Е. Волосевич», ей были проведены необходимые обследования.

По вопросам качества оказанной Н. медицинской помощи министерство и Росздравнадзор сообщили, что по результатам проведенной Архангельским филиалом АО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед» экспертизы качества медицинской помощи к ГБУЗ АО «СГКБ № 2 СМП» применены меры финансового характера за выявленное превышение сроков ожидания плановой медицинской помощи, предусмотренных территориальной программой государственных гарантий. При этом администрацией ГБУЗ АО «СГКБ № 2 СМП» со специалистами учреждения была проведена дополнительная разъяснительная работа в части соблюдения сроков ожидания проведения плановых консультаций. В свою очередь, министерство указало главному врачу ГБУЗ АО «СГКБ № 2 СМП» на необходимость неукоснительного исполнения требований территориальной программы государственных гарантий и поручило обеспечить личный контроль в учреждении за данным направлением работы.

Подобная жалоба поступила от А., проживающей в г. Архангельске.

- Из письма А. к Уполномоченному следовало, что «некачественное лечение вызвало необходимость дополнительных затрат, лечение осуществлялось ненадлежащим образом и не от того заболевания...».

*В целях оказания содействия А. Уполномоченным были направлены соответствующие обращения в адрес Архангельского филиала АО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед», Росздравнадзора по АО и НАО. На основании обращения Уполномоченного Росздравнадзором по АО и НАО в целях более полного и объективного рассмотрения обращения, были сделаны дополнительные запросы в ГБУЗ АО «Первая городская клиническая больница им. Е.Е. Волосевич» и ГБУЗ АО «Архангельская городская клиническая поликлиника № 1». Следует отметить, что по результатам проведенных проверочных мероприятий надзорным органом нарушений прав А. в сфере охраны здоровья установлено не было. Однако по результатам проверки страховой медицинской организации были выявлены дефекты оказания медицинской помощи.*

*Также поступали жалобы на отказ в оказании медицинской помощи, грубость и некорректное поведение врачей и медицинского персонала.*

- На личном приеме к Уполномоченному обратился К. с жалобой на ненадлежащее качество медицинской помощи, оказываемой в ГБУЗ АО «Архангельская городская клиническая поликлиника № 1», а также на некорректное поведение руководителя данной медицинской организации.*

*В ходе беседы с заявителем удалось выяснить, что он длительное время страдает онкологическим заболеванием, в связи с чем ему необходимо систематически проходить обследования. Однако необходимого оборудования (датчик ТРУЗИ) в указанной медицинской организации нет, также отсутствует возможность пройти необходимые лабораторные исследования. При обращении к руководителю медицинской организации ему было предложено «если не нравится, проходить лечение в другом месте». Вот уже в течение трех лет заявитель проходит все необходимые обследования на платной основе.*

*Вместе с тем заявителем были представлены результаты обследований (УЗИ и лабораторные исследования), также у него имелись вопросы по лечению заболевания, которым он страдает. С учетом того, что Уполномоченный и сотрудники аппарата не обладают специальными медицинскими познаниями, а также в связи с тем, что в соответствии со ст. 6 Областного закона от 18.03.2013 № 629-38-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере охраны здоровья граждан» защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья на территории Архангельской области, обеспечение качества и доступности медицинской помощи, организация оказания населению Архангельской области первичной медико-санитарной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, организация проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в государственных медицинских организациях Архангельской области являются полномочиями министерства здравоохранения Архангельской области Уполномоченный обратился в адрес министра здравоохранения Архангельской области с просьбой принять К. лично и оказать ему максимально возможное содействие в решении его ситуации.*

*Следует отметить, что К. был приглашен на личный прием, впоследствии от него в адрес Уполномоченного поступили слова благодарности за оказанное содействие.*

- В адрес Уполномоченного поступило обращение от Ш. с просьбой о проведении проверки по факту смерти его дяди – Ш.М. В своем обращении заявитель сообщал, что Ш. отбывал наказание в ФКУ ИК-21 ОУХД УФСИН России по Архангельской области, при этом длительное время и неоднократно высказывал жалобы на состояние здоровья, снижение веса, сильный кашель, озноб и др. Вместе с тем, по утверждению заявителя, в учреждении его дяде медицинская помощь оказывалась ненадлежаще, а при неоднократных вызовах скорой помощи (по утверждению Ш.) ему было отказано в госпитализации в медицинскую организацию для обследования и лечения.*

*По сообщению Ш., в день освобождения из учреждения у его дяди была температура около 40°C. Родственники обратились в скорую медицинскую помощь,*

однако бригада скорой медицинской помощи в госпитализации отказала. Заявители были вынуждены в таком состоянии самостоятельно обратиться за медицинской помощью в поликлинику, после чего Ш.М. был срочно госпитализирован в инфекционное отделение городской больницы, затем в связи с ухудшением состояния переведен в реанимационное отделение, где 2 недели спустя скончался. Причинами смерти Ш.М. стали дыхательная недостаточность, двухсторонняя субтотальная бронхопневмония. При этом судебно-медицинским экспертом определено, что приблизительный период времени между началом патологического процесса и смертью Ш.М. был больше 1 месяца.

Уполномоченным, учитывая ситуацию с летальным исходом, были предприняты все возможные меры, предусмотренные действующим законодательством.

Так, Уполномоченным было направлено обращение в адрес исправительной колонии. Согласно ответу, поступившему Уполномоченному, «случаи вызова скорой медицинской помощи в медицинской документации не были зафиксированы. Медицинских показаний для направления Ш.М. для стационарного лечения не было выявлено». Однако, по сведениям, представленным Уполномоченному ГБУЗ АО «Плесецкая центральная районная больница», скорая медицинская помощь вызывалась для Ш.М. дважды.

Кроме того, Уполномоченным были направлены обращения в адрес Росздравнадзора по АО и НАО с просьбой провести проверку оказания медицинской помощи Ш.М. в колонии, а также в адрес страховой медицинской организации с просьбой о проведении экспертизы качества оказанной скорой медицинской помощи и стационарного лечения в государственных медицинских организациях.

В ходе проведенной проверки Росздравнадзора по АО и НАО были выявлены многочисленные нарушения обязательных требований: ряд необходимых лабораторных исследований не проводился, не выполнено обязательное медицинское освидетельствование на выявление ВИЧ-инфекции, не был установлен клинический диагноз. В целом, сделан вывод, что «медицинская помощь Ш.М. не оказывалась», выявлены факты возможной фальсификации документов. Из представленного экспертного заключения следовало, что «вовремя не было диагностировано осложнение со стороны дыхательной системы – пневмония, которое впоследствии повлекло за собой смерть пациента».

По обращению Уполномоченного надзорным ведомством были приняты меры в рамках имеющейся компетенции: начальнику ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России выдано предписание об устранении выявленных нарушений с требованием «при выявлении лиц, виновных в нарушениях, ... решить вопрос о привлечении их к дисциплинарной ответственности».

Вместе с тем по результатам рассмотрения обращения Уполномоченного страховой медицинской организацией Филиалом ООО «Капитал МС» в Архангельской области была проведена целевая экспертиза качества медицинской помощи и установлено, что тяжесть состояния Ш.М. была оценена бригадами скорой медицинской помощи некорректно, что привело к несвоевременной его госпитализации. Кроме того, имели место дефекты сбора анамнеза и заполнения медицинской документации. В этой связи к медицинским организациям были применены финансовые санкции.

Однако, учитывая наступившие тяжелые последствия – летальный исход человека, которые не получили надлежащую правовую оценку, Уполномоченный, обобщив все материалы проверок, обратился в адрес Следственного управления СК России по Архангельской области и НАО. Из ответа Следственного Управления следовало, что по итогам проведенной в порядке ст. 144-145 УПК РФ процессуальной проверки по факту смерти Ш.М. Следственным отделом было принято решение о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ

*(Причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей).*

- *В адрес Уполномоченного поступило обращение от председателя Архангельской областной организации Всероссийского общества инвалидов в интересах К. (медицинского работника ГБУЗ АО «Архангельская областная детская клиническая больница имени П.Г. Выжлецова») с жалобой на неоказание ему своевременной медицинской помощи, которое повлекло его скоропостижную смерть.*

*Из представленной в обращении информации следовало, что 05.09.2019 в связи с резким ухудшением состояния здоровья К. была вызвана бригада скорой помощи. К. был транспортирован в приемное отделение ГБУЗ АО «Архангельская областная клиническая больница», после чего направлен в ГБУЗ АО «Первая городская клиническая больница имени Е. Е. Волосевич», где был осмотрен врачом. Для дальнейшего лечения был направлен в медицинскую организацию по месту регистрации - в ГБУЗ АО «Архангельская городская клиническая больница № 7», а через некоторое время он был вновь транспортирован в реанимационное отделение ГБУЗ «Первая городская клиническая больница имени Е. Е. Волосевич» в связи с ухудшением состояния здоровья, где вскоре скончался.*

*В целях оказания содействия заявителю Уполномоченным было направлено обращение в адрес министерства здравоохранения Архангельской области. Из представленного ответа следовало, что в указанных медицинских организациях были проведены комиссионные разборы случая оказания К. медицинской помощи, в том числе проведен целевой контроль качества медицинской помощи. По информации министерства, транспортировка К. осуществлялась в соответствии с порядком маршрутизации при экстренной госпитализации взрослого населения в стационарные отделения государственных бюджетных учреждений здравоохранения Архангельской области, расположенных на территории г. Архангельска. Вместе с тем, как сообщило министерство, главному врачу ГБУЗ АО «Первая городская клиническая больница им. Е.Е. Волосевич» было поручено усилить контроль за работой отделения экстренной медицинской помощи, также запланировано проведение рецензирования медицинской документации К.*

Поступающие в адрес Уполномоченного обращения свидетельствуют о том, что жители Архангельской области продолжают сталкиваться с проблемой **несвоевременного обеспечения лекарственными препаратами**. Основными причинами обращений являются отсутствие необходимых льготных лекарств в аптеках, отсутствие необходимого лекарства в перечне льготных препаратов, замена выписанных врачом лекарств аналогами и др.

Следует отметить, что, несмотря на комплекс принятых и принимаемых министерством здравоохранения Архангельской области мер по своевременному обеспечению граждан лекарственными препаратами, проверками прокуратуры Архангельской области было установлено крайне недостаточное обеспечение лекарствами отдельных категорий граждан, имели место незаконные отказы в выписке рецептов или их невыдача в связи с исчерпанным лимитом в аптеках закупленных лекарственных средств.

Обращения по вопросам лекарственного обеспечения как правило разрешаются Уполномоченным оперативно посредством обращения в адрес министерства здравоохранения Архангельской области.

Подводя итоги, следует отметить, что значительная часть проблем в сфере оказания качественной и доступной медицинской помощи возникает из-за недостаточной квалификации персонала, слабой организационной работы медицинских учреждений, отсутствия должного и эффективного контроля со стороны профильного министерства и контролирующих органов. *В этой связи в 2019 г. Уполномоченным в рамках общественного обсуждения были поддержаны и направлены в адрес министерства*

здравоохранения РФ предложения к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающих установление административной ответственности за несоздание условий для обеспечения качества и доступности медицинской помощи.

## Помощь при онкологических заболеваниях

Вопрос реализации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь особенно остро встает, когда речь заходит о **правах пациентов с онкологическими заболеваниями**.

Архангельская область относится к регионам с высокой заболеваемостью злокачественными новообразованиями и высокой смертностью от данной патологии. В структуре причин общей смертности в регионе новообразования занимают второе место после болезней системы кровообращения. За последние 10 лет в Архангельской области смертность от новообразований увеличилась на 21,2%. В 2017 г. число впервые выявленных злокачественных новообразований составило 501,6 на 100 тыс. населения, в 2018 г. – 534,4 (по РФ данный показатель составил 420,3 и 425,3 соответственно). При этом в 2018 г. умерли в течение первого года с момента установления диагноза 27% больных (в РФ – 22,2%, по СЗФО – 22,7 %, ЮФО – 20,4%)<sup>1</sup>.



В национальном проекте «Здравоохранение» одним из ведущих является федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями на 2018-2024 гг.».

Перед всей системой здравоохранения поставлена задача: к 2024 г. снизить смертность от новообразований до 185 случаев на 100 тыс. человек, увеличить охват населения профилактическими медосмотрами с 40% до 70%. В центре модели оказания онкологической помощи – индивидуальный подход к каждому пациенту. При этом главным отличием от традиционного подхода является доклиническое

выявление заболеваний и комплекс профилактических мер. Также предусмотрены меры по поддержке научной деятельности федеральных исследовательских центров, активизации доклинических и клинических испытаний, значительное увеличение бюджета на лекарственное обеспечение всей онкологической помощи, в т.ч. по таким современным направлениям, как иммунотерапия, таргетная терапия, лечение редких заболеваний. Поэтапно прописан механизм выстраивания трехуровневой системы онкологической помощи, покрывающей всю страну, создание таких новых структур, как референсные центры, проведение необходимых скрининг-программ. На этой основе каждый субъект РФ должен построить свою программу с учетом специфики региона. В этой связи постановлением Правительства Архангельской области от 18.06.2019 № 311-пп утверждена программа Архангельской области «Борьба с онкологическими заболеваниями на 2019-2024 гг.», предусматривающая ряд мероприятий, направленных

<sup>1</sup> Социально значимые заболевания населения России в 2018 году: статистические материалы// Министерство здравоохранения РФ.- Москва, 2019 г.

на совершенствование оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями.

В 2019 г. в адрес Уполномоченного **поступали обращения от лиц, страдающих онкологическими заболеваниями**. Уполномоченный считает, что таким людям требуется больше заботы, чуткости и уважения со стороны медицинского персонала.

При этом значительный объем жалоб касался бюрократизма и волокиты при оформлении документов и проведении необходимых обследований в ГБУЗ АО «Архангельский клинический онкологический диспансер» (далее – Онкологический диспансер). Несмотря на утвержденный министерством здравоохранения Архангельской области «Порядок маршрутизации пациентов при подозрении или выявлении злокачественных новообразований в учреждениях Архангельской области» (от 13.09.2018 № 47-р), жители Архангельской области жаловались на организацию порядка приема пациентов в Онкологическом диспансере, сообщали, что вынуждены многократно (до 5 раз в месяц) посещать Онкологический диспансер для прохождения необходимых медицинских обследований и оформления документов, что с учетом имеющихся заболеваний и проживания в различных населенных пунктах Архангельской области является для них очень сложным, а также ведет к значительным финансовым затратам.

- *В адрес Уполномоченного от председателя Архангельской областной организации Всероссийского общества инвалидов и специалиста ГБСУ АО «Каргопольский дом-интернат для престарелых и инвалидов» поступило обращение в интересах инвалида II группы по вопросу действий (бездействия) сотрудников Онкологического диспансера.*

*В обращении было указано, что специалистами районной больницы инвалиду 2 группы была назначена консультация врача-онколога в Онкологическом диспансере на 23.05.2019. Однако по прибытии в г. Архангельск для консультации в приеме ему было отказано ввиду отсутствия врача на рабочем месте. Вместо указанной даты был предложен талон лишь на 27.05.2019. При этом инвалид II группы не имеет родственников и знакомых в г. Архангельске и ближайших населенных пунктах, которые могли бы ему оказать какую-либо помощь с предоставлением жилого помещения для ожидания, а также иную финансовую или материальную помощь для временного коммерческого найма жилого помещения. В связи с этим инвалид II группы вынужден был вернуться обратно в Каргопольский район без своевременной консультации специалиста.*

*Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес министерства здравоохранения Архангельской области. По результатам рассмотрения обращения администрации Онкологического диспансера было поручено усилить контроль за работой регистратуры в части своевременного информирования пациентов о внесении изменений в расписание работы специалистов.*

Также в минувшем году в адрес Уполномоченного поступали обращения с просьбой оказания содействия в получении высокотехнологичной онкологической медицинской помощи. Как правило, такие обращения были связаны со сроками ожидания и разрешались в оперативном взаимодействии с министерством здравоохранения Архангельской области.

### **Соблюдение прав при оказании психиатрической помощи**

Важнейшим компонентом благополучного существования человека, его удовлетворенности условиями жизни является здоровье, в особенности психическое, так как «психическое нездоровье» (расстройство) способно повлиять на адекватное восприятие реальности человеком, изменить его поведение, отношение к жизни, к самому себе и обществу, а также отношение общества к человеку. Всемирная организация здравоохранения отмечает, что уровень психического здоровья человека определяется

многочисленными социальными, психологическими и биологическими факторами. Плохое психическое здоровье связано с быстрыми социальными изменениями, стрессовыми условиями на работе, гендерной дискриминацией, социальным отчуждением, нездоровым образом жизни, физическим нездоровьем, а также с нарушениями прав человека.

В Архангельской области в последние годы отмечается тенденция к росту количества психических заболеваний (в 2017 г. - 20,7 на 100 тыс. населения, в 2018 г. - 21,5), показатель первичной заболеваемости превышает аналогичный по РФ и СЗФО в 2 раза.

При этом по уровню обеспеченности населения врачами-психиатрами Архангельская область находится на 4 месте в СЗФО, однако в 8 районах области врачей - психиатров нет. Также в регионе отмечается низкая обеспеченность психотерапевтами, медицинскими психологами, социальными работниками (0,08, 0,22 и 0,09 на 10 тыс. населения соответственно) по сравнению с СЗФО в целом (0,18, 0,42, 0,20 на 10 тыс. соответственно).

По показателю обеспеченности населения психиатрическими койками Архангельская область оказалась на предпоследнем месте в РФ - 7,69 на 10 тыс. населения<sup>1</sup>.

В своей деятельности Уполномоченный придерживается мнения, что граждане, страдающие психической патологией, относятся к категории наиболее уязвимых групп населения, так как в силу имеющихся заболеваний часто ограничены в правах или лишены дееспособности. В 2019 г. Уполномоченным была продолжена активная работа по защите прав лиц с психическими расстройствами.

Что касается обращений, то по вопросам **соблюдения прав при оказании психиатрической помощи** в минувшем году в адрес Уполномоченного поступило около

100 обращений. Среди причин обращений можно отметить такие, как несогласие с применением в отношении заявителей принудительных мер медицинского характера, неполнота предоставляемой информации о применяемых методах лечения и др.

Безусловно, работа по защите прав лиц, страдающих психическими расстройствами, имеет свою специфику и зачастую требует проведения проверок на месте, непосредственного общения с заявителями,



диалога с руководством и работниками учреждений. По каждому обращению Уполномоченный в оперативном порядке инициирует проверочные мероприятия, привлекая к рассмотрению обращений ГБУЗ АО «Архангельская клиническая психиатрическая больница» (далее – ГБУЗ АО «АКПБ»). В 2019 г. в большинстве случаев по результатам проверочных мероприятий нарушений по отношению к заявителям действующего законодательства со стороны медицинских организаций, в том числе ГБУЗ АО «АКПБ», не выявлено.

Однако в ряде случаев **в ходе проверок были выявлены другие проблемы**, а именно: несоблюдение температурного режима в палатах (в отдельных случаях температура опускалась ниже 15°C), наличие в палатах синантропных насекомых, в ходе бесед с пациентами в отдельных случаях поступали жалобы на качество питания. По всем указанным случаям были приняты незамедлительные меры по устранению выявленных нарушений.

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики. Здравоохранение в России - 2019 г.: Сборник.

Следует отметить, что к **проблематике и различным аспектам, связанным с вопросами защиты прав лиц с нарушениями психического здоровья, Уполномоченный обращается на системной основе.**

Обобщая имеющиеся проблемы в данной сфере, Уполномоченный еще в 2018 г. выступил инициатором их рассмотрения на федеральном уровне. Благодаря в том числе и усилиям Уполномоченного, в 2018 г. был организован и проведен Координационный совет уполномоченных по правам человека в РФ, посвященный защите прав лиц с нарушениями психического здоровья. Среди участников Совета были уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, заместители министра здравоохранения и труда и социальной защиты РФ, руководители профильных ведомств (заместитель директора ФСИН России), главные врачи профильных медицинских учреждений.

В январе 2019 г. состоялось заседание Экспертного совета по вопросам обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном, посвященное теме «Психическое здоровье населения Архангельской области, основные проблемы защиты прав лиц с нарушениями психического здоровья, подходы к их решению».

В ходе заседания Уполномоченным были подняты **наиболее актуальные проблемы в обозначенной сфере**, работа по которым ведется Уполномоченным на системной основе:

- вопросы охраны лиц, содержащихся под стражей и находящихся в лечебных учреждениях в период проведения стационарной судебно-психиатрической экспертизы. По данному вопросу Уполномоченный обращался в адрес прокуратуры Архангельской области, министерства здравоохранения Архангельской области, Комитета Совета Федерации ФС РФ по социальной политике;

- создание службы защиты прав пациентов. Данный вопрос активно обсуждается на федеральном уровне с 2014 г., но конкретных решений пока не принято. Отметим, что вопрос защиты прав лиц указанной категории находится в сфере особого внимания Уполномоченного с 2009 г., он неоднократно поднимался в специальном и ежегодных докладах, кроме того были направлены обращения как в органы государственной власти Архангельской области, так и Уполномоченному по правам человека в РФ;

- *совершенствование федерального законодательства. Уполномоченный считает необходимым проработать вопрос о включении медицинской помощи при психических расстройствах и расстройствах поведения в базовую программу обязательного медицинского страхования. Необходимость таких изменений отмечалась также в письме, направленном Уполномоченным в Комитет Совета Федерации ФС РФ по социальной политике;*

- итоги реализации Концепции модернизации психиатрической и наркологической служб Архангельской области на 2013-2018 гг. и разработка нового программного документа.

*По итогам работы Экспертного Совета были подготовлены обращения в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ и министерства здравоохранения Архангельской области.*

Следует отметить, что по инициативе Уполномоченного в 2019 г. была продолжена работа по модернизации психиатрической и наркологической служб региона. Распоряжением министерства здравоохранения Архангельской области от 05.07.2019 № 356-рд создана рабочая группа по разработке Концепции модернизации психиатрической и наркологической службы Архангельской области на 2020-2025 гг., в состав которой вошел и Уполномоченный.

В ноябре 2019 г. Уполномоченный принял участие в работе «круглого стола», организованного Комитетом Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству, на тему «Правовые гарантии

оказания психиатрической помощи в Российской Федерации». В мероприятии приняли участие представители Генеральной прокуратуры РФ, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, федеральных и региональных органов государственной власти, экспертного и научного сообщества более чем из 30 субъектов РФ. В ходе выступлений участников «круглого стола» были рассмотрены актуальные проблемы реализации и защиты прав граждан с психическими расстройствами, вопросы совершенствования действующего законодательства, проблемы правовых коллизий и пути их преодоления, правоприменительные проблемы и др.

*По итогам проведенного мероприятия Уполномоченным было подготовлено и направлено в адрес Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству обращение, содержащее предложения по совершенствованию федерального законодательства в обозначенной сфере. Среди них: о необходимости активизировать работу по принятию законодательных актов, регулирующих вопросы создания и функционирования службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь; о разработке государственной межведомственной программы развития сети стационарных учреждений здравоохранения и социальной защиты для лиц, страдающих психическими расстройствами; о внесении в нормативные правовые акты Российской Федерации изменений в части регламентации обязанности сотрудников правоохранительных органов оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении недобровольной госпитализации психически больных лиц независимо от наличия постановления суда; о разработке нормативных правовых актов, определяющих статус психиатрических больниц (как учреждений открытого или закрытого типа), а также регламентирующих укрепленность и оснащенность психиатрических больниц; в связи с тем, что штатное расписание отделений психиатрических стационаров не учитывает специфики содержания пациентов и проведения необходимых лечебных мероприятий – о разработке нормативных правовых актов, регулирующих эти вопросы; о принятии типовых положений об отделении для проведения стационарной судебно-психиатрической экспертизы лиц, находящихся под стражей и др.*

Кроме того, в целях правового просвещения в вопросах реализации прав и свобод граждан с нарушениями психического здоровья, форм и методов их защиты Уполномоченным совместно с главным профильным медицинским учреждением - ГБУЗ АО «АКПБ» и АРОО «МОСТ» в целях оказания содействия и помощи родственникам, друзьям и всем неравнодушным гражданам, кто заботится о лицах с нарушениями психического здоровья, был разработан информационно-методический материал «Раздели этот путь! Информация для тех, кто заботится о лицах с нарушениями психического здоровья».

## **2.5. Трудовые права**

Право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других неотчуждаемых прав, является составным компонентом человеческого достоинства и одним из приоритетных для каждого человека. При этом соблюдение трудовых прав граждан, несомненно, остается важнейшим индикатором качества жизни населения и устойчивости развития общества и государства.

В этой связи Уполномоченным уделяется постоянное внимание **соблюдению работодателями трудового законодательства в отношении работающих граждан**, а также реализации прав незанятых граждан при постановке на учет в качестве безработных и др. По сравнению с 2018 г. количество обращений в адрес Уполномоченного о нарушениях трудовых прав осталось практически на прежнем уровне - 797 (2018 г. - 780), что составило 5,5% от общего количества обращений. Тематика обращений касалась вопросов оплаты труда, соблюдения трудового законодательства при приеме граждан на работу, при увольнении и сокращении штата, вопросов исчисления рабочего времени и предоставления времени отдыха, в том числе несовершеннолетним. Заявителям давались подробные консультации относительно способов и средств самостоятельной защиты их трудовых прав, осуществлялась помощь в подготовке необходимых документов, в том числе с использованием информационно-консультативных материалов, разработанных аппаратом Уполномоченного по данной тематике.

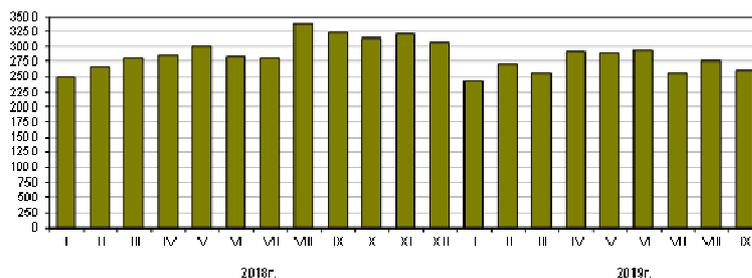


Личный прием граждан

Вместе с тем необходимо отметить, что в сфере особого внимания Уполномоченного на протяжении уже ряда лет остаются **вопросы, связанные с получением работниками заработной платы и иных установленных выплат в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности**. Непосредственная работа Уполномоченного с заявителями показывает, что зачастую граждане остаются «один на один» со своими проблемами. К сожалению, нормы действующего законодательства о несостоятельности (банкротстве) фактически оказываются декларативными и не обеспечивают полноценную защиту интересов работников должника-работодателя, а банкротство работодателя в подавляющем большинстве случаев влечет за собой утрату работником причитающегося ему заработка и, как следствие, - потерю средств к существованию, причем не только самого работника, но и членов его семьи.

По данным Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (далее – ЦМАКП), по итогам 2018 г. количество банкротств в стране приблизилось к «естественному уровню», но в 2019 г. рост возобновился. Число компаний, признанных банкротами, выросло на 2,4% в 1-м квартале по сравнению с

Динамика просроченной задолженности по заработной плате на 1 число месяца, млн рублей



аналогичным периодом прошлого года. Относительно предыдущего квартала рост составил 1,9%. Общее число банкротств за 1-й квартал на 9,9% выше, чем за аналогичный период докризисного 2014 г.<sup>1</sup>

По информации Росстата на 01.09.2019, по сведениям, представленным организациями (не относящимися к субъектам малого предпринимательства), **суммарная задолженность**



<sup>1</sup> [http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/Analytics/PROM/2019/Bnkrpc-1-19.pdf](http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Analytics/PROM/2019/Bnkrpc-1-19.pdf)

*по заработной плате по кругу наблюдаемых видов экономической деятельности составила 2604,9 млн руб. Задолженность по заработной плате имела перед 40 тыс. человек (менее 1% работников по обследуемым видам экономической деятельности), из них 48% – работники обрабатывающих производств; 16% – строительства; 12% – сельского хозяйства, охоты и предоставления услуг в этих областях, лесозаготовок; по 7% – транспорта<sup>1</sup>.*

*По информации ФНС России по Архангельской области и НАО, по состоянию на 01.07.2019 в Архангельской области и Ненецком автономном округе в процедурах банкротства находилось 188 предприятий, из них 177 - в конкурсном производстве, 9 - в наблюдении, по 1 - во внешнем управлении и финансовом оздоровлении. Суммарная задолженность по заработной плате на 01.09.2019 в Архангельской области (в том числе НАО) составила 34,9 млн руб.*

**Уполномоченным активно используется весь спектр мер по восстановлению нарушенных прав граждан на вознаграждение за труд в условиях несостоятельности (банкротства) работодателя.** Существенная часть обращений данной категории разрешается Уполномоченным путем предоставления правовых консультаций и разъяснения норм действующего законодательства в каждом конкретном случае, а также возможных форм и способов защиты нарушенных прав, в том числе в судебном порядке. Кроме того, налажено эффективное взаимодействие с прокуратурой Архангельской области, Государственной инспекцией труда в Архангельской области и Ненецком автономном округе и Федерацией профсоюзов Архангельской области. С 2009 г. Уполномоченный является постоянным членом Межведомственной комиссии по погашению задолженности по заработной плате в организациях Архангельской области, основным направлением деятельности которой является обеспечение прав работников на своевременную оплату труда.

Ранее Уполномоченным были подготовлены и опубликованы специальные доклады «О нарушениях трудовых прав граждан при банкротстве организаций» и «О нарушениях прав граждан на вознаграждение за труд при несостоятельности (банкротстве) муниципальных унитарных предприятий». Кроме того, Уполномоченный на протяжении ряда лет неоднократно обращался по вопросу необходимости совершенствования действующего законодательства РФ в целях защиты прав работников в условиях несостоятельности (банкротства) работодателя к депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации ФС РФ, в Министерство экономического развития РФ, в Министерство здравоохранения и социального развития РФ, в Федерацию независимых профсоюзов России, к Уполномоченному по правам человека в РФ.

Вместе с тем стоит отметить, что, к сожалению, несмотря на предпринимаемые усилия и меры, из года в год ситуация не теряет своей актуальности, вопросы защиты прав работников в условиях несостоятельности (банкротства) работодателя остаются проблемными как для территории Архангельской области, так и в целом для России.

Однако, по мнению Уполномоченного, основной причиной сложившейся неблагоприятной ситуации является как **несовершенство действующего законодательства**, регламентирующего вопросы банкротства, так и малая имплементация в отечественное законодательство норм международных правовых актов в сфере труда и защиты прав трудящихся.

Но Уполномоченный не может ограничиваться лишь обозначением данной проблемы. Наиболее важным является ее переосмысление, поиск новых путей ее решения, и прежде всего в рамках совершенствования законодательства в данной сфере. **Уполномоченный уверен, что на федеральном уровне необходимо выработать механизм, когда даже при банкротстве работодателя люди могли бы иметь возможность получить причитающуюся им заработную плату.** В связи с этим

<sup>1</sup> <https://nangs.org/analytics/rosstat-o-prosrochennoj-zadolzhennosti-po-zarabotnoj-plate>

Уполномоченный на протяжении всего периода работы выступает с различными инициативами по совершенствованию федерального законодательства в этой сфере.

Стоит отметить, что во многих странах СНГ международные правовые акты ратифицируются и служат основой для формирования законодательных механизмов, обеспечивающих защиту прав работника при банкротстве работодателя. Вместе с тем экспертами отмечено, что Российская Федерация в силу различных причин в этом вопросе пока отстает.

Так, 01.05.2012 Российской Федерацией была ратифицирована Конвенция № 173 Международной организации труда «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя» (далее - Конвенция № 173), принятая 23.06.1992 на 79-ой сессии Генеральной конференции МОТ. Однако государство приняло на себя только обязательства, вытекающие из раздела II Конвенции № 173, предусматривающие защиту требований трудящихся посредством привилегии. При этом раздел III этой Конвенции, обязательства выполнять положения которого Российская Федерация на себя не взяла, предусматривает более эффективный способ защиты требований трудящихся. Он заключается в создании системы гарантийных учреждений, принимающих на себя удовлетворение этих требований в случае неспособности работодателя их выполнить.

**Защита заработной платы на случай неплатежеспособности работодателя путем привилегий и путем создания гарантийных учреждений (фондов) - два концептуально различных подхода к защите заработной платы.** Появление этих подходов было обусловлено конкретными социально-экономическими условиями в соответствующий исторический период.

Мировой опыт и практика показывают, что проблемы защиты прав работников при банкротстве работодателя решаемы, и в законодательстве ряда стран имеются положения, защищающие права работников на выплату заработной платы. Так, в странах СНГ (Республика Беларусь, Республика Казахстан) в законодательстве предусмотрены нормы, направленные на обеспечение права работника на получение заработной платы не только в случае неплатежеспособности работодателя, но и при его ликвидации (прекращении деятельности).

При этом система гарантийных учреждений предполагает, что выплаты по заработной плате должны обеспечиваться не только активами работодателя, но и специально создаваемыми фондами, управляемыми гарантийными учреждениями.

*Учитывая все вышеизложенное, Уполномоченный считает необходимым еще раз вернуться к рассмотрению вопроса о целесообразности законодательного регулирования указанных вопросов и привлечь внимание органов власти, и в первую очередь – законодательной, к сложившейся ситуации.*

Следует отметить, что в мае 2019 г. состоялось заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в РФ по теме «Защита трудовых прав граждан», ключевой рекомендацией которого стало рассмотрение и скорейшее принятие нормативных правовых актов, которые в конечном итоге должны **сформулировать и раскрыть подходы к правовому регулированию общественных отношений в сфере организации и применения труда в условиях несостоятельности работодателя.**

## **2.6. Право на благоприятную окружающую среду**

Конституция РФ гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду. Проблемы сохранения и поддержания качества природной среды актуальны для всех субъектов РФ и находятся в поле постоянного внимания органов государственной власти и органов местного самоуправления, средств массовой информации, общественных экологических организаций.

Право на благоприятную окружающую среду конкретизируется в ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в которой

закреплено: каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. Данное право означает возможность жить в благоприятных условиях, которые не наносят вреда здоровью и жизни человека, а также право обращаться к соответствующим должностным лицам, осуществляющим деятельность в сфере охраны окружающей среды.



В силу целого комплекса объективных и субъективных причин взаимодействие современной цивилизации с окружающей средой становится все более противоречивым и конфликтным. В таких условиях особую актуальность приобретает задача совершенствования государственно-правового механизма защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду. Как юридическая конструкция это право является по своей сути тематическим «срезом» ряда других прав и свобод. Составными частями права на благоприятную окружающую среду выступают право на жизнь, охрану здоровья, доступ к информации, уважение частной жизни и справедливую компенсацию.

В силу этого право граждан на безопасную экологическую среду имеет важнейшее значение. Обеспечить его реализацию сегодня - обязанность государства. При этом особая роль в решении этой задачи принадлежит представителям гражданского общества.

Истекший год в нашей области отмечен большим количеством массовых публичных мероприятий по вопросу реализации и защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду. Значительная часть из них касалась резонансного проекта «Шиес» - строительства вблизи п. Урдома Ленского района Архангельской области межрегионального объекта для складирования брикетированного мусора, а также размещения межмуниципальных полигонов в районе д. Рикасиха, п. Катунино Приморского района Архангельской области.

Необходимо отметить, что в адрес Уполномоченного обращения в защиту собственно своих «экологических прав» в связи с планируемым строительством данных проектов практически не поступали. На наш взгляд, это объясняется тем, что Уполномоченный – лишь дополнительный институт государственной правозащиты и граждане, беспокоясь о нарушении своих прав, обоснованно в первую очередь обращаются в органы исполнительной и законодательной власти, причем как регионального, местного уровня, так и федерального, в контрольно-надзорные органы и



органы прокуратуры. Вместе с тем Уполномоченным проводится постоянный мониторинг ситуации вокруг реализации данных проектов. В этой ситуации, когда конкретные обращения в адрес Уполномоченного не поступают, Уполномоченный считает необходимым принимать максимально активное участие в различных рабочих встречах, совещаниях, дискуссионных площадках, на которых обсуждаются данные вопросы. Особо необходимо отметить активное взаимодействие Уполномоченного с Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет).



Так, Уполномоченный принял участие в рабочем совещании Совета, посвященном вопросам строительства объекта «Экотехнопарк «Шиес».

В рамках совещания выступили участники, представляющие протестные группы жителей области, а также представители инвестора, прокуратуры, федеральных исполнительных органов власти и др. По итогам совещания председателем Совета М. Федотовым было принято решение о намерении взять ситуацию под постоянный контроль Совета.

В продолжение этого в феврале 2019 г. при поддержке и содействии Уполномоченного состоялся визит членов Совета в Архангельскую область, в рамках которого прошло несколько встреч с представителями экологических общественных организаций и общественными активистами. Участниками встречи были также затронуты вопросы организации и проведения публичных мероприятий, возможности альтернативных вариантов и методов переработки, хранения и утилизации твердых бытовых отходов, предложены пути уменьшения образования отходов и др.

Члены Совета акцентировали внимание на важности выработки единого взвешенного подхода к решению вопросов обращения с твердыми отходами и организации мусорных полигонов в Архангельской области, учитывающего, в том числе интересы жителей области, а также соответствующего приоритетам государственной политики в сфере обращения с отходами.

По результатам выездных заседаний в Архангельской области и Республике Коми постоянной комиссией Совета предполагалось подготовить рекомендации по оптимальному способу решения проблемы утилизации бытовых отходов с учетом приоритетности права местных жителей на охрану здоровья и благоприятную природную среду. О ситуации в области был также проинформирован Уполномоченный по правам человека в РФ.



Рабочее совещание Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека

Вместе с тем в ходе заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, прошедшего в декабре 2019 г. с участием Президента РФ, также обсуждался вопрос о ситуации со строительством межрегионального объекта для складирования брикетированного мусора «Шиес» вблизи п. Урдома Ленского района Архангельской области.

Кроме того, в истекшем году в Архангельске состоялся первый экологический форум «Чистый Север - чистая страна!», посвященный обсуждению реформы отрасли твердых коммунальных отходов. В форуме приняло участие почти 300 участников, среди которых федеральные и региональные эксперты в области экологии, ученые,

представители некоммерческих общественных объединений, бизнеса, властных структур



Первый экологический форум «Чистый Север - чистая страна!», 26.02.2019

и просто равнодушные граждане, которые собрались обсудить самые актуальные вопросы. В рамках форума прошли панельные дискуссии по четырем ключевым темам: экологическое просвещение, новая система обращения с ТКО, экологическая безопасность и роль гражданского общества в реформировании системы обращения с ТКО. Модераторами площадок выступили федеральные эксперты, представители Общественной палаты РФ и

общественники. Уполномоченный принял активное участие в работе форума и выступил с докладом на пленарном заседании.

Работа форума продемонстрировала, что люди предъявляют все более высокие требования к вопросам экологической безопасности. И, как было отмечено Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ в феврале 2019 г., «самая болезненная тема – это ситуация с коммунальными отходами, и делать вид, что ничего не происходит, уходить в сторону, отмахиваться от требований граждан – абсолютно недопустимо». Проблема цивилизованной утилизации отходов потребления может быть решена только при постоянном открытом и конструктивном диалоге органов власти с населением и неукоснительном соблюдении требований законодательства по обеспечению прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, **максимальном информировании населения** о принимаемых решениях.

Право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии закреплено в ст. 42 Конституции РФ. В развитие положений указанной статьи Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает право граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» **доступ к информации в области обращения с отходами** является одним из принципов и приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами. При этом участие в организации обеспечения доступа к такой информации относится к полномочиям субъектов РФ.

Вместе с тем дальнейшее развитие ситуации, связанной с предполагаемым размещением полигонов на территории Архангельской области, отчетливо продемонстрировало **несовершенство действующего законодательства по вопросам обеспечения населения информацией о состоянии окружающей среды**. В свою очередь, как показывает практика работы Уполномоченного, отсутствие полномасштабной разъяснительной работы, в том числе об экологических характеристиках объектов переработки ТКО, приводили к тому, что недоверие населения стали вызывать любые проекты по обращению с ТКО.

Именно недостаточным объемом информации и невозможностью ее получения было вызвано следующее обращение.

• *В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение от жителей Приморского района Архангельской области, г. Архангельска и г. Новодвинска в защиту их прав на получение информации, касающейся вопросов охраны окружающей среды и обращения с отходами. При этом заявители указывали, что они не могут получить исчерпывающую информацию о предполагаемом строительстве объекта обращения с твердыми коммунальными отходами вблизи п. Катунино, о технологиях, которые будут использоваться в случае, если объект обращения с ТКО будет построен, чем обоснован*

выбор именно этого места для строительства, проводились ли соответствующие изыскания и исследования и каковы их результаты.

В целях оказания содействия в защите прав граждан и снятия социальной напряженности в регионе Уполномоченный обратился с запросом в адрес министра природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области с просьбой проинформировать граждан о конкретных мероприятиях, проводимых в рамках предполагаемого строительства объекта обращения с твердыми коммунальными отходами, о порядке предоставления населению необходимой информации и проведении дополнительных встреч с общественностью по вопросу предполагаемого строительства.

Из представленной министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области информации следовало, что Правительством Архангельской области планируется создание информационного центра, на площадке которого все заинтересованные лица смогут получить актуальную информацию о планируемом строительстве.

Кроме того, заявителям Уполномоченным были даны подробные письменные консультации о формах и последовательности действий как заявителей, так и всех заинтересованных лиц, при участии в процедурах общественного обсуждения проекта территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Архангельской области, а также даны разъяснения о том, что действующим законом в настоящее время не урегулирован вопрос об обязательном предоставлении информации о предпроектных работах.

В связи с тем, что данное обращение находилось на особом контроле Уполномоченного, в адрес министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области Уполномоченным в декабре 2019 г. было направлено дополнительное обращение о предоставлении информации об организации информационного центра. В ответе министерство сообщило, что «создание информационного центра актуально рассматривать после представления инвестором инвестиционного проекта по строительству объекта и положительного заключения по его рассмотрению». Кроме того, следует учитывать, что решение о строительстве данного объекта не является окончательным.

Таким образом, необходимо отметить, что реализация предусмотренного действующим законодательством права граждан на получение информации о состоянии окружающей среды в реальной действительности затруднена несовершенством нормативных правовых актов. Это порождает, в свою очередь, противоречие между ожиданиями граждан по объему, срокам и содержанию предоставляемой информации с одной стороны и определенной ограниченностью по обязательному предоставлению такой информации уполномоченными органами с другой стороны.

\*\*\*

В связи с этим Уполномоченный поддерживает необходимость скорейшего принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (о доступе к информации о состоянии окружающей среды)», который позволит четко определить сам термин «информация о состоянии окружающей среды» и механизмы доступа к ней.

Также следует отметить, что Постановлением Правительства РФ от 25.12.2019 № 1814 был утвержден Порядок разработки, утверждения, корректировки федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию такой схемы, направленный, в том числе, на **повышение доступности и открытости информации о ситуации с обращением с отходами в регионах** нашей страны. Помимо сведений о потоках твердых коммунальных отходов внутри страны,

федеральная схема должна содержать информацию о соглашениях между субъектами РФ об обращении с отходами, сведения о действующих и планируемых объектах обработки, утилизации, обезвреживания и размещения твердых коммунальных отходов, зонах действия региональных операторов.

Вместе с тем ситуация, сложившаяся в Архангельской области в связи с возможным размещением мусорных полигонов на ряде территорий (в частности, в районе ст. Шиес Ленского района), привела к тому, что проводимые публичные мероприятия приобрели протестный характер, что в целом затронуло **реализацию ряда других прав** и законных интересов граждан. В связи с этим в течение истекшего года в адрес Уполномоченного поступали обращения от граждан, экологических общественных организаций и движений региона по различным вопросам.

- *В адрес Уполномоченного от граждан - представителей инициативной группы «Чистая Урдома» поступили обращения с жалобой на нарушение прав в части воспрепятствования нахождению граждан на землях лесного фонда в районе ст. Шиес Ленского района Архангельской области в связи с планируемыми строительными работами (расчистка полосы отвода) на данных землях.*

Уполномоченным в целях оказания содействия в защите прав граждан и в рамках имеющейся компетенции был направлен соответствующий запрос в адрес ОМВД России по Ленскому району о проведении проверки по указанным фактам и предоставлении информации в сжатый срок. Как следовало из представленной Уполномоченному в оперативном порядке информации ОМВД, запрет о пребывании граждан на землях лесного фонда в районе ст. Шиес Ленского района Архангельской области не устанавливался, строительные работы не проводились. Вместе с тем Уполномоченным дополнительно было инициировано проведение проверки прокуратурой Архангельской области. В результате проведенной прокуратурой области проверки было установлено, что «фактов ограничения доступа граждан на территорию лесного фонда проверкой не выявлено».

- *От представителей МОД «Комитет защиты Вычегды», в том числе, в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение, содержащее более восьмисот подписей, в связи действиями сотрудников ООО ЧОП «Гарант Безопасности» на ст. Шиес Ленского района. Данное обращение было адресовано заявителями в УМВД России по Архангельской области, прокуратуру Архангельской области, Северо-Западный округ войск национальной гвардии РФ, Полномочному представителю Президента РФ в СЗФО.*

В частности, жалоба содержала указание на применение в мае 2019 г. сотрудниками ЧОП физической силы, специальных средств, причинение телесных повреждений гражданам.

Несмотря на то, что жалоба в первую очередь была адресована в другие государственные органы, с учетом сложившейся высокой социальной напряженности в регионе она была поставлена Уполномоченным на особый контроль. В ходе работы с коллективным обращением Уполномоченным был направлен ряд запросов о предоставлении информации и обращений о проведении соответствующих проверок: в прокуратуру Архангельской области, Котласскую транспортную прокуратуру, УМВД России по Архангельской области, ОМВД России по Ленскому району, Управление Росгвардии по Архангельской области, 51 военную прокуратуру гарнизона Московской городской военной прокуратуры, Симоновскую межрайонную прокуратуру г. Москвы, прокуратуру Зеленоградского административного округа г. Москвы, Главное управление Росгвардии по г. Москве.

В результате растянувшегося с мая 2019 г. на несколько месяцев разбирательства, в ходе которого обращение неоднократно перенаправлялось по компетенции и подведомственности из одного уполномоченного органа и ведомства в

другое, причем даже в различные субъекты РФ, а также неоднократных обращений Уполномоченного в различные ведомства, были получены ответы.

По информации, представленной Уполномоченному Главным Управлением Росгвардии по г. Москве, «оснований для проведения внеплановой проверки деятельности ООО ЧОП «Гарант Безопасности» в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ в настоящий момент не усматривается».

Согласно поступившему ответу прокуратуры Архангельской области «фактов применения сотрудниками ЧОП физической силы, специальных средств в нарушение требований ... не установлено, в связи с чем оснований для организации внеплановой проверки подразделением лицензионно-разрешительной работы территориального органа Росгвардии в отношении ООО ЧОП «Гарант Безопасности» не имеется».

По информации, предоставленной Уполномоченному Котласской транспортной прокуратурой, «проведена выездная проверка исполнения ООО ЧОП «Гарант Безопасности» законодательства о частной охранной деятельности, по результатам которой нарушений не выявлено».

Вместе с тем УМВД России по Архангельской области Уполномоченному были предоставлены сведения, согласно которым по фактам причинения гражданам (экоактивистам) телесных повреждений сотрудниками ЧОП ОМВД России по Ленскому району были возбуждены дела об административном правонарушении и проведении административного расследования за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1. КоАП РФ «Побои», организованы соответствующие проверки.

- В адрес Уполномоченного обратился экоактивист Ш. В своем обращении он просил оказать возможное содействие в сложившейся у него сложной ситуации – за участие в ряде несанкционированных публичных мероприятий и нарушение установленного порядка проведения митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, Ш. был неоднократно привлечен к административной ответственности, ему были назначены административные штрафы на общую сумму более 200 тыс. руб. Заявитель просил Уполномоченного разъяснить порядок предоставления рассрочки исполнения назначенных административных штрафов. В целях оказания содействия в защите прав Ш. Уполномоченным были даны подробные письменные разъяснения о том, каким образом заявителю урегулировать сложившуюся ситуацию в судебном порядке.

- В целях соблюдения законных прав экоактивистов, задержанных за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий, Уполномоченный посетил специальные помещения для содержания задержанных лиц УМВД России по городу Архангельску, где на момент посещения находился экоактивист Ш. Уполномоченный ознакомился с условиями содержания в указанных помещениях, процедурой помещения в них, проверил соответствие условий установленным требованиям, а также провел беседу с Ш.

Таким образом, в сложившейся ситуации Уполномоченным по поступившим обращениям в рамках компетенции, предоставленной Областным законом «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области», были предприняты все возможные меры, предусмотренные действующим законодательством, в целях оказания содействия в защите, реализации и соблюдении законных прав.

## **2.7. Соблюдение прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве и местах принудительного содержания**

Согласно Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу, Российская Федерация является демократическим социальным и правовым государством, где высшей

ценностью выступает человек, его права и свободы, соблюдение которых является обязанностью государства.

Защита прав и свобод человека и гражданина гарантирована ст. 45 Конституции РФ. Данная гарантия распространяется в том числе на обвиняемых, подозреваемых и осужденных лиц. Их права и свободы подлежат такой же защите со стороны государства, как и права и свободы законопослушных граждан. Тем самым государство законодательно закрепило свое отношение к гражданам, в том числе и к лицам, преступившим закон.

В то же время права указанных категорий граждан существенно ограничены в связи с их особым правовым статусом, так как любой вид государственного принуждения (административное наказание, применение мер пресечения, уголовное наказание и др.) связан с рядом ограничений прав и свобод. При этом государство взяло на себя обязанность обеспечить соблюдение предусмотренных законодательством основных прав человека и гражданина в местах принудительного содержания.

Не подлежат ограничению такие основные права и свободы, как право на жизнь, на достоинство, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и др. Также не подлежат ограничению право на судебную и международную защиту своих прав и свобод, право на получение квалифицированной юридической помощи, право считаться невиновным, пока виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда, право на пересмотр приговора вышестоящим судом, право не свидетельствовать против себя и близких родственников, право на доступ к правосудию, право на возмещение вреда и др.

Ст. 21 Конституции РФ закрепляет, что достоинство личности охраняется государством. Ч. 2 ст. 7 Уголовного кодекса РФ устанавливает, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства. Исходя из изложенного, в период заключения под стражу, отбывания наказания государство берет на себя обязанность обеспечить такие условия содержания и такое обращение, которые в полной мере соответствовали бы достойному существованию человека. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Именно принцип уважения личности лица, подвергнутого мерам государственного принуждения, и его человеческого достоинства является демократической основой правового государства.

Таким образом, при применении мер государственного принуждения в сферах уголовного судопроизводства и исполнения наказаний лицам должны гарантироваться законные права и свободы с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством РФ.

Из данной позиции исходит Уполномоченный при осуществлении своей деятельности по защите прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

В течение 2019 г. с целью содействия повышению эффективности обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, для восстановления нарушенных прав граждан и для преодоления наиболее острых системных проблем в указанной сфере Уполномоченный активно взаимодействовал с контролирующими и надзорными ведомствами, территориальными подразделениями федеральных органов власти, органами законодательной и исполнительной власти, общественной наблюдательной комиссией региона и др.

\*\*\*

На протяжении ряда лет соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовно-исполнительной системы, местах принудительного

содержания, подведомственных органам внутренних дел, а также в деятельности правоохранительных органов, традиционно находятся в зоне особого внимания Уполномоченного.

В Архангельской области в местах принудительного содержания содержится значительное количество лиц. Так, в учреждениях УФСИН России по Архангельской области (далее - УФСИН) на 01.01.2020 содержалось 7866 человек, из них в следственных изоляторах (далее - СИЗО), включая помещения, функционирующие в режиме следственного изолятора (ПФРСИ), - 775 человек.

УФСИН АО		УМВД АО	
ИУ	СИЗО,ПФРСИ	ИВС	СПСЗЛ
7091 чел.	775 чел.	9453 чел.	10669 чел.
		Спецприемники	
		2264 чел.	

В течение 2019 г. в учреждениях УМВД России по Архангельской области (далее – УМВД), содержалось: в ИВС - 9453 человека, в спецприемниках - 2264 человека, в специальных помещениях для содержания задержанных лиц (далее - СПСЗЛ) дежурных частей - 10669 человек.

В 2019 г. Уполномоченный в рамках имеющейся компетенции продолжил

## ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ

**работа** с обращениями, жалобами различных категорий лиц в части оказания максимально возможного содействия в каждом конкретном случае

**проведение** проверок и посещений мест принудительного содержания - учреждений, подведомственных УФСИН и УМВД

**системная работа** (направление обращений и запросов по системным вопросам и проблемам)

**участие** в совершенствовании федерального законодательства, касающегося прав подозреваемых, обвиняемых, осужденных и иных категорий лиц

**организация и проведение** различных мероприятий, в том числе, благотворительной направленности

**привлечение** внимания органов власти и общественности к проблемам соблюдения прав и свобод различных категорий граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, исполнения наказания и др.

**участие** в мероприятиях (круглых столах, совещаниях, семинарах)

**проведение** тематических мониторингов реализации прав обвиняемых, подозреваемых, осужденных по различным сферам, анализ и обобщение полученной информации

**правовое просвещение** различных категорий граждан, в том числе, разработка и издание информационно-методических материалов

**участие** Уполномоченного и сотрудников его аппарата в работе административных и дисциплинарных комиссий учреждений УФСИН

активную работу по содействию в защите, реализации и соблюдении прав и свобод **различных категорий:** граждан, пострадавших от преступлений; лиц, подвергнутых административному аресту; обвиняемых, подозреваемых в совершении преступлений; осужденных к лишению свободы и иным видам уголовного наказания; а также родственников и близких указанных лиц, их защитников (адвокатов), общественных организаций и др.

В течение истекшего года Уполномоченный эффективно использовал и развивал как **основные традиционные формы защиты прав** лиц, находящихся в местах принудительного содержания, так и применял новые формы (представлены на схеме).

**Посещения и проверки мест принудительного содержания.** В течение 2019 г. Уполномоченный и сотрудники его аппарата в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод лиц в

местах принудительного содержания систематически посещали с проверками учреждения, подведомственные УФСИН и УМВД:

- ФКУ СИЗО - 1 УФСИН России по Архангельской области, ФКУ СИЗО - 4 УФСИН России по Архангельской области, ФКУ КП-3 УФСИН России по Архангельской области, ФКУ ИК-7 УФСИН России по Архангельской области, ФКУ ОБ УФСИН России по Архангельской области, ФКУ ИК-16 УФСИН России по Архангельской области;

- ИВС УМВД России по г. Архангельску, ИВС ОМВД по г. Северодвинску, специальный приемник для лиц, подвергнутых административному аресту ОМВД России г. Северодвинску, ИВС ОМВД России по Холмогорскому району, ИВС ОМВД «Котласский», ИВС ОМВД по Онежскому району;



Посещение ФКУ ИК-7 УФСИН России по Архангельской области, 17.05.2019

- специальные помещения для содержания задержанных лиц УМВД России по г. Архангельску, ОП № 1 (по обслуживанию округов Варавино-Фактория и Майская Горка г. Архангельска), ОП № 2 (по обслуживанию Исакогорского и Цигломенского округов г. Архангельска), ОП № 5 (по обслуживанию Соломбальского, Северного и Маймаксанского округов г. Архангельска), ОМВД России по г. Северодвинску, ОМВД России «Приморский», ОМВД России по Холмогорскому району, ОМВД России «Котласский», ОМВД России «Няндомский», ОМВД России по Онежскому району.

Посещения и проверки инициировались Уполномоченным и проводились совместно с органами прокуратуры, представителями региональных УМВД и УФСИН, Общественной наблюдательной комиссией региона. В рамках посещений Уполномоченным традиционно проводились личные приемы лиц, содержащихся в указанных учреждениях, оказывались соответствующие правовые консультации по каждому конкретному обращению, ряд обращений и жалоб были взяты Уполномоченным под контроль.



Посещение ФКУ КП-3 УФСИН России по Архангельской области, 28.02.2019

**Привлечение внимания органов власти, общественности к проблемам соблюдения прав и свобод различных категорий граждан. Участие в мероприятиях («круглых столах», совещаниях, семинарах, конференциях).** Уполномоченным в течение истекшего года уделялось значительное внимание освещению различных аспектов соблюдения, защиты и реализации прав граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, уголовно-исполнительную сферу и др. Так, указанным проблемам посвящен ряд материалов и статей Уполномоченного,

опубликованных в научных изданиях, сборниках, средствах массовой информации (сайт Уполномоченного, сетевые издания, др.).

В 2019 г. Уполномоченный принимал активное участие в тематических мероприятиях регионального, федерального масштаба, посвященных проблемам реализации прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания и т.п.

**Системная работа (направление обращений и запросов по системным вопросам и проблемам).** В истекшем году Уполномоченным была продолжена работа и расширен спектр проблемных вопросов, возникающих по итогам рассмотрения обращений, жалоб, а также посещений соответствующих учреждений. В течение 2019 г. Уполномоченным в компетентные органы направлялись заключения по вопросам выявленных нарушений, замечаний, а также системных и, соответственно, наиболее актуальных проблем при реализации прав обвиняемых, подозреваемых, осужденных.

## Основные объекты мониторинга

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО



соблюдение прав лиц, находящихся в учреждениях системы УМВД, содержащихся в следственных изоляторах УФСИН, и лиц, находящихся под домашним арестом

### НОРМА САНИТАРНОЙ ПЛОЩАДИ (СИЗО)

### СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ



распространение среди лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН

### ДОСРОЧНОЕ ОСВОБОЖДЕНИЕ ОСУЖДЕННЫХ

в связи с тяжелой болезнью

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕЩЕВЫМ ДОВОЛЬСТВИЕМ

### МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ, ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ, ТРУДОВЫЕ ПРАВА, ПРАВА ИНВАЛИДОВ

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПИТАНИЕМ



лиц, находящихся в изоляторах временного содержания (УМВД)

### САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ (УФСИН)

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

от 14.01.2011 №3 "О медицинском освидетельствовании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"

**Тематические мониторинги реализации прав обвиняемых, подозреваемых, осужденных по различным сферам, анализ и обобщение полученной информации.** Уполномоченным в течение года традиционно и на систематической основе проводился мониторинг реализации прав вышеуказанных категорий граждан по ряду направлений. Анализ результатов мониторингов, обобщение поступившей информации и статистических данных позволяют Уполномоченному своевременно реагировать на возможные нарушения прав и свобод, вносить в рамках предоставленной компетенции предложения, замечания по совершенствованию деятельности компетентных органов, а также предложения в части правового регулирования соответствующих сфер.

### Участие в совершенствовании федерального законодательства,

**касающегося прав подозреваемых, обвиняемых, осужденных и иных категорий лиц.** Уполномоченный, одной из задач деятельности которого является содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, проводил в течение года активную работу по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего различные сферы, в том числе



Посещение ФКУ ОБ УФСИН России по Архангельской области, 28.03.2019

деятельность учреждений уголовно-исполнительной системы, а также устанавливающего права и обязанности подозреваемых, обвиняемых, осужденных. Так, Уполномоченный в истекшем году направлял соответствующие предложения, замечания к разрабатываемым проектам нормативных правовых актов, в том числе посредством официального сайта для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [www.regulation.ru](http://www.regulation.ru).

**Правовое просвещение различных категорий граждан, разработка и издание информационно-методических материалов.** В истекшем году аппарат Уполномоченного провел значительную работу по разработке и изданию новых информационно-методических материалов, а также редактированию (приведению в соответствие с изменениями нормативных правовых актов; внесению дополнительной информации) и др.

**Участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в работе административных и дисциплинарных комиссий учреждений УФСИН.** В 2019 г. получила развитие относительно новая форма контроля за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, - участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в работе административных и дисциплинарных комиссий

учреждений УФСИН по рассмотрению материалов о предоставлении условно-досрочного освобождения, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания и о нарушениях установленного порядка отбывания наказания. Это позволяет сделать работу комиссии более объективной для осужденных.

\*\*\*

**Анализ рассмотрения** обращений и жалоб данной категории граждан к Уполномоченному, представленный в настоящем разделе Доклада, является одним из критериев оценки состояния дел по обеспечению защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в регионе и позволяет определить основные и наиболее



актуальные проблемы в сфере обеспечения прав человека и его законных интересов, установления причин, препятствующих реализации и соблюдению законных прав и свобод человека и гражданина, в сферах уголовного судопроизводства и исполнения наказания.

Так, в адрес Уполномоченного в 2019 г. поступило 4197 обращений, жалоб и заявлений от указанных категорий лиц, что на 6% больше числа обращений, поступивших к Уполномоченному в 2018 г. Удельный вес таких обращений от общего числа поступивших в адрес Уполномоченного в 2019 г. составил 28,8%.

По мнению Уполномоченного, ежегодное увеличение количества поступающих обращений от подозреваемых, обвиняемых, осужденных и иных лиц отражает, с одной стороны, повышение открытости и прозрачности учреждений соответствующих ведомств, улучшение правовой информированности указанных категорий о закрепленных законодательством правах, свободах, обязанностях, способах защиты своих прав. Однако, с другой стороны, подобная тенденция позволяет в определенной степени сделать вывод, что ряд проблем приобрели системный и постоянный характер и зачастую требуют разрешения с участием Уполномоченного.

В истекшем году **география поступивших обращений**, жалоб по вопросам реализации, соблюдения и защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, была достаточно обширна: обращения поступили не только из Архангельской области, но и из других регионов РФ.

Анализ обращений и жалоб от различных категорий граждан позволяет выявить **наиболее актуальные вопросы и проблемы** (представлены на схеме).

**Граждане, пострадавшие от преступлений**  
 -отказы в возбуждении уголовных дел;  
 -действия (бездействии) сотрудников правоохранительных органов при предварительной проверке заявлений, при расследовании уголовных дел, проведении следственных, иных процессуальных действий и др.

**Лица, привлекаемые к уголовной ответственности**  
 -нарушения прав подозреваемых, обвиняемых при задержании;  
 -неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов;  
 -необоснованное ограничение прав при производстве следственных, иных процессуальных действий;  
 -неразъяснение права на защиту и непредоставление защитника (адвоката);  
 -необоснованные отказы в удовлетворении ходатайств и др.



**Осужденные к лишению свободы и содержащиеся под стражей**  
 -ненадлежащее оказание медицинской помощи;  
 -условия содержания и материально-бытовое обеспечение в учреждениях УФСИН и УМВД, нарушение порядка и сроков отправления корреспонденции;  
 -необоснованное наложение мер дисциплинарного взыскания;  
 -несоблюдение прав на надлежащие условия содержания;  
 -неправомерные действия сотрудников учреждений;  
 -оплата и условия труда осужденных;  
 -проблемы в обеспечении вещевым довольствием по сезону;  
 -обжалование судебных решений об отказе в условно-досрочном освобождении;  
 -предоставление социальных гарантий, в том числе пенсионного обеспечения, проблемы получения гражданства, оформления паспортов, вопросы гражданско-правовых и семейных отношений, родительских прав

Уполномоченным не было оставлено без должного внимания ни одно поступившее в его адрес обращение, жалоба или заявление. По каждому из них проведена соответствующая работа, направленная на оказание максимальной помощи по защите, восстановлению или содействию в обеспечении (реализации) прав.

В зависимости от поставленных вопросов по результатам рассмотрения жалоб подозреваемых, обвиняемых и осужденных Уполномоченным направлялись обращения в вышестоящие правоохранительные и надзорные органы, давались соответствующие разъяснения форм и способов защиты прав. В ряде случаев Уполномоченным организовывались самостоятельные проверки; сотрудники аппарата Уполномоченного посещали заявителей в местах принудительного содержания с целью проверки обстоятельств жалоб.

По итогам проведенной в 2019 г. значительной работы в части анализа поступающих письменных и устных обращений, выездных посещений мест принудительного содержания, проведения ряда мониторингов, учитывая особую актуальность и тенденцию к росту количества обращений и жалоб, **Уполномоченный считает необходимым подробно остановиться на следующих вопросах, изложенных в настоящем разделе Доклада.**

### **Права потерпевших**

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 29.11.1985, требует, чтобы судебные и административные процедуры в большей степени отвечали потребностям жертв преступлений.

Ст. 52 Конституции РФ гарантирует охрану прав потерпевших от преступлений, обеспечение им доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В ст. 6 УПК РФ защита прав и законных интересов потерпевших поставлена на первое место.

По информации Федеральной службы государственной статистики, в 2019 г. более 1 млн 335 тыс. человек были признаны потерпевшими. При этом статистические данные не отражают реальное количество лиц, пострадавших от преступных посягательств.

В деятельности Уполномоченного значительное место занимает содействие в защите и восстановлении прав данной категории граждан, как достаточно уязвимой и незащищенной. Уполномоченный считает необходимым привлекать внимание государственных органов законодательной и исполнительной власти, общественности к проблемам граждан, ставших жертвами преступных деяний, в ежегодных докладах о деятельности, выступлениях, статьях и др. Уполномоченным организуются и проводятся мероприятия (открытые приемы, «горячие телефонные линии») по вопросам реализации прав пострадавших от преступлений, например, в преддверии 22 февраля - Международного дня защиты жертв преступлений. Кроме того, на протяжении ряда лет Уполномоченным ведется работа по участию в совершенствовании действующего законодательства, касающегося расширения прав граждан, пострадавших от преступлений, обеспечения их реализации.

Вместе с тем стоит отметить, что лица, пострадавшие от преступлений, обращаются в адрес Уполномоченного нечасто. Их количество в 2019 г. осталось примерно на уровне прошлого года.

В устных и письменных обращениях граждан, пострадавших от преступлений, содержались жалобы, связанные с обеспечением прав: при регистрации сообщений о преступлениях; при их предварительной проверке и принятии решений об отказе в возбуждении уголовного дела (в частности, неуведомление в установленном порядке заявителя о принятом по заявлению о преступлении процессуальном решении, ненаправление (или направление с большим опозданием) заявителю копии постановления

об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесение незаконного и (или) необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела); жалобы на несвоевременное проведение следственных, иных процессуальных действий; отказом в приобщении к материалам уголовного дела документов и др.

Каждое такое обращение рассматривалось с особым вниманием. Уполномоченный с целью оказания максимального содействия в реализации и защите прав лиц, пострадавших от преступлений, обращался в адрес вышестоящих правоохранительных органов, органов прокуратуры с просьбами о проведении соответствующих проверок.

Согласно положениям УПК РФ, только после вынесения соответствующим должностным лицом постановления о признании потерпевшим гражданин, пострадавший от преступления, наделяется рядом прав. В связи с этим у лица, заявившего о совершении преступления в отношении него, но непризнанного потерпевшим, зачастую возникают проблемы при возбуждении уголовного дела.

Типичным является следующее обращение от гражданина, пострадавшего от преступления.

- *От гражданина П. поступила жалоба на действия (бездействие) должностных лиц ОМВД России «Котласский» при проведении предварительного следствия.*

*В своей жалобе заявитель сообщил, что следственными органами неоднократно отказывалось в возбуждении уголовного дела по факту мошеннических действий, связанных с приобретением права собственности третьим лицом на построенный им гаражный бокс. Также П. указал, что данные постановления отменялись органами прокуратуры как незаконные, однако даже после этого надлежащей процессуальной проверки по заявлению так и не было проведено. Добившись возбуждения уголовного дела, заявитель получил уведомление о приостановлении производства по уголовному делу по основанию неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. С данным постановлением П. не был согласен, так как считал, что лицо, в той или иной мере причастное к отчуждению его имущества, известно, и обратился за помощью к Уполномоченному.*

*В целях оказания содействия в защите прав П., Уполномоченный, в соответствии с имеющейся у него компетенцией, направил мотивированное обращение в адрес прокуратуры Архангельской области (далее - прокуратура) с просьбой провести соответствующую проверку.*

*Как следовало из ответа прокуратуры, решение о приостановлении расследования уголовного дела в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, было отменено в порядке ведомственного контроля руководителем следственного органа - врио начальника следственного управления УМВД.*

*Кроме того, прокуратура сообщила, что в связи с ненадлежащим расследованием уголовного дела Котласской межрайонной прокуратурой начальнику следственного отдела районного ОМВД были внесены требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования. По результатам их рассмотрения расследование уголовного дела о мошенничестве было активизировано, приняты меры к установлению фактических обстоятельств деяния и лиц, его совершивших.*

Ряд проблем возникает и у граждан, которым административным правонарушением причинен вред.

- *В адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Архангельска, пенсионерки и ветерана труда Г. с жалобой на действия (бездействие) сотрудников полиции.*

*Как следовало из обращения, еще в мае 2019 г. она обратилась с заявлением о причинении ей телесных повреждений гражданкой К. - соседкой по лестничной площадке,*

в городской отдел полиции, приложив все необходимые справки и документы. Однако, как сообщила заявительница, по ее заявлению сотрудниками полиции было только взято объяснение, иных действий по проверке не проводилось, каких-либо ответов заявительница так и не получила.

В целях оказания содействия Уполномоченный обратился в адрес руководства УМВД России по Архангельской области (далее – УМВД) с просьбой провести соответствующую проверку.

Из поступившего ответа УМВД следовало, что сообщение Г. по факту причинения ей телесных повреждений действительно было зарегистрировано в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Участковым уполномоченным по заявлению Г. была проведена проверка и на основании ст. 24.5 КоАП РФ вынесено постановление об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении за отсутствием в действиях гражданки К. составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 (Побои) и 7.17 (Повреждение чужого имущества) КоАП РФ.

Вместе с тем в ходе проверки было выявлено, что при рассмотрении заявления Г. участковым уполномоченным было допущено нарушение служебной дисциплины, выразившееся в неисполнении действующего законодательства в части ненаправления заявительнице копии определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. По данному факту УМВД было инициировано проведение служебной проверки, а заявительница Г., наконец, получила необходимую копию определения.

Отметим, что существующие в уголовном судопроизводстве процедуры, предоставляющие гражданам возможность ведомственного обжалования действий (бездействия) и решений органов и лиц, ведущих производство по делу, на практике не во всех случаях обеспечивают в полной мере права граждан на защиту со стороны государства. Нередко доводы жалоб не подтверждаются, и постановления об отказе в возбуждении уголовного дела признаются законными.

- Житель г. Северодвинска Н. направил обращение в адрес Уполномоченного с жалобой на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов, неоднократные отказы в возбуждении уголовного дела.

В своей жалобе заявитель сообщил, что еще в 2017 г. ему в одном из отделов полиции региона были причинены телесные повреждения, которые были зафиксированы медицинскими работниками скорой медицинской помощи. Н. указал, что он обратился в городской следственный отдел СУ СК России по Архангельской области и НАО с заявлением о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности. Однако, как следовало из обращения, по настоящее время, несмотря на неоднократные обращения в контрольно-надзорные органы, виновные должностные лица не были привлечены к ответственности. При этом, по утверждению заявителя, городская прокуратура дважды удовлетворяла жалобы на действия должностных лиц следственного отдела.

Уполномоченным в целях оказания содействия в реализации прав Н. было направлено обращение в адрес прокуратуры области. По указанным в жалобе фактам была проведена процессуальная проверка, по ее результатам следственным отделом вынесено очередное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в связи с отсутствием в действиях сотрудников полиции состава преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 285, п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ.

При этом из ответа прокуратуры следовало, что доводы жалобы не подтвердились, они опровергаются объяснениями опрошенных лиц, экспертными заключениями и иными материалами проверки. Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было признано прокуратурой законным. Вместе с тем прокуратура указывала, что предыдущие решения об отказе в возбуждении уголовного дела

отменялись в связи с необходимостью проверки доводов, приведенных в предыдущих обращениях, ранее Н. не заявлявшихся.

\*\*\*

Гражданину, пострадавшему от преступлений, необходимо обеспечить полную реализацию ряда прав: на получение информации о ходе предварительного расследования уголовного дела; на участие в процессе принятия решений; на помощь защитника (адвоката), и, что немаловажно, на компенсацию причиненного преступлением вреда как осужденным, так и государством.

Возмещение ущерба потерпевшему является одной из центральных проблем в обеспечении его прав и законных интересов, нарушенных совершенным преступлением.

Уполномоченный выступил в поддержку принятия разработанного Следственным комитетом РФ законопроекта «О потерпевших от преступлений», призванного способствовать реализации положений ст. 52 Конституции РФ. Однако с сожалением отметим, что рассмотрение столь необходимого и важного законопроекта до сих пор по ряду причин не состоялось.

Вместе с тем эффективный государственный механизм компенсации причиненного преступлением вреда, четко регламентированное процессуальное положение потерпевшей стороны создали бы необходимые условия для реализации принципа состязательности и равноправия сторон в уголовном судопроизводстве, обеспечили максимальную защиту потерпевших, что в целом привело бы действующее законодательство в соответствие с международными стандартами по защите прав потерпевших.

Стоит отметить, что в ходе прошедшего в декабре 2019 г. Координационного совета уполномоченных по правам человека в РФ, посвященного защите прав потерпевших в уголовном и административном процессе, было поддержано предложение Уполномоченного о создании государственной компенсационной системы и государственного внебюджетного Федерального фонда помощи потерпевшим.

### **Защита прав человека в уголовном судопроизводстве**

Права и свободы человека в наибольшей степени подвергаются ограничениям в ходе производства по уголовным делам.

Принцип охраны прав и свобод человека и гражданина при производстве по уголовным делам закреплен в ст. 11 УПК РФ. В основе данного принципа лежит положение, предусмотренное ст. 2 Конституции РФ о том, что соблюдение, обеспечение и защита прав и свобод человека является обязанностью государства, а также и другие конституционные нормы, устанавливающие реально действующий характер прав и свобод человека, гарантирующие государственную, судебную и международную защиту прав и свобод человека.



Посещение ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области, 14.06.2019

Однако закрепление в Конституции РФ указанных положений не всегда оказывается достаточным для их реализации во всех сферах жизни общества.

Защита прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве состоит из комплекса мер, направленных на создание условий по реализации прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в частности, подозреваемых и обвиняемых, восстановление этих прав в случае

нарушения и обеспечение безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве.

Вместе с тем с реализацией этого права у граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства (обвиняемых, подозреваемых), часто возникают проблемы.

Ежегодно в адрес Уполномоченного поступает значительное количество обращений и жалоб от лиц, подозреваемых в совершении преступлений. В истекшем году их количество выросло на 0,5% по сравнению с 2018 г.

В целях максимального оказания содействия при поступлении жалоб на действия (бездействие), решения должностных лиц правоохранительных органов, не вмешиваясь в уголовно-процессуальную деятельность соответствующих ведомств, Уполномоченный выступал в защиту граждан, направляя обращения в органы прокуратуры и инициируя соответствующие проверки.

Наиболее показательными и типичными примерами оказания содействия Уполномоченным в разрешении жалоб на действия (бездействие), решения должностных лиц правоохранительных органов являются следующие ситуации:

- *От гражданина Б. поступило обращение в защиту своих прав с жалобой на неправомерные действия сотрудников ОМВД России «Котласский». Заявитель утверждал, что его задержание осуществлялось сотрудниками полиции с применением грубой физической силы несоизмеримой обстоятельствам и обстановке задержания, а также избиением с использованием специальных средств - резиновых дубинок. Вышеуказанные обстоятельства в определенной мере подтверждались представленным Уполномоченному актом осмотра на предмет наличия телесных повреждений, составленном при доставлении Б. в ИВС. У заявителя были зафиксированы ссадины, синяки, порезы, царапины различного месторасположения и размеров. Уполномоченный был вынужден незамедлительно обратиться в Следственное управление СК России по Архангельской области и НАО (далее – Следственное управление) с просьбой о проведении соответствующей проверки.*

*Из поступившего ответа Следственного управления следовало, что межрайонным следственным отделом Следственного управления по факту применения в отношении Б. физической силы и специальных средств сотрудниками ОМВД ранее проводилась процессуальная проверка, по результатам которой было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в действиях сотрудников полиции состава преступления, предусмотренного п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ.*

*Вместе с тем после обращения Уполномоченного по результатам изучения материалов проверки было установлено, что необходимая полнота процессуальных действий не обеспечена, в связи с чем решение об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, материалы направлены руководителю межрайонного следственного отдела Следственного управления для организации дополнительной проверки и обеспечения исполнения данных Следственным управлением указаний.*

- *Уполномоченному от гражданина К. поступила жалоба на действия сотрудников правоохранительных органов, сообщавшего, что он был задержан сотрудниками полиции и доставлен в ОМВД России по Онежскому району, где был избит. Факты побоев были зафиксированы в выписке из медицинской карты. Кроме этого, К. указывал на то, что с протоколом задержания его не ознакомили, также ему не дали воспользоваться правом на предоставление услуг адвоката (защитника).*

*В целях оказания содействия в защите прав К. Уполномоченным в соответствии с имеющейся у него компетенцией было направлено обращение в адрес прокуратуры Архангельской области с просьбой провести соответствующую проверку.*

*Из поступившего ответа прокуратуры следовало, что по итогам проведенной проверки при медицинском осмотре у К. действительно были обнаружены телесные повреждения, в связи с чем Онежской межрайонной прокуратурой в городской*

Следственный отдел Следственного управления были направлены соответствующие материалы для проведения процессуальной проверки в порядке ст. 144-145 УПК РФ.

• Уполномоченному поступило обращение от жительницы г. Северодвинска П. в интересах ее брата - обвиняемого П. в связи с несогласием с действиями (бездействием) должностных лиц городского ОМВД. Как следовало из обращения, в нарушение действующего законодательства ходатайства родственников П. с просьбой о разрешении свидания и телефонных разговоров не были рассмотрены следователем, ответы о результатах рассмотрения ходатайств не были даны.

В целях оказания содействия в реализации прав, Уполномоченным была инициирована проверка по данной жалобе и направлен запрос прокурору Архангельской области. По результатам проверки прокуратуры подтвердились факты непринятия следователем необходимых процессуальных решений по заявлениям П. и его родственников о предоставлении свиданий, телефонных переговоров, в связи с чем прокуратурой начальнику следственного отдела ОМВД было внесено представление об устранении допущенных нарушений.

### Условия содержания в учреждениях УМВД

В течение 2019 г. Уполномоченным на постоянной основе проводилась работа по оказанию содействия в обеспечении прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, подведомственных УМВД региона.

По состоянию на 01.01.2020 на территории субъекта в структуре УМВД действуют 2 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке, 18 изоляторов временного содержания, из которых деятельность одного приостановлена в связи с проводимыми ремонтными работами, а также специальные помещения для содержания задержанных лиц (СПСЗЛ), расположенные в городских и районных отделах полиции.

В течение 2019 г. в ИВС содержалось 9453 человека, в спецприемниках - 2264 человека, в СПСЗЛ дежурных частей - 10669 человек.

Уполномоченным была продолжена практика проведения плановых проверок подведомственных УМВД учреждений.

Посещения с проверками, проводимые систематически в течение года, позволяют не только оперативно выявлять возможные нарушения и реагировать на обращения и жалобы лиц, содержащихся в указанных учреждениях, но и проводить постоянный мониторинг реализации и соблюдения прав лиц, находящихся в закрытых учреждениях, выносить на обсуждение актуальные вопросы, а также в ходе межведомственного взаимодействия определять пути их решения.



Посещение ИВС ОМВД России по Холмогорскому району, 16.04.2019



\*Письмо УМВД АО № 6/1-83 от 20.01.2020

По-прежнему остаются актуальными проблемы несоответствия установленным законом нормам условий содержания в ИВС, нарушения санитарно-гигиенических требований, материально-бытового обеспечения

и др., которые выявляются, в том числе в ходе проверок и рассмотрения жалоб и обращений.

- Так, в 2019 г. объектом внимания Уполномоченного вновь стал ИВС ОМВД России по Холмогорскому району. Уполномоченным на протяжении ряда лет с 2012 г. уделялось значительное внимание вопросам функционирования указанного ИВС в связи с поступающими жалобами на ненадлежащие условия содержания и нарушениями, выявляемыми в ходе проверок и посещений. В частности, вопреки требованиям законодательства в камерах ИВС отсутствуют санитарные узлы с соблюдением необходимых требований приватности, краны с водопроводной водой, отсутствует также медицинский кабинет.

Уполномоченным в рамках имеющейся компетенции был направлен запрос в адрес руководства УМВД региона с просьбой рассмотреть вопрос о возможности принятия мер, направленных на приведение условий содержания в ИВС в соответствие с установленными действующим законодательством требованиями.

Из поступившего в адрес Уполномоченного ответа ведомства следовало, что «в целях устранения указанных нарушений в ГУОООП МВД России подготовлены и проходят процедуру согласования предложения о строительстве нового здания ИВС с административными помещениями в с. Холмогоры».

В течение года к Уполномоченному продолжили поступать обращения от лиц, содержащихся в учреждениях УМВД. В 2019 г. их количество незначительно превысило уровень предыдущего года.

- К Уполномоченному обратился обвиняемый С. с жалобой на ненадлежащие условия содержания в ИВС ОМВД России по г. Северодвинску. В своей жалобе С. сообщил, что санитарный узел в камере ИВС ненадлежаще оборудован: туалет огражден только одной стенкой, вместо унитаза установлена чаша «Генуя». Также заявитель указывал, что в камере отсутствует разделение освещения на ночное и дневное, при этом само освещение недостаточное и тусклое.

Уполномоченный был вынужден обратиться в адрес УМВД с просьбой провести проверку и принять необходимые меры. Как следовало из ответа УМВД, указанные доводы в части обеспечения необходимых требований приватности (отсутствие ограждения в санузле), а также недостаточного уровня освещенности нашли свое подтверждение. Вместе с тем УМВД сообщило, что выявленные недостатки будут устранены в ближайшее время, запланировано проведение ремонтных работ.

- В адрес Уполномоченного обратился обвиняемый Т. с жалобой на ненадлежащие условия в ИВС ОМВД России «Котласский»: в камерах ИВС санитарный узел не соответствует установленным санитарным нормам, в окнах отсутствуют форточки; не работает вытяжка, что приводит к повышенной влажности, тусклое освещение; выдаваемые матрацы влажные, прогнившие и др. Уполномоченный обратился в адрес ФКУЗ МСЧ МВД России по Архангельской области (далее - МСЧ) с просьбой предоставить соответствующую информацию.

Как следовало из ответа МСЧ, по результатам обследования, проведенного ранее в 2019 г., условия содержания в ИВС соответствовали установленным нормативным показателям. Кроме того, МСЧ сообщило, что капитальный ремонт с заменой окон запланирован на 2020 г.

Вместе с тем в ходе планового посещения указанного ИВС в октябре 2019 г. сотрудниками аппарата Уполномоченного было установлено, что в ряде камер на момент проверки отсутствовали баки для питьевой воды, в других камерах отсутствовала питьевая вода в баках. Не во всех камерах ИВС регулировалось дневное и ночное освещение; отсутствовали кнопки для вызова дежурного; не были соблюдены требования приватности санузла. Также в камерах ИВС были отмечены тусклое

освещение и повышенная влажность. В связи с этим Уполномоченный был вынужден обратиться в адрес УМВД.

С удовлетворением стоит отметить, что по итогам рассмотрения обращения Уполномоченного УМВД сообщило о проведении в 2020-2021 гг. ремонтных работ по ревизии системы вентиляции, системы водоснабжения и канализации, установке кнопок вызова дежурных, ремонту оконных проемов и дежурного (ночного) освещения и иных работ по приведению условий содержания в соответствие с установленными законодательством требованиями.

В истекшем году Уполномоченному также поступали жалобы на превышение законодательно определенных сроков нахождения подозреваемых, обвиняемых в ИВС; невыдачу сухих пайков при этапировании и др.

- Так, по обращению Уполномоченного в интересах обвиняемого П. прокуратурой области была проведена проверка, в ходе которой выявлен факт нахождения П. в ИВС ОМВД России по Коношскому району свыше установленного законом срока - 10 суток. В связи с выявленным нарушением межрайонным прокурором начальнику районного ОМВД было внесено представление, по результатам рассмотрения которого приняты меры по недопущению подобного впредь.

- Обвиняемый А. сообщил Уполномоченному в своей жалобе, что при этапировании его из ИВС для участия в судебных заседаниях несколько раз он не был обеспечен сухим пайком. В связи с жалобой Уполномоченный обратился в адрес прокуратуры области. Из поступившего ответа прокуратуры следовало, что при проведении проверки выявлено несоблюдение администрацией ИВС требований действующего законодательства в части обеспечения заявителя сухим пайком, в связи с чем районным прокурором начальнику ОМВД было внесено представление.

- Обвиняемый Т. обратился в адрес Уполномоченного с жалобой на необеспечение положенной нормой питания в ИВС ОМВД России по Коношскому району, а также невыдачу сухого пайка при этапировании. Уполномоченный инициировал проведение прокурорской проверки. По итогам проверки областной прокуратурой было установлено, что Т., как и другие лица, содержащиеся в данном ИВС, не обеспечивались некоторыми продуктами питания, положенными им, а также не обеспечивались сухим пайком перед отправкой для участия в судебных заседаниях. Прокуратурой были приняты соответствующие меры реагирования: начальнику ОМВД внесено представление, которое было удовлетворено, приняты меры по недопущению подобных нарушений впредь, к дисциплинарной ответственности привлечено 6 должностных лиц. При этом, учитывая серьезность вскрытых в ИВС нарушений, прокуратурой области были дополнительно проверены все ИВС региона.

Вместе с тем в 2019 г. продолжали поступать жалобы не только на условия содержания в ИВС региона, но и на условия в СПСЗЛ отделов полиции.

Обращения касались, в частности, несоответствия условий санитарно-гигиеническим нормам, нарушения установленных норм питания и невыдачи питания (рациона), непредоставления спального места (постельного белья), невыдачи письменных принадлежностей.

Ряд жалоб решались путем конструктивного взаимодействия с УМВД. Так, при посещении одного из отделов полиции, расположенного в г. Архангельске, был выявлен ряд замечаний: состояние специальных помещений не соответствовало санитарно-гигиеническим нормам и требовало проведения дезинфекционных мероприятий; ненадлежаще велись соответствующие журналы (по выдаче постельных принадлежностей задержанным, выдаче питания). С удовлетворением стоит отметить, что по итогам обращения Уполномоченного выявленные нарушения были устранены в оперативном порядке.

Уполномоченный считает необходимым отметить работу, проводимую УМВД, в целях приведения в соответствие с предъявляемыми требованиями законодательства подведомственных учреждений.

Так, согласно информации, представленной УМВД Уполномоченному, в целях устранения имеющихся проблемных вопросов, касающихся технического состояния зданий и материально-технического обеспечения, проведен комплексный капитальный ремонт ИВС ОМВД России «Няндомский», ИВС УМВД России по г. Архангельску. На 2020-2021 гг. на капитальный ремонт ИВС и спецприемников предусмотрены определенные лимиты бюджетных обязательств. В результате проведенного УМВД анализа была определена потребность в строительстве 6 ИВС, соответствующие предложения согласованы с МВД России<sup>1</sup>.

Кроме того, по вопросу организации питания лиц, содержащихся в учреждениях, следует отметить, что в целях соблюдения норм и рациона питания лиц, содержащихся в ИВС, спецприемниках и СПСЗЛ, в территориальные органы направлено примерное двухнедельное меню, разработанное в строгом соответствии с установленными нормами, а также 2 варианта продуктовых вложений сухого пайка для убывающих лиц.

Вместе с тем в 2019 г. Уполномоченным была продолжена разноаспектная работа в сфере, касающейся совершенствования действующего законодательства, в том числе ведомственных нормативных документов.

*Так, Уполномоченным по правам человека в РФ Т. Москальковой была поддержана инициатива Уполномоченного в части внесения изменений в Типовую инструкцию о пропускном режиме на объектах, находящихся в ведении территориальных органов МВД России, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел, в частности дополнения перечня лиц, имеющих право беспрепятственного входа на территорию отделов полиции, должностными уполномоченных по правам человека в субъекте РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания.*

*Т. Москальковой было направлено обращение Министру внутренних дел РФ В. Колокольцеву с просьбой привести ведомственные нормативные правовые акты в соответствие с положениями федерального законодательства, в том числе в части включения уполномоченных по правам человека в субъекте РФ в перечень лиц, имеющих право доступа на территорию объектов, находящихся в ведении органов внутренних дел, без специального разрешения.*

## **Вопросы оказания медицинской помощи и охраны здоровья в учреждениях УФСИН**

Согласно ст. 41 Конституции РФ каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государство обязано принимать все возможные меры, направленные на охрану здоровья любого человека, где бы он ни находился, защищая тем самым общество в целом. Применительно к лицам, находящимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, данная обязанность государства должна реализовываться путем создания условий, обеспечивающих поддержание здоровья граждан в период заключения под стражу и отбывания наказания в виде лишения свободы.

Контроль за соблюдением прав осужденных, обвиняемых и подозреваемых на охрану здоровья и медицинскую помощь по всему спектру связанных с ними вопросов занимает особое место в деятельности Уполномоченного.

---

<sup>1</sup> Письмо УМВД России по Архангельской области от 20.01.2020 № 6/1-83



Посещение ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области, 06.03.2019

Обращения и жалобы по вопросам организации и оказания медицинской помощи обвиняемым, подозреваемым, осужденным - традиционно самые многочисленные в корреспонденции Уполномоченного в сфере исполнения наказания. Как и в предыдущие периоды, отмечается рост данного показателя – на 5,7%, а удельный вес среди общего количества обращений в адрес Уполномоченного по вопросам уголовного судопроизводства и мест принудительного содержания составил 19%.

Стабильное увеличение обращений по вопросам оказания медицинской помощи в течение ряда лет позволяет констатировать, что остаются нерешенными многие проблемы, нарушения приобрели систематический характер, а соответствующая работа с лицами, содержащимися под стражей, и осужденными проводится не в полной мере, имеются системные недостатки в оказании медицинской и лекарственной помощи осужденным.

Обращения и жалобы охватывают **целый спектр вопросов и проблем.**



В ходе рассмотрения указанных жалоб и обращений Уполномоченный незамедлительно оказывал максимально возможное содействие в разрешении проблем и вопросов лиц, находящихся под стражей и осужденных.

Наиболее острыми и требующими незамедлительной реакции и налаженного оперативного взаимодействия являлись вопросы необходимости проведения оперативного лечения лицам, находящимся под стражей и осужденным, в том числе в государственных медицинских организациях Архангельской области.

В ряде случаев оперативное взаимодействие приводило к положительным результатам.

- В июне 2019 г. во время посещения ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области к сотрудникам аппарата Уполномоченного с жалобой на неоказание медицинской помощи обратилась обвиняемая Н. Она сообщила, что еще в апреле ей была назначена операция по удалению спиц, которые были установлены при переломе руки. Вместе с тем мер для проведения необходимых медицинских манипуляций и принятия решений по направлению Н. в государственную медицинскую организацию предпринято не было. В результате рассмотрения обращения Уполномоченного руководством МСЧ-29 с целью решения вопроса об оперативном лечении документы Н. в

оперативном порядке были направлены в ГБУЗ АО «Архангельская областная клиническая больница». Н. была оказана необходимая медицинская помощь.

- В интересах обвиняемого У., находящегося в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Архангельской области, к Уполномоченному обратились его родственники. Заявители сообщали о резком снижении зрения У. на один глаз, на другой глаз он ослеп, в связи с перенапряжением испытывает головные боли. У. был поставлен диагноз: Отслойка сетчатки. Однако, по утверждению заявителей, в учреждении медицинская помощь У. оказывается несвоевременно и ненадлежащим образом, кроме того, медицинскими работниками СИЗО длительное время не предпринимаются меры по направлению его на рекомендованное оперативное лечение в государственную медицинскую организацию Архангельской области.

По итогам рассмотрения обращения Уполномоченного в интересах У. МСЧ-29 сообщило, что с целью проведения обследования, консультации специалистов У. был госпитализирован в хирургическое отделение Больницы ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России (далее - Больница). После завершения обследования У. был направлен на оперативное лечение в условиях ГБУЗ АО «Архангельская областная клиническая больница». Оперативное лечение У. было успешно проведено.

В истекшем году осужденные также ставили вопросы о возможности направления в специализированные отделения Больницы или ведомственные ЛПУ, ЛИУ для лечения наркомании, алкоголизма.

- В своем обращении осужденный Б. указал, что имеет хроническое заболевание – алкоголизм и сообщил о желании пройти курс лечения и реабилитации в отделении медико-социальной реабилитации для лиц с наркологическими заболеваниями Больницы или в специализированном ЛИУ. Уполномоченным в целях оказания содействия в адрес МСЧ-29 был направлен запрос. Из поступившего ответа МСЧ-29 следовало, что с целью диспансерного обследования руководством здравпункта был сделан запрос для получения наряда на госпитализацию в Больницу. В дальнейшем Б. был направлен в Больницу для обследования и решения вопроса о необходимости проведения реабилитационных мероприятий.

В ряде случаев требовали вмешательства Уполномоченного проблемы проведения консультаций врачами-специалистами, в том числе «узких» специальностей, обвиняемым, подозреваемым, осужденным.

- Так, обвиняемые К. и П., содержащиеся в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Архангельской области, обратились к Уполномоченному по вопросам оказания медицинской помощи. Заявители указали, что имеют соответствующие заболевания и последствия травм, в медицинской части им оказывалась медицинская помощь, однако, по утверждению заявителей, положительных результатов проведенное лечение не принесло.

По итогам рассмотрения обращения Уполномоченного К. и П. были осмотрены и проконсультированы врачами-специалистами. Гражданам были установлены диагнозы, назначены курсы лечения.

В 2019 г. поступали жалобы от лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН, имеющих социально значимые заболевания, на ненадлежащее лечение и действия медицинских сотрудников.

- В марте 2019 г. в ходе посещения ИВС ОМВД России по г. Северодвинску Уполномоченному поступило обращение от обвиняемого В. по вопросам оказания медицинской помощи. В. сообщил, что имеет заболевание туберкулез легких, находясь в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Архангельской области, он получал лечение - врачом-фтизиатром по имеющемуся заболеванию ему были назначены лекарственные препараты. В ходе личного приема В. выразил несогласие с дозировкой препаратов, сообщил, что в ИВС необходимые ему препараты выдаются в пониженной дозировке.

При беседе с медицинским работником ИВС была получена информация, что при поступлении В. в учреждение из СИЗО его медицинская карта не была приобщена к личному делу; при этом медицинские работники СИЗО были поставлены в известность о данном факте. В связи с отсутствием медицинской карты с необходимыми назначениями и иными сведениям о состоянии здоровья В., лекарственные препараты выдавались В., со слов медицинского работника ИВС, «по поддерживающей дозировке».

Вместе с тем стоит отметить, что согласно нормам действующего законодательства, при переводе из учреждения в учреждение медицинская карта должна быть приобщена в закрытом пакете к личному делу пациента, получающего медицинскую помощь в амбулаторных условиях, с переводным эпикризом, содержащим сведения о проведенном обследовании и лечении и рекомендации по дальнейшему наблюдению, лечению и обследованию.

В связи с изложенным, а также особой социальной значимостью заболевания, Уполномоченный был вынужден обратиться в адрес прокуратуры Архангельской области. По итогам проведенной проверки доводы обращения нашли свое подтверждение: при переводе В. из СИЗО в ИВС медицинские работники СИЗО не приобщили медицинскую карту к личному делу. По данному факту прокуратурой области было внесено представление руководству регионального УФСИН.

Вместе с тем, к сожалению, в 2019 г. в практике деятельности Уполномоченного продолжали иметь место и случаи серьезных нарушений со стороны медицинских работников учреждений УФСИН.

- Из обращения осужденного Л. следовало, что он был в срочном порядке госпитализирован из ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области с острой болью в животе в Больницу, где ему была сделана операция. Л. сообщил, что при переводе после лечения в СИЗО ему была предоставлена информация, что из Больницы он был выписан с окончанным лечением и снятыми послеоперационными швами, тогда как по факту швы были сняты только в СИЗО. У Л. образовалось кровотечение и нагноение после операции, поднималась высокая температура, был установлен диагноз: сильный воспалительный процесс, воспаление лимфатического узла и раны. Назначены лекарственные препараты, постельный режим. Однако длительное время состояние здоровья у Л. было неудовлетворительным, при этом медработниками учреждения выдавались разрешения на участие Л. в судебных заседаниях, в суд несколько раз вызывалась бригада скорой медицинской помощи в связи с плохим самочувствием обвиняемого. По обращению Уполномоченного Росздравнадзором по АО и НАО была проведена проверка качества медицинской помощи, оказанной Л. в условиях СИЗО и Больницы.

По итогам проверки были выявлены нарушения ряда обязательных требований. Установлено непроведение мероприятий в рамках внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, оказанной Л. Выявлены нарушения по ведению первичных медицинских документов в стационарных условиях. Кроме того, перед выпиской из стационара Л. не был проведен общий анализ крови с целью оценки эффективности проведенной антибактериальной терапии, что свидетельствовало о несоблюдении соответствующих клинических рекомендаций. По итогам проведенной проверки Росздравнадзор по АО и НАО сообщил, что начальнику МСЧ-29 выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

Вместе с тем наряду с постоянной работой с обращениями и жалобами граждан по вопросам оказания медицинской помощи, Уполномоченным в истекшем году осуществлена и значительная работа по проведению **мониторингов, подготовке системных писем и участию в совершенствовании законодательства в указанной сфере.**



Соблюдение прав лиц, имеющих **социально значимые заболевания** (перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715), на оказание медицинской помощи было еще одним объектом постоянного внимания Уполномоченного в 2019 г. По информации УФСИН на 01.01.2020 количество граждан, содержащихся в учреждениях и имеющих социально

значимые заболевания, остается стабильно высоким; по ряду заболеваний отмечен рост (данные приведены в схеме)<sup>1</sup>. При этом стоит отметить, что значительное количество лиц, отбывающих наказание в учреждениях УИС региона, – это жители Архангельской области, и после освобождения они останутся на территории региона, что создает риски санитарно-эпидемиологическому благополучию всего населения Архангельской области.

По-прежнему в сфере внимания Уполномоченного оставался вопрос реализации прав граждан на освобождение от наказания в виде лишения свободы и освобождения из-под стражи лиц в связи с тяжелыми заболеваниями.



Вместе с тем в 2019 г. в учреждениях УИС региона умерло 24 осужденных, в том числе, 4 - от внешних причин). По информации УФСИН, в общей структуре смертности на первом месте – сердечно-сосудистые заболевания и онкопатологии.

В центре внимания Уполномоченного в истекшем году был вопрос оказания в учреждениях УИС медицинской помощи больным с тяжелыми заболеваниями, в том числе онкологическими.

Уполномоченный в связи с инициативой ФСИН России о создании в медико-санитарных частях колоний и следственных изоляторов паллиативных палат для тяжелобольных осужденных, которые ждут решения суда об освобождении от наказания по состоянию здоровья, обратился в адрес руководства УФСИН с просьбой о предоставлении информации.

С удовлетворением стоит отметить, что согласно представленной информации, МСЧ-29 проработан вопрос оказания паллиативной помощи больным с онкологическими заболеваниями. Так, в хирургическом отделении Больницы имеется палата интенсивной терапии и палата паллиативной помощи для возможности организации ухода за тяжелобольными пациентами, предусмотрена также отдельная палата для содержания онкобольных в терминальной стадии, созданы условия для проведения противоболевой и симптоматической терапии в рамках оказания паллиативной помощи. Решается вопрос открытия в Больнице отделения сестринского ухода.

Кроме того, Уполномоченным в 2019 г. было направлено положительное заключение (отзыв) на разработанный Министерством юстиции Российской Федерации проект приказа «О внесении изменений в Порядок организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, утвержденный приказом Минюста России от 28.12.2017 № 285». Порядок дополнен положениями об организации оказания паллиативной медицинской помощи

<sup>1</sup> Письмо УФСИН России по Архангельской области от 23.01.2020 № исх-29/ТО/2-860.

лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы. Уполномоченный полагает, что принятие указанного проекта приказа Минюста России позволит не только привести нормы вышеуказанного Порядка в соответствие с действующим законодательством, но и улучшит качество оказания медицинской помощи лицам, находящимся в учреждениях УИС и страдающим тяжелыми хроническими заболеваниями, в том числе онкологическими.

*Уполномоченный в очередной раз считает необходимым привлечь внимание к проблемам, сложившимся в сфере оказания медицинской помощи лицам в учреждениях УФСИН, и полагает, что только комплексный организационный подход к их решению, эффективное взаимодействие компетентных органов и строгое исполнение требований нормативных правовых актов позволит своевременно решать проблемные вопросы в указанной сфере.*

## Права осужденных инвалидов

Инвалиды в учреждениях уголовно-исполнительной системы являются наиболее незащищенной категорией лиц, зачастую испытывая при содержании под стражей и при отбывании наказания проблемы различного характера.

Вопросы социального, медицинского и материально-бытового обеспечения инвалидов в учреждениях УФСИН приобретают все большую актуальность и продолжали оставаться на контроле Уполномоченного в 2019 г.

По информации, представленной УФСИН, общая численность осужденных-инвалидов в исправительных учреждениях региона составила по состоянию на 01.01.2020 325 человек.



По итогам проводимого в истекшем году мониторинга реализации и соблюдения прав осужденных инвалидов, а также анализа поступавших устных и письменных обращений, Уполномоченный полагает необходимым выделить следующие проблемные моменты.



Посещение ФКУ ИК-7 УФСИН России по Архангельской области, 17.05.2019

Количество инвалидов в учреждениях региона, нуждающихся в технических средствах реабилитации (ТСР), на 01.01.2020 составляет 84 человека. Количество инвалидов, обеспеченных ТСР, составляет 44 человека или всего 52%. При этом, по информации УФСИН, с целью обеспечения инвалидов ТСР была направлена заявка о потребности в бюджетных ассигнованиях на 2019 г. по статье экономической классификации на обеспечение инвалидов из числа осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, нуждающихся в средствах технической реабилитации, на сумму 2 млн 350 тыс. руб.

Вместе с тем при заявленной в установленном порядке в ФСИН России потребности было выделено только 810 тыс. руб. Таким образом, потребность в финансировании на обеспечение инвалидов ТСР обеспечена лишь на 34%. В связи с этим Уполномоченный считает необходимым привлечь внимание руководства УФСИН, надзорных органов к невыполнению УФСИН соответствующих требований действующего законодательства.

Также продолжает оставаться актуальной проблема, связанная с отсутствием единообразного подхода к организации ухода за инвалидами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе.

По информации УФСИН, из общего числа инвалидов 5 человек нуждаются в постоянной посторонней помощи. Это инвалиды-колясочники, с ампутированными конечностями, инвалиды по зрению, а также лица, имеющие серьезные психические заболевания. Данные граждане нуждаются в постоянном сопровождении, помощи при передвижении, помывке; они не могут самостоятельно обслуживать и содержать себя в чистоте, пользоваться санитарно-гигиеническими средствами, перемещаться, получать необходимую социальную поддержку, при том что они изолированы также от заботы родственников и социальных служб.

По информации УФСИН, за данными инвалидами закреплены на общественных началах лица, помогающие им по обслуживанию. Однако Уполномоченный полагает, что данный путь решения проблемы оказания посторонней помощи не в полной мере отвечает потребностям и интересам как самих инвалидов, так и граждан, закрепленных за ними на общественных началах.

Проблемой в учреждениях УФСИН является и то, что материально-бытовые условия учреждений адаптированы для инвалидов не в должной мере. В ряде учреждений созданы элементы безбарьерной среды: пандусы, поручни; однако при посещении учреждений зачастую выявляется невозможность практического пользования ими (слишком высокий угол наклона пандуса, высокие ступеньки при наличии поручней, высокие порожки за пандусами и др.). Это лишает возможности осужденных инвалидов передвигаться по территории колонии без помощи других осужденных. Инфраструктура исправительного учреждения (медицинская часть, столовая, банный комплекс, библиотека и др.), даже при наличии некоторых элементов доступной среды, остается практически недоступной для маломобильных осужденных с нарушением двигательных функций и др.

В ряде учреждений проведены мероприятия по улучшению жилищно-бытовых условий осужденных инвалидов. Однако Уполномоченный полагает, что по-прежнему требует законодательной проработки вопрос об улучшенных жилищно-бытовых условиях для инвалидов.

Остаются актуальными вопросы установления инвалидности и проведения освидетельствования на предмет установления инвалидности.

• *Согласно информации, содержащейся в обращении, осужденный Г. страдает тяжелыми хроническими заболеваниями, однако группы инвалидности не имеет. Как указал заявитель, он направил три обращения в медико-санитарную часть учреждения с просьбой направить его на медико-социальную экспертизу с целью установления инвалидности, но ответы на заявления так и не получил.*

*Уполномоченным в целях оказания содействия Г. было направлено соответствующее обращение в адрес МСЧ-29. По итогам рассмотрения обращения был запрошен наряд в отношении Г. на плановую госпитализацию в Больницу для решения экспертных вопросов и направления на врачебную комиссию.*

### **Условия содержания в учреждениях УФСИН**

Вопросы условий содержания: материально-бытового обеспечения, соблюдения санитарно-гигиенических требований, качества и организации питания, обеспечения вещевым довольствием и др. - составляют значительную часть обращений, поступивших в адрес Уполномоченного от обвиняемых, подозреваемых и осужденных.

Удельный вес поступающих обращений по указанной тематике составил 9,3% от общего количества обращений в сфере уголовного судопроизводства и мест принудительного содержания; их количество остается ежегодно высоким, и в 2019 г. увеличилось на 18,1% по сравнению с 2018 г.



Нарушения санитарно-гигиенических требований, установленных законодательством



Нарушения материально-бытового обеспечения; перелимит в камерах следственных изоляторов



Необеспечение вещевым довольствием; нарушения организации питания, организации помывки и др.

Спектр поступивших в адрес Уполномоченного обращений и жалоб в истекшем году традиционно широк и касался вопросов, представленных на схеме.

В 2019 г. продолжала оставаться актуальной проблема необеспечения установленной законом нормой жилой площади на одного человека в камерах следственных изоляторов региона.

Согласно представленной УФСИН информации, в течение истекшего года в следственных изоляторах региона фактическая наполняемость периодически превышала установленные лимиты.

В связи с закрытием ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Архангельской области данная проблема обострилась, в связи с чем в целях перераспределения контингента ФСИН России были приняты соответствующие указания. Так, лица, числящиеся за рядом следственных органов некоторых районов области, направляются в следственный изолятор Вологодской области. Осужденных, ожидающих рассмотрения апелляционных жалоб на решение суда первой инстанции, разрешено этапировать в распоряжение УФСИН других регионов – Кировской области и Республики Коми.

Ситуация с направлением лиц в другие регионы породила ряд обращений, чаще - от осужденных, ожидающих рассмотрения апелляционных жалоб.

- *В обращениях заявители высказывали опасения, что в связи с переводом в другой регион они могут быть лишены возможности свиданий с защитником (адвокатом), а также родственниками, полноценной подготовки к заседанию суда по апелляционной жалобе, что в целом ущемит их права на получение квалифицированной юридической помощи. По каждому поступившему обращению Уполномоченным организовывались соответствующие проверки. Вопрос соблюдения прав осужденных, направленных в другие субъекты, продолжает оставаться на контроле Уполномоченного.*

Вместе с тем в ряде учреждений остаются нерешенными проблемы ненадлежащих условий содержания. По-прежнему в обращениях звучат жалобы на несоблюдение санитарно-гигиенических норм, недостаточную освещенность, повышенную влажность, зараженность грибком и др. Также вызывают нарекания вопросы организации питания и помывки.

Итоги рассмотрения жалоб и обращений, систематические посещения Уполномоченным учреждений УФСИН, проверки, инициированные Уполномоченным и проведенные органами прокуратуры, показывают, что жалобы заявителей на условия содержания в значительном количестве случаев находят свое подтверждение.

- *Обвиняемый Г. обратился к Уполномоченному в связи с несоблюдением в ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области санитарно-гигиенических норм, требований к оборудованию камер, питанию и др. В ходе инициированной Уполномоченным прокурорской проверки был выявлен ряд нарушений: на стенах и потолке камеры, в которой содержался Г., обнаружен грибок, помещение туалета нуждается в ремонте, необходима замена санитарного оборудования, длина стола и скамейки в камере не позволяла обеспечить всех содержащихся в ней (14 человек) посадочными местами. Уровень искусственного освещения в указанной камере не*

соответствовал установленным требованиям. Кроме того, в ходе проверки установлено, что администрацией учреждения не было обеспечено доведение информации об утвержденных нормах питания до каждого содержащегося в СИЗО. По всем выявленным фактам нарушения прокуратурой области в адрес начальника УФСИН было внесено представление.

- От осужденного Г. поступила жалоба на ненадлежащие условия содержания в ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области.

В своей жалобе он сообщал, что ему предоставлена возможность принимать душ один раз в неделю, тогда как в соответствии с п. 21 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 16.12.2016 № 295

(далее - Правила), осужденным обеспечивается помывка не менее двух раз в семь дней. Кроме того, Г. сообщал, что при выведении для помывки нескольких человек в помывочном отделении на всех не хватает душевых леек, в связи с этим не все лица успевают помыться в предоставленном распорядком дня время.

Уполномоченным было направлено обращение в адрес руководства филиала «Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора» ФКУЗ МСЧ-29 ФСИН России (далее - ЦГСН) с просьбой провести соответствующую проверку. Из поступившего ответа ЦГСН следовало, что в отношении Г. приговор суда в законную силу не вступил, в связи с чем положения Правил на него не распространяются. Вместе с тем доводы, изложенные в жалобе Г. в части недостаточного количества санитарно-технического оборудования, были подтверждены: количество душевых сеток не соответствовало требованиям СП 247.1325800.2016. Вынесенное начальнику СИЗО предписание администрацией учреждения было исполнено, нарушения устранены, сломанные душевые лейки заменены.

Вместе с тем Уполномоченный полагал, что с момента вступления приговора в законную силу на Г. должны распространяться положения действующего законодательства при нахождении в СИЗО как на осужденного. По причине неудовлетворенности ответом ЦГСН Уполномоченный обратился дополнительно в адрес прокуратуры Архангельской области.

Результатом проведенной прокуратурой проверки стало обеспечение осужденных, содержащихся в СИЗО, помывкой не реже двух раз в семь дней. С января 2019 г. по указанию начальника УФСИН во всех СИЗО, расположенных на территории Архангельской области, помывка оставленных в следственном изоляторе либо переведенных в него из исправительных колоний в порядке статьи 77.1 УИК РФ осужденных организована **дважды в неделю**.

- От осужденной В. в адрес Уполномоченного поступила жалоба на необеспечение горячим питанием в ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области по причине этапирования в ИВС и предоставления ей сухого пайка. В. было отказано в получении горячего завтрака.

При этом согласно п. 161 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Минюста России от 14.10.2005 № 189, подозреваемые или обвиняемые перед отправкой для участия в следственных действиях за пределами СИЗО или в судебных заседаниях **должны получить горячее питание** по установленным нормам. В случае



Посещение ФКУ КП-3 УФСИН России по Архангельской области, 28.02.2019

невозможности обеспечения горячим питанием указанные лица обеспечиваются сухим пайком. Кроме того, осужденные, подозреваемые и обвиняемые обеспечиваются питанием с момента их прибытия в учреждения УИС. Снятие с довольствия указанных лиц осуществляется по факту освобождения их из учреждений УИС.

Уполномоченный обратился в адрес прокуратуры Архангельской области с просьбой о проведении соответствующей проверки, указав, что в данном случае было нарушено требование об обеспечении подозреваемого или обвиняемого перед отправкой за пределы следственного изолятора горячим питанием по установленным нормам.

Прокуратура Архангельской области по результатам проведенной проверки



Посещение ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Архангельской области, 14.06.2019

сообщила, что жалоба В., бесспорно, обоснованна в том, что администрация СИЗО не обеспечила заявительницу горячим завтраком, так как выдала сухой паек позже проведения завтрака.

Для исключения подобного УФСИН во все учреждения уголовно-исполнительной системы направлено указание о выдаче убывающим обвиняемым (подозреваемым) и осужденным независимо от времени их отправки индивидуальных рационов питания непосредственно в момент проведения завтрака (с 07 до 08 часов).

Вместе с тем в ходе рассмотрения жалобы прокуратурой области установлено определенное противоречие нормативных правовых актов, регламентирующих порядок обеспечения питанием обвиняемых, подозреваемых, осужденных, в связи с чем указанный вопрос принят к комплексной проработке с вероятностью обращения на федеральный уровень.

На протяжении ряда лет Уполномоченным велась активная работа по вопросу обеспечения лиц, содержащихся в учреждениях УФСИН, вещевым довольствием, в том числе по сезону.

При этом стоит отметить, что, несмотря на снижение количества обращений по



данному вопросу, проблема неполного обеспечения вещевым довольствием продолжает оставаться актуальной.

Так, по информации УФСИН, в 2019 г. на приобретение вещевого довольствия ФСИИ России доведены лимиты бюджетных обязательств, составляющие только 56% от потребности в денежных средствах.

\*Письмо УФСИН исх-29/ТО/2-860 от 23.01.2020

В связи с недостаточным финансированием лица, содержащиеся в учреждениях УИС, **обеспечены в неполном объеме:** майками х/б, носками х/б и полушерстяными, брюками утепленными, свитерами трикотажными и др. предметами.

- В адрес Уполномоченного от осужденного М. поступила жалоба на условия содержания в ФКУ ОБ УФСИН России по Архангельской области (далее – ФКУ ОБ), ненадлежащее материально-бытовое обеспечение.

Уполномоченным было направлено обращение в адрес органов прокуратуры. Жалоба в части несоблюдения материально-бытовых условий в хирургическом отделении учреждения признана прокуратурой заслуживающей внимания. Несоблюдение требований, предусмотренных ч. 3 ст. 99 УИК РФ и приказа Минюста России № 512 от 27.07.2006 «Об утверждении номенклатуры, норм обеспечения и сроков эксплуатации

*мебели, инвентаря, оборудования и предметов хозяйственного обихода (имущества) для учреждений, ...» нашли отражение в представлениях об устранении нарушений на имя начальника ФКУ ОБ; в отношении юридического лица ФКУ ОБ вынесено постановление о возбуждении административного дела по ст. 6.4 КоАП РФ. Кроме того, в хирургическом отделении ФКУ ОБ был проведен ремонт.*

В течение 2019 г. в адрес Уполномоченного поступали жалобы на недостаточный ассортимент продовольственных и непродовольственных товаров в магазинах при учреждениях УФСИН. В ряде случаев Уполномоченный оказывал максимально возможное содействие в разрешении сложившейся ситуации.

- *При посещении ФКУ ИК-16 УФСИН России по Архангельской области к Уполномоченному в ходе проведения личного приема поступили обращения от осужденных в связи с недостаточным ассортиментом предлагаемых продуктов питания и предметов первой необходимости, ограниченным выбором средств гигиены.*

*В результате взаимодействия с обособленным структурным подразделением «Архангельское» ФГУП «Архангельское» ФСИН России Уполномоченным была получена информация о восстановлении периодичности поставок в магазин колонии, которые теперь осуществляются раз в неделю. Кроме того, ассортимент товаров был увеличен до 245 наименований различных продовольственных и непродовольственных товаров.*

Вопрос условий содержания по полному спектру возникающих проблем продолжает оставаться под пристальным вниманием Уполномоченного.

### **Нарушения прав осужденных при привлечении к труду**

Международные нормы, касающиеся вопросов трудоустройства осужденных, закладывают основные принципы гуманизма и уважения достоинства личности. Так, согласно Основным принципам обращения с заключенными, принятым резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1990 г., осужденным к лишению свободы должны быть созданы условия, дающие возможность заниматься полезным, вознаграждаемым трудом, что облегчит их реинтеграцию на рынке рабочей силы и позволит оказать финансовую помощь своим семьям и самим себе.

Привлечение к труду осужденных к лишению свободы закреплено правовыми нормами национального законодательства. Так, в соответствии с положениями УИК РФ, каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду.

Вместе с тем в адрес Уполномоченного на протяжении ряда лет систематически поступали и продолжают поступать устные и письменные жалобы, указывающие на нарушения трудовых прав осужденных.

Стабильно высоким остается количество жалоб и обращений в указанной сфере. В 2019 г. в общей сложности они составили около 12% от общего числа обращений данной категории. При этом количество обращений по сравнению с 2018 г. выросло более чем на 28%. Содержание жалоб указывает на наибольшую остроту следующих проблем в этой сфере:



При этом содержание жалоб и обращений от осужденных, результаты проведенных проверок подтверждают массовый, типичный характер нарушений в сфере привлечения к труду и оплаты труда осужденных.

При поступлении указанных жалоб и обращений Уполномоченный во всех случаях принимал исчерпывающие меры, предусмотренные действующим законодательством.

• В адрес Уполномоченного от осужденного Ч., отбывающего наказание в КП-27 ФКУ ОИУ ОУХД № 2 УФСИН России по Архангельской области, поступило обращение в связи с несчастным случаем при выполнении трудовых обязанностей.

Как следовало из обращения Ч., при выполнении трудовых обязанностей он получил травму – ожог лица (роговицы глаз, уха), руки. К тому же, со слов Ч. указанная травма была получена им вследствие отсутствия обязательных приборов, регулирующих нормальную работу оборудования (отопительного котла), а также по причине недостаточно оборудованного рабочего места (отсутствие освещения в чердачном помещении). После получения травмы он был осмотрен врачами, диагностирован ожог I, II степени, небольшая потеря зрения.

В целях оказания содействия в защите прав осужденного Уполномоченный направил обращение в адрес Государственной инспекции труда в Архангельской области и НАО (далее – Инспекция). Из ответа Инспекции следовало, что в результате проведенного расследования администрации учреждения, где отбывает наказание Ч., вынесено предписание об оформлении и утверждении акта о несчастном случае, а также о вручении (направлении) Ч. оригинала акта. Кроме этого, инспекция сообщила, что в отношении юридического лица – ФКУ КП-27 рассмотрен вопрос о возбуждении дела об административной ответственности за допущенные нарушения трудового законодательства.

Однако в ряде случаев факты нарушений, имеющие, на взгляд Уполномоченного, объективное подтверждение, в ходе проверок контрольных и надзорных органов, к сожалению, не были выявлены.



• Осужденный Л., отбывающий наказание в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Архангельской области, в своем обращении заявлял, что с апреля 2015 г. по апрель 2016 г. он был трудоустроен на подсобное хозяйство учреждения. Однако, как указывал Л., заработная плата за указанный период времени ему не была выплачена. Кроме того, Л. сообщал о том, что продолжительность его рабочего времени составляла более 8 часов в день (с 06 часов утра до 21 часа) и без выходных.

Л. сообщил также, что по вышеуказанным обстоятельствам обращался с иском в городской суд, однако его исковые требования были оставлены без удовлетворения. Судом указано, что «каких-либо доказательств, что в указанный период Л. привлекался к труду в порядке, предусмотренном ст. 103-105 УИК РФ, истцом суду не представлено».

При этом в судебном заседании было установлено, что Л. «привлекался к выполнению работ по благоустройству учреждения и прилегающих к нему территорий без оплаты труда, в порядке, предусмотренном ст. 106 УИК РФ. Указанные работы не носили систематического характера, за выполнение указанных работ Л. поощрялся начальником исправительного учреждения...», в том числе за выполнение плановых показателей на сельскохозяйственных объектах; активное участие в ремонте объектов подсобного хозяйства и выполнение плановых показателей по выпуску сельскохозяйственной продукции; сбор и укладку овощей; выполнение плановых показателей на подсобном хозяйстве по итогам года и др.

Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 106 УИК РФ к работам без оплаты труда привлекаются осужденные в порядке очередности в свободное от работы время, их продолжительность не должна превышать двух часов в неделю. Продолжительность работ может быть увеличена по письменному заявлению осужденного либо при необходимости проведения срочных работ постановлением начальника исправительного учреждения.



Указанные же заявителем и судом работы выполнялись на сельскохозяйственных объектах, не были связаны с благоустройством территории учреждения. Очевидно также, что данные работы превышали установленную по времени продолжительность работ. Кроме того, перечисленные поощрения только подтверждают, что данные работы носили не разовый, а систематический характер и по факту должны были быть соответствующе оформлены и оплачены.

Уполномоченный в рамках имеющейся компетенции обратился в адрес органов прокуратуры. Однако, как следовало из ответа, полученного по итогам прокурорской проверки, «в период с апреля 2015 г. по апрель 2016 г. осужденный к труду в порядке, предусмотренном ст. 103-105 УИК РФ, не привлекался, однако выполнял работы по благоустройству ИК-5 без оплаты труда (ст. 106 УИК РФ), что нашло свое подтверждение в ходе прокурорской проверки».

Таким образом, следует отметить, что работа производственного характера с выполнением плановых показателей была признана работой по благоустройству территории, которая по сути таковой не является.

- К Уполномоченному обратился осужденный Ш. с жалобой на нарушение его трудовых прав.

В своей жалобе заявитель сообщил, что он работает станочником на деревообрабатывающем производстве шесть дней в неделю в ночные смены, с 20 часов вечера до 07 часов утра. Как следовало из обращения, одна из рабочих смен была перенесена администрацией учреждения на другой день. Об изменении графика сменности, как утверждал Ш., он не был проинформирован, в связи с чем не знал о необходимости выхода на работу, проспал время выхода и был привлечен к дисциплинарному взысканию.

При рассмотрении жалобы обращали на себя внимание факты нарушения трудового законодательства РФ. Это и указанная Ш. работа в ночные смены на деревообрабатывающем производстве, а также продолжительность рабочей смены Ш. 11 часов. Кроме того, учитывая то, что Ш. заявлял о шестидневной рабочей неделе, то

соответственно он работал 66 часов, при том как установленная ст. 91 ТК РФ нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю. Также, исходя из распорядка дня трудоустроенных осужденных, следовало, что вопреки законодательству перерыв в рабочее (ночное) время составлял 4 часа, при установленной ст. 108 ТК РФ продолжительности перерыва не более 2 часов.

Уполномоченный направил аргументированное обращение в адрес органов прокуратуры, однако по результатам проверки поступил ответ, что «оснований для принятия мер прокурорского реагирования по доводам, указанным в жалобе Ш., не имеется».

В истекшем году в адрес Уполномоченного неоднократно поступали жалобы на нарушение условий труда в части безопасности и гигиены на рабочем месте, неознакомление с документами, касающимися трудовой деятельности, в частности, с графиком сменности, привлечение к трудовой деятельности с несоблюдением норм трудового законодательства в части продолжительности рабочего времени. Типичен следующий пример.

- К Уполномоченному обратился осужденный Л., сообщавший, что помещение, где он осуществляет трудовую деятельность, не соответствует установленным нормам: там холодно, разобрана печь. Ранее Л. был трудоустроен в дневную смену, однако был переведен в ночную смену с графиком работы сутки через сутки, но не был ознакомлен с графиком сменности. Согласно представленной информации, Л. привлекался к труду с 20:00 часов до 8:00 часов, что составляет 12-часовую рабочую смену, при этом к рабочим сменам он привлекается ежедневно. Кроме того, согласно имеющимся сведениям, в таблице учета рабочего времени проставляется только 8 часов при фактически отработанных 12 часах. Л. также выражал несогласие с размером начисляемой заработной платы.

Вместе с тем по итогам обращения в прокуратуру Плесецкого района и Государственную инспекцию труда Архангельской области и НАО, при проведении проверки «случаев очевидного нарушения трудовых прав Л. выявлено не было». Проверкой установлено, что «вопросы, изложенные в обращении о несогласии с режимом труда и отдыха, фактическим учетом рабочего времени, а также начисленной и удержанной заработной платы, влекут за собой индивидуальный **трудовой спор, который подлежит рассмотрению в суде или комиссии по трудовым спорам**».

Стоит отметить, что поступающие по итогам рассмотрения жалоб подобные ответы и формулировки со ссылкой на наличие «индивидуального трудового спора» и необходимость обращения в суд или комиссию по трудовым спорам, по мнению Уполномоченного, неприменимы в отношении жалоб осужденных на нарушение их трудовых прав. Обращает на себя внимание тот факт, что в учреждениях УИС комиссий по трудовым спорам не существует и не может существовать, а **данные проблемы не являются индивидуальными трудовыми спорами** в связи с тем, что в учреждениях не оформляются трудовые договоры, поэтому сделанные выводы и рекомендации не соответствуют действующему законодательству и не могут быть исполнены.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что анализ поступивших жалоб и обращений, а также результаты проведенных проверок **свидетельствуют о многочисленных нарушениях** в сфере привлечения осужденных к труду, условий и оплаты их труда. В значительной степени эти нарушения обусловлены **нечеткой регламентацией** указанных вопросов в положениях об оплате труда осужденных, а также **недостаточным контролем** за соблюдением положений уголовно-исполнительного и трудового законодательства в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

При этом многочисленные нарушения трудовых прав осужденных непосредственно затрагивают права и законные интересы значительного количества

законопослушных граждан – пострадавших от преступлений, несовершеннолетних детей осужденных, их престарелых родителей и др.

Уполномоченным, имеющим многолетний опыт рассмотрения жалоб и обращений в указанной сфере и проведения проверок, на систематической основе проводится анализ проблем, имеющих в сфере привлечения к труду, условий и оплаты труда осужденных, на основе анализа был разработан ряд предложений в целях оптимизации действующего законодательства.

В частности, Уполномоченный полагает, что необходимо законодательно разграничить понятия общественно полезного труда, осуществляемого без оплаты, и производственной деятельности как труда оплачиваемого, путем внесения в УИК РФ соответствующих изменений. В настоящем докладе Уполномоченный считает необходимым в очередной раз обратить внимание компетентных государственных органов на имеющиеся в указанной сфере проблемы.

### Действия сотрудников администрации учреждений

*«Я считаю, что сейчас наши сотрудники начали реагировать более правильно — не отвечают агрессией на агрессию, а отвечают законом».*

*Интервью первого заместителя директора ФСИН России А. Рудого для ТАСС, 12.03.2019*

Конституция РФ провозглашает запрет на пытки, насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание. При этом действующим законодательством установлено право осужденных и лиц, заключенных под стражу, на вежливое обращение со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы. Осужденные и лица, заключенные под стражу, не должны подвергаться жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или взысканию.

Уголовно-исполнительное законодательство устанавливает гарантии и порядок реализации прав, законных интересов и обязанностей осужденных (обвиняемых, подозреваемых) на всех стадиях процесса исполнения наказания.

Принцип законности означает, в первую очередь, обязанность должностных лиц учреждений и органов УИС неукоснительно соблюдать нормы уголовно-исполнительного законодательства с момента прибытия лица в учреждение до момента его освобождения. Отступления и ошибки в правоприменительной деятельности являются нарушением законности и неизбежно должны повлечь за собой ответственность должностных лиц.



Посещение ФКУ КП-3 УФСИН России по Архангельской области, 28.02.2019

Вместе с тем количество жалоб на действия (бездействие) сотрудников учреждений УФСИН остается значительным - в 2019 г. такие жалобы составили около 16% от общего объема обращений в защиту прав осужденных, обвиняемых и подозреваемых. Данный показатель незначительно выше показателя 2018 г.

Наиболее распространены среди этой категории жалобы на непредоставление ответов на обращения и заявления; грубое обращение в отношении подозреваемых, обвиняемых и осужденных; незаконное и необоснованное наложение взысканий; иные действия сотрудников, нарушающие права лиц.

Следует отметить, что факты нарушений, выявленные в ходе проверок, инициированных Уполномоченным и проведенных УФСИН, органами прокуратуры, в ряде случаев находили подтверждение.

- Обвиняемый А. обратился в адрес Уполномоченного с жалобой, в том числе на неполучение ответа от администрации учреждения по его обращению. Проведенная прокуратурой области проверка выявила нарушение администрацией СИЗО п. 4 ст. 1 ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому ответ на письменное обращение должен быть дан в письменной форме.

- К Уполномоченному обратилась обвиняемая И., содержащаяся в следственном изоляторе под стражей. В своем обращении она сообщила о грубом и неуважительном отношении со стороны одного из сотрудников СИЗО, о фактах оставления данным сотрудником ее в помещении душевой на длительное время и др.

Уполномоченный обратился в адрес органов прокуратуры с просьбой о проведении проверки. По результатам проведенной проверки по факту превышения должностных полномочий прокуратурой в книге учета сообщений о преступлениях зарегистрировано сообщение о преступлении, предусмотренном ст. 286 УК РФ, и направлено вместе с материалами проверки в межрайонный следственный отдел СУ СК России по Архангельской области и НАО для рассмотрения в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством.

- От осужденного Ф. поступила жалоба в связи с несогласием с действиями сотрудников данного учреждения. Заявитель сообщил, что по прибытии в учреждение администрацией ему было запрещено иметь при себе спортивные штаны и куртку в связи с тем, что они от разных спортивных костюмов. По результатам проведенной по обращению Уполномоченного УФСИН проверки изъятые спортивная куртка и спортивные трико были выданы Ф. в пользование.

### **Оказание содействия в реализации социальных прав осужденных. Вопросы социальной адаптации и реабилитации осужденных**

Уполномоченный уделяет особое внимание проблемным вопросам оказания содействия в реализации социальных прав лиц, находящихся в учреждениях УФСИН. Указанные обращения в 2019 г. касались ряда вопросов и проблем.



При этом стоит отметить, что количество обращений данной тематики стабильно высокое. Так, в 2019 г. удельный вес таких обращений составил около 8%, а рост их количества – 6%, что подчеркивает нарастающую актуальность данной проблемы.

Следует отметить, что разрешение социальных проблем осужденных не является задачей Уполномоченного. Однако ряд возникающих у осужденных вопросов требует вмешательства и содействия с его стороны.

- В адрес Уполномоченного, обратился осужденный Т., отбывающий наказание в ФКУ ИК-7 УФСИН России по Архангельской области, до осуждения проживавший в Республике Коми, по вопросу реализации пенсионных прав.

Из обращения следовало, что уже длительное время Т. получает пенсию меньше, чем до начала отбывания наказания. Заявитель связывал это с уменьшением районного коэффициента или северной надбавки, по его мнению, перерасчет в сторону уменьшения пенсии был произведен в связи с ненаписанием им соответствующего заявления. Однако четких разъяснений причин сложившейся ситуации от компетентных органов Т. получить не смог, как и рекомендаций по написанию и оформлению соответствующего заявления. С целью оказания содействия Т. Уполномоченным было направлено обращение в адрес ГУ - Отделения пенсионного фонда по Архангельской области с просьбой о проведении соответствующей проверки.

По итогам проверки было установлено, что при поступлении в колонию Архангельской области заявления от Т. через ответственного представителя исправительного учреждения о перерасчете фиксированной выплаты с учетом районного коэффициента (г. Архангельск – 1,2) в Управление ПФР не поступило, размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости Т. был установлен без учета районного коэффициента. При этом только после обращения Уполномоченного ответственным представителем колонии было предоставлено заявление Т. в Управление ПФР на перерасчет фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости с учетом районного коэффициента. В результате деятельности Уполномоченного с 01.07.2019 был произведен перерасчет фиксированной выплаты к страховой пенсии Т. по старости с учетом районного коэффициента.

В 2019 г. Уполномоченному продолжали поступать обращения по вопросам депортации после отбывания наказания.

- В своем обращении к Уполномоченному осужденный С., 2000 г.р., указывал, что он является уроженцем Ханты-Мансийского автономного округа, проживал там до осуждения с матерью - гражданкой Украины, при этом из документов имел только свидетельство о рождении, паспорт гражданина РФ, как и какого-либо другого государства, никогда не оформлял, гражданства не имел. При этом С. сообщил о намерении его депортировать с территории РФ как гражданина Украины после освобождения от отбывания наказания. При этом С. указывал, что паспорт гражданина Украины он не получал, на территории Украины никогда не был, родственников на Украине не имеет. Вместе с тем из предоставленной колонией информации следовало, что в отношении С. Минюстом России было вынесено распоряжение о признании пребывания (проживания) в РФ С., гражданина Украины, нежелательным, при этом срок окончания отбывания наказания С. подходил к концу и составлял около месяца. Уполномоченным была проделана значительная работа по оказанию содействия в решении сложной ситуации С.

Так, было направлено обращение в адрес Управления по вопросам миграции УМВД России (далее - УВМ) с просьбой о предоставлении информации. Из поступившего ответа УВМ следовало, что согласно предоставленным данным принадлежность С. к гражданству Украины все-таки не была не подтверждена. В связи с этим оформить на имя С. свидетельство на возвращение в Украину не представилось возможным. Таким образом, решение о депортации С. в Украину УВМ принято не было по причине невозможности его исполнения. Для определения дальнейшего правового статуса С. на территории РФ Уполномоченным С. были даны исчерпывающие рекомендации.

\*\*\*

Подводя некоторые итоги, Уполномоченный считает возможным отметить, что проблему социальной адаптации и реабилитации бывших осужденных необходимо рассматривать не как отдельные вопросы жизнеустройства конкретных лиц, а определенную систему по разработке и реализации комплекса мер, направленных на ресоциализацию лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, как важного условия снижения рецидивной преступности и повышения

**уровня общественной безопасности в регионе.** Между тем в 2019 г. в Архангельской области лицами, ранее нарушавшими закон, совершено на 7,8% преступлений больше, чем в 2018 г. (при этом по РФ уровень рецидивной преступности снизился на 2,5%). Удельный вес данной категории преступлений в регионе составляет 64,3% (данный показатель по РФ – 58,7%).

Несмотря на принимаемые в регионе меры, отмечается невысокая эффективность деятельности органов государственной власти Архангельской области и органов местного самоуправления. Так, Уполномоченный считает необходимым в очередной раз обратить внимание на необходимость обеспечения функционирования комиссии по вопросам социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, в полном соответствии с Положением, утвержденным Указом Губернатора Архангельской области от 10.10.2012 № 151-у, в частности активизировать деятельность и проводить заседания комиссии о социальной адаптации, как и предусмотрено, не реже одного раза в полгода (стоит отметить, что специально созданная комиссия, заседания которой должны проводиться 2 раза в год, начиная с 2016 г. не собиралась ни разу).

Первоочередным значением для предотвращения рецидивной преступности, а следовательно, для реализации прав законопослушных граждан, обеспечения общественной безопасности в целом является именно решение вопросов социальной адаптации осужденных. Эффективная и комплексная работа с данной категорией компетентными органами в целом способствует созданию благоприятных условий для ресоциализации лиц, освобождающихся из учреждений УИС.

Следует отметить, что Уполномоченный является постоянным членом Координационного совещания при Губернаторе Архангельской области по обеспечению правопорядка в Архангельской области. В 2019 г. на заседании Координационного совещания по инициативе Уполномоченного был рассмотрен вопрос «О совершенствовании мер по ресоциализации лиц, освободившихся из учреждений уголовно-исполнительной системы, эффективности механизмов их социальной адаптации и реабилитации (в рамках областного закона от 16.12.2011 № 402-27-ОЗ)», по результатам рассмотрения которого Губернатором Архангельской области было дано поручение разработать Межведомственный план по социальной адаптации и ресоциализации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы (распоряжение Губернатора Архангельской области от 22.11.2019 № 1087-р).

## **2.8. Соблюдение прав человека в сфере транспортной безопасности и при пассажирских перевозках**

Право на жизнь закреплено в ст. 20 Конституции РФ и провозглашается первым в числе личных прав и свобод человека и гражданина. Без соблюдения этого права теряется весь смысл в установлении и соблюдении иных прав и гарантий. Среди современных угроз и рисков реализации права на жизнь следует отметить проблемы в сфере транспортной безопасности. В связи с этим Уполномоченный считает необходимым привлечь внимание в докладе к данному вопросу.

Обеспечение безопасности дорожного движения имеет целью предупреждение, предотвращение и устранение явлений и опасных ситуаций, угрожающих жизни и здоровью людей, имуществу граждан и их последствий. Поэтому безопасность дорожного движения можно рассматривать с конституционно-правовой точки зрения как одну из гарантий конституционного права на жизнь.

Период 2011-2020 гг. объявлен в мире Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения. В рамках проводимой работы пристальное внимание уделяется вопросам регулирования скорости, проектирования инфраструктуры, безопасности транспортных средств, совершенствования законов и контроля за их

соблюдением, оказания экстренной помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях и руководства деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения.

К сожалению, количество жалоб в адрес Уполномоченного **на нарушения прав граждан на транспорте**, в том числе при осуществлении пассажирских перевозок, не снижается. Анализ жалоб показывает, что данная проблема носит комплексный характер и включает в себя такие компоненты, как безопасность дорожного движения; безопасность пассажирских перевозок, в том числе авиационным транспортом; экономическая, экологическая и информационная безопасность в транспортной сфере.

Уполномоченным на протяжении всего периода деятельности уделялось пристальное внимание вопросам безопасности дорожного движения и пассажирских перевозок. Это обусловлено тем, что они затрагивают большинство населения, во многом определяют безопасность и качество жизни человека. Так, ранее Уполномоченным был подготовлен и опубликован специальный доклад **«Нарушения прав граждан при осуществлении пассажирских перевозок автомобильным транспортом»**. На протяжении ряда лет Уполномоченный и областное Управление ГИБДД проводили совместную акцию «Инвалид», которая была направлена на предупреждение и пресечение нарушений правил остановки и стоянки в местах, отведенных для парковки транспортных средств инвалидов, и тем самым на предотвращение нарушений их прав. Кроме того, Уполномоченный неоднократно обращался в органы местного самоуправления с предложениями по вопросу организации и проведения конкурсов на право заключения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок; осуществления контроля за организацией пассажирских перевозок. Отдельные разделы ежегодных докладов Уполномоченного посвящаются вопросам безопасности граждан при осуществлении пассажирских перевозок. Проводя мониторинг благоустройства территорий населенных пунктов, Уполномоченный уделяет пристальное внимание состоянию проезжих частей, тротуаров, остановок пассажирского транспорта. Кроме того, по вопросам реализации прав граждан в сфере транспортного обслуживания Уполномоченным организуются совместные приемы с Архангельским транспортным прокурором.

Работа по повышению безопасности дорожного движения и снижению смертности на дорогах в Российской Федерации осуществляется на программно-целевой основе. Для эффективного решения проблем, связанных с дорожно-транспортной аварийностью и обеспечением снижения ее показателей, в настоящее время реализуется национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», федеральный проект «Безопасность дорожного движения»; Распоряжением Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р утверждена Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 - 2024 гг. Документы направлены на достижение к 2024 г. целевого показателя сокращения смертности в результате ДТП в 3,5 раза по сравнению с 2017 г. - до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения (к 2030 г. - стремление к нулевому уровню смертности).



### ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ АВАРИЙНОСТИ, АРХАНГЕЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ



### ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ АВАРИЙНОСТИ, РФ



дорожных условий (плохая различимость горизонтальной разметки, недостатки зимнего содержания, отсутствие дорожных знаков и пешеходных ограждений в необходимых местах, неправильное применение, плохая видимость дорожных знаков).

Лидирующее место среди всех ДТП на протяжении нескольких лет занимают столкновение транспортных средств и наезд на пешеходов. В общей сложности на них приходится более 70% всех происшествий и пострадавших в них.

В Архангельской области в 2019 г. также отмечалось сокращение показателей аварийности (на 5,4% по сравнению с 2018 г.). Уменьшилось количество аварий, совершенных по вине пешеходов (с 171 до 144), водителей автобусов (с 82 до 75). В то же время, по данным УМВД России по Архангельской области, в 2019 г. **возросло число ДТП, совершенных водителями в состоянии алкогольного опьянения (+7,9 %), в связи с технической неисправностью (+39,7 %).**

Всего в результате ДТП в 2019 г. на дорогах области **погибло 123 человека. Этот показатель остался на уровне 2018 г.** При этом относительный показатель тяжести последствий от ДТП **увеличился** и составил 6,2 погибших на 100 пострадавших (в 2018 г.

В Архангельской области Постановлением Правительства Архангельской области от 08.10.2013 № 463-пп утверждена государственная программа «Развитие транспортной системы Архангельской области (2014 - 2024 гг.)». В целях создания условий для повышения уровня безопасности дорожного движения на территории Архангельской области, выявления и сокращения количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий на автомобильных дорогах общего пользования Архангельской области в рамках данной программы реализуются мероприятия по повышению безопасности дорожного движения в Архангельской области (подпрограмма № 6). Администрацией МО «Город Архангельск» от 21.05.2019 № 653 утверждена программа «Формирование законопослушного поведения участников дорожного движения в муниципальном образовании «Город Архангельск» на 2019 - 2025 гг., кроме того Постановлением Главы администрации Архангельской области от 03.12.2008 № 89 утверждено «Положение о комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения Архангельской области».

Вместе с тем, несмотря на определенные позитивные изменения (отмечается сокращение основных показателей аварийности), уровень дорожно-транспортной аварийности в стране и в области остается по-прежнему высоким, в 2019 г. **каждое двенадцатое ДТП в РФ заканчивалось смертельным исходом.** В целом по стране более трети всех ДТП были связаны с влиянием неудовлетворительных



Дорожная авария в Холмогорском районе в августе 2019 г. В результате выезда на встречную полосу произошло столкновение, 2 человека погибли (источник news29.ru)

– 5,9). Так, например, только за один день 26.06.2019 на дорогах области погибло 3 человека<sup>1</sup>.

30.04.2019 Уполномоченный принял участие в Четвертом открытом форуме прокуратуры Архангельской области «Безопасность на дорогах. Состояние законности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения». На форуме было отмечено крайне низкое качество и состояние отдельных автомобильных дорог, нарушение требований, предъявляемых к их освещению и содержанию.



Дорожная авария в Холмогорском районе в июле 2019 г. Только за 3 дня произошло 4 смертельных аварии, в том числе по вине пьяных водителей (источник news29. ru)

При этом было отмечено, что большая часть дорожной сети Архангельской области (за исключением федеральных автодорог) на сегодня не соответствует нормативным требованиям. Около 69% автопроисшествий фиксируется на региональных и муниципальных дорогах. В 2019 г. число аварий, связанных с дорожными условиями, увеличилось на 9,1%.

Наиболее многочисленной и самой уязвимой группой участников дорожного движения являются **пешеходы**. Наезды на пешеходов продолжают оставаться вторым по массовости после столкновений видом ДТП (почти 30% всех происшествий), доля числа погибших данной категории участников дорожного движения составляет четверть (25,3%) всех погибших. **В темное время суток погибает каждый шестой из подвергшихся наезду пешеходов**, в то время как в светлое – один из двадцати. В РФ более двух третей (69,5%) наездов на пешеходов произошло из-за нарушений, допущенных водителями, с нарушениями со стороны пешеходов связано 38,1% таких происшествий.

В Архангельской области только за октябрь-ноябрь 2019 г. зарегистрировано 79 ДТП, связанных с наездом транспортных средств на пешеходов, в которых 3 человека погибли и 83 получили травмы различной степени тяжести. **В 39 случаях водители нарушили правила проезда пешеходных переходов.**

Считаем необходимым отметить, что более трети наездов на пешеходов совершено на **пешеходных переходах**. В Архангельской области в 2019 г. был отмечен рост основных показателей аварийности вследствие наездов на пешеходов на пешеходных переходах (+20,4% по сравнению с 2018 г.). Если в среднем по РФ доля наездов, совершаемых на пешеходных переходах, составляет 35,8%, то в Архангельской области – 37,2%, при этом почти в 2 раза увеличилось число наездов со смертельным исходом<sup>2</sup>.

Часто вину за ДТП с пешеходами несут водители: нередко они не пропускают людей на переходе. Во многом этому способствуют и частые изменения российского законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения, регламентирующих порядок передвижения участников дорожного движения по пешеходным переходам.



В результате столкновения автобусов в г. Архангельске в марте 2019 г. пострадали 7 человек (источник news29. ru)

Так, в соответствии с п. 13 ч. 1 Постановления Правительства РФ от 10.05.2010 № 316 «О внесении изменений в Постановление Совета

<sup>1</sup> Источник: news29.ru

<sup>2</sup> Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2019 года. Информационно-аналитический обзор. – М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2019, 27 с.

Министров - Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090», в п. 14.1 Правил дорожного движения слова «**обязан уступить дорогу пешеходам, переходящим проезжую часть по нерегулируемому пешеходному переходу**» были заменены словами «**приближающегося к нерегулируемому пешеходному переходу, обязан снизить скорость или остановиться перед переходом, чтобы пропустить пешеходов, переходящих проезжую часть или вступивших на нее для осуществления перехода**».

Внося изменения в Правила дорожного движения, Правительство РФ исходило из необходимости, чтобы водители не только уступали дорогу пешеходам и другим участникам дорожного движения, но и **сбавляли скорость вплоть до остановки транспортного средства** в то время, когда на проезжей части находится пешеход или велосипедист.

Однако Постановлением Правительства РФ от 14.11.2014 № 1197 трактовка пункта 14.1 Правил вновь подверглась корректировке: водитель «**обязан уступить дорогу пешеходам, переходящим дорогу или вступившим на проезжую часть (трамвайные пути) для осуществления перехода**». В результате, с учетом трактовки термина «уступить дорогу (не создавать помех)» сегодня водители повсеместно проезжают пешеходные переходы (зачастую не снижая скорости) в то время, когда **пешеходы уже находятся на переходе и двигаются по нему**.

Вместе с тем следует отметить, что п. в ч. 1 ст. 21 Конвенции о дорожном движении, заключенной в Вене 08.11.1968, ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 29.04.1974 установлено, что, если движение транспортных средств на пешеходном переходе не регулируется ни световыми дорожными сигналами, ни регулировщиком, водители должны при приближении к этому переходу надлежащим образом снизить скорость, чтобы не подвергать опасности пешеходов, вступивших или вступающих на переход; в случае необходимости надлежит остановиться и пропустить пешеходов.

Следующим сопутствующим фактором большинства трагических случаев при ДТП является нарушение скоростного режима. Это не только увеличивает риск аварии, но и усугубляет ее последствия. Например, увеличение средней скорости транспортного средства на 1 км/ч влечет за собой увеличение на 3% частотности аварий, приводящих к травмам, и увеличение на 4-5% частотности аварий со смертельным исходом. В настоящее время действующее законодательство «допускает» превышение установленной скорости на 20 км/ч без каких-либо штрафных санкций, что чаще всего и происходит на наших дорогах. В то же время за рубежом, например, уже давно действует строгий максимально допустимый порог превышения скорости - от 2 до 5 км/ч, причем обычная разрешенная скорость в населенных пунктах - 50 км/ч (Болгария, Греция, Германия, Италия, Норвегия, Польша, Финляндия, Франция и др.), что позволило существенно снизить смертность на дорогах.



Следует отметить, что с инициативами о снижении допустимого порога превышения скорости неоднократно выступали как органы исполнительной власти РФ, так и представители общественности. Однако решение до настоящего времени не принято. В этой связи Уполномоченный считает необходимым вернуться к рассмотрению вопроса о снижении

порога превышения скорости, а также о снижении разрешенной скорости в городах и населенных пунктах.

Важным шагом к повышению безопасности на дорогах для всех участников дорожного движения, и в первую очередь для пешеходов, как наиболее уязвимых участников дорожного движения, в Архангельской области является обеспечение безопасной инфраструктуры (в том числе тротуаров, безопасных пешеходных переходов, островков безопасности и надземных и подземных переходов).

Прежде всего следует обратить внимание на организацию оптимального **светофорного регулирования**. Обращения к Уполномоченному, мониторинг, проведенный сотрудниками аппарата Уполномоченного показывают, что, к сожалению, зачастую в приоритете оказываются автомобилисты, а не пешеходы, а выставленный временной интервал не обеспечивает возможность для безопасного перехода дороги инвалидами, детьми, пожилыми людьми и маломобильными группами населения. Между тем именно данные категории являются наиболее уязвимыми участниками дорожного движения. Решение проблемы может быть в увеличении продолжительности зеленого сигнала для пешеходов.



Пакет технической документации, ВОЗ, 2017 г.

В качестве примера можно привести опыт г. Москвы, где проводится эксперимент по оптимизации светофорного регулирования с учетом пожеланий горожан. По просьбам жителей на 30 перекрестках была увеличена длительность зеленого сигнала для пешеходов на 3–41 секунду. Важную роль в обеспечении безопасности дорожного движения играет и установка современных светофоров со светодиодными элементами, исключающих блики при ярком солнце.

В целом следует отметить, что изменение политики по вопросам безопасности дорожного движения, как правило, представляет собой поэтапный итерационный процесс, который требует постоянного усовершенствования государственных управленческих решений. В этих целях Всемирной организацией здравоохранения подготовлен пакет технической документации «Спасти жизнь»,

призванный оказать руководителям и специалистам по вопросам безопасности дорожного движения поддержку в их усилиях по значительному сокращению числа смертей в результате дорожно-транспортных происшествий в их странах.

\*\*\*

С учетом географических особенностей нашего региона (протяженная территория, удаленность от центральных регионов страны, недостаточно развитая транспортная инфраструктура) особого внимания заслуживает вопрос соблюдения прав граждан в сфере авиаперевозок пассажиров.

Основными вопросами в обращениях обозначенной тематики являются задержки и отмены авиарейсов, в том числе по причине неисправности воздушного судна или позднего прибытия его в аэропорт отправления.

Необходимо отметить, что работа по защите прав граждан в обозначенной сфере ведется Уполномоченным на системной основе, в том числе на протяжении нескольких лет проводится мониторинг осуществления авиаперевозок на территории Архангельской области. Кроме того, работа по защите прав граждан в сфере авиаперевозок выстраивается в тесном взаимодействии с Архангельской транспортной прокуратурой. Тем не менее, несмотря на принимаемые меры, некоторые проблемы остаются по-прежнему актуальными, в частности, отмена и задержка авиарейсов. Так, по данным Архангельской транспортной прокуратуры, в истекший период 2019 г. на территории Архангельского транспортного региона задержано на 2 часа и более - 282 рейса, отменен - 201. В этой

связи прокуратурой возбуждено 5 дел об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.1.2 КоАП (осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта с нарушением условий, предусмотренных лицензией)<sup>1</sup>.

Также в обращениях к Уполномоченному граждане поднимали вопросы о высокой стоимости авиабилетов, прежде всего на внутрирегиональных авиалиниях, непредоставлении в случае задержки рейсов представителями авиакомпаний своевременной, полной и достоверной информации о дате и времени вылета, о предусмотренных законодательством гарантиях и компенсациях, условиях осуществления дальнейших перевозок в случае транзитных перелетов и т.д.

## 2.9. Права военнослужащих

Ст. 59 Конституции РФ определяет, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина РФ. Гражданин РФ несет военную службу в соответствии с действующим законодательством. В случае если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, гражданин имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Обеспечение гарантий прав и свобод человека и гражданина в столь важной сфере является одним из объектов постоянного внимания Уполномоченного на протяжении ряда лет. В рамках компетенции, определенной Областным законом «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области», Уполномоченным проводится активная работа, направленная на выявление и анализ существующих проблем соблюдения прав граждан в указанной сфере, вопросов взаимодействия территориальных органов военного управления, исполнительной власти и правоохранительных структур, а также ведется системная работа по правовому просвещению и информированию военнослужащих, призывников, их родителей и др. Так, например, в целях правового просвещения, а также совершенствования механизмов защиты прав призывников Уполномоченным был разработан информационно-методический материал «Памятка призывнику».

Представители аппарата Уполномоченного на постоянной основе входят в состав Областной призывной комиссии для проведения призыва граждан на военную службу и направления граждан на альтернативную гражданскую службу в Архангельской области.

Вопросы, с которыми обращались граждане в 2019 г., касались тем, связанных с реализацией гражданами права на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, реализации прав военнослужащих, уволенных с военной службы, на социальную защиту, меры социальной поддержки (гарантии и льготы), предусмотренные законодательством и др. При этом обращения и жалобы содержали, в том числе просьбы о предоставлении соответствующих разъяснений, об оказании содействия в восстановлении прав и законных интересов по указанным вопросам.

По каждому из поступивших обращений Уполномоченным было оказано максимально возможное содействие, в ряде случаев Уполномоченный был вынужден направлять запросы о предоставлении информации и обращения о проведении соответствующих проверок.

- *В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина М. с жалобой на ненадлежащее проведение проверки Военным комиссаром г. Архангельска по его обращению. Из обращения следовало, что заявитель обратился с заявлением на имя Военного комиссара г. Архангельска, однако получил отказ в его рассмотрении. М. посчитал, что ответ дан не по существу, не дана оценка фактам, указанным в обращении, что в целом нарушает его права. Копия ответа, полученная от Военного*

---

<sup>1</sup> Письмо Архангельской транспортной прокуратуры от 19.12.2019 № 23-7-2019

комиссара, была приложена к обращению и вызвала не только удивление, но и сомнения в его подлинности: настолько данный ответ был «неформальным» и «неформатным». Так, в качестве обращения к заявителю было указано «Незнакомец!». Далее заявителю сообщалось, что заявление написано не им самим, и поэтому Военный комиссариат имеет право на него не отвечать.

Вместе с тем в соответствии с действующим законодательством при рассмотрении обращения должно обеспечиваться объективное, всестороннее и своевременное его рассмотрение, а также должны приниматься меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в адрес Военной прокуратуры Северодвинского гарнизона, в котором Уполномоченный отметил, что подобные ответы на обращения граждан, составленные с нарушениями установленных требований, не только нарушают право граждан на обращение, но и в целом влекут за собой умаление авторитета Вооруженных Сил РФ.

Прокуратура полностью согласилась с доводами Уполномоченного. По результатам проверки, проведенной на основании обращения Уполномоченного, было установлено, что при рассмотрении обращения М. были допущены нарушения, заключающиеся в неполноте и необъективности разрешения обращения. В этой связи в адрес Военного комиссара г. Архангельска было внесено представление. Кроме того, в его

действиях было усмотрено нарушение ст. 5.59 КоАП РФ, в связи с чем было вынесено постановление по делу об административном правонарушении, которое направлено для рассмотрения в мировой суд.

Актуальными вопросами в 2019 г. в сфере призыва были темы, связанные с альтернативной гражданской службой. Значительная часть поступивших обращений по данной тематике касалась вопросов обжалования отказов в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

Вместе с тем альтернативная гражданская служба – это особый вид

### Альтернативная гражданская служба в Архангельской области 2019 г.



\*Письмо Военного комиссариата Архангельской области № 1/98 от 13.01.2020

трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. При этом Федеральным законом от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» установлены исчерпывающие основания для отказа в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой. Призывнику может быть отказано, если:

- он нарушил срок и (или) порядок подачи заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, определяемые ст. 11 вышеуказанного Федерального закона и положениями Порядка прохождения альтернативной гражданской службы, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.05.2004 № 256;

- характеризующие его документы и другие данные не соответствуют доводам гражданина о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;

- в заявлении гражданина о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой и прилагаемых к нему документах указаны заведомо ложные сведения;

- он дважды вызывался на заседания призывной комиссии и не являлся на них без уважительной причины;

- ранее ему была предоставлена возможность пройти альтернативную гражданскую службу и он от нее уклонился.

При поступлении жалоб по вопросам замены военной службы по призыву альтернативной гражданской службой Уполномоченным направлялись соответствующие обращения в адрес Военного комиссариата Архангельской области.

Вместе с тем в зоне внимания Уполномоченного в течение 2019 г. оставались вопросы реализации прав военнослужащих, в том числе уволенных с военной службы, на социальную защиту, гарантии и льготы, предусмотренные законодательством и др.

- *Гражданин Н. обратился в адрес Уполномоченного с просьбой об оказании содействия по вопросу оформления удостоверения ветерана боевых действий.*

*Из представленной в обращении информации и копий документов следовало, что Н. в период 1994-1995 гг. проходил военную службу в условиях чрезвычайного положения.*

*В своем обращении Н. указывал, что обращался в компетентные органы с заявлением о выдаче ему удостоверения ветерана боевых действий, в чем ему было отказано ввиду того, что в представленных им документальных материалах не было отражено сведений о его фактическом участии в выполнении задач по охране конституционных прав граждан, восстановлению мира, поддержанию правопорядка, обороне границы, стабилизации обстановки, охране и обороне важных государственных объектов в условиях чрезвычайного положения и при вооруженном конфликте.*

*Вместе с тем среди документов, представленных заявителем, содержалась архивная справка, в которой указано, что ряд сведений, содержащихся в заявлении, могут быть предоставлены только по запросу органа, к компетенции которого относится принятие решения о наличии оснований для отнесения Н. к категории ветерана боевых действий. Таким образом, документы (сведения), которые могли бы подтвердить право Н. на соответствующие социальные льготы, получить оказалось затруднительно.*

*В целях оказания содействия в восстановлении прав Н. Уполномоченным был направлен запрос в Центральный пограничный архив ФСБ РФ с просьбой оказать заявителю максимально возможное содействие в реализации его законных прав. На обращение Уполномоченного был получен ответ. При этом заявителю была представлена подробная информация о его дальнейших действиях и способах, которые он может использовать для защиты его прав, в том числе в судебном порядке.*

## **2.10. Соблюдение прав женщин в единстве с основными правами и свободами. Проблема распространения насилия в отношении женщин**

Конституция РФ гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения... Таким образом, на конституционном уровне закреплены положения о равных правах и свободах мужчин и женщин, а также о равных возможностях для их реализации. Однако в реальной жизни провозглашение права, его признание не всегда означает обеспечение его реализации на практике. К сожалению, нередки случаи дискриминации по признаку пола или гендерной дискриминации в различных сферах нашей жизни: на работе, в семье, в обществе в целом.

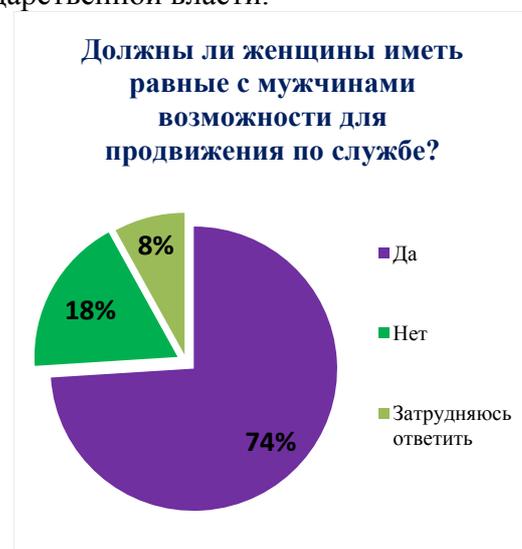
При этом гендерная дискриминация зачастую проявляется как неофициальное фактическое неравенство, укоренившееся в социальных традициях, обычаях и представлениях. Нарушения прав женщин носят в большей степени латентный характер, то есть сами женщины не так часто обращаются с этими проблемами, не заявляют о

каких-либо ущемлениях их прав, так как считают такую ситуацию нормой, не воспринимают ее как дискриминацию по половому признаку.

**Вопросы реализации и защиты прав женщин на протяжении многих лет находятся в сфере внимания Уполномоченного.** В адрес Уполномоченного женщины чаще обращаются по вопросам защиты трудовых прав; прав женщин, содержащихся в местах лишения свободы; по вопросам, связанным с институтом брака, правами детей. И по большей части данные обращения не содержат просьбы женщин защитить их права от гендерной дискриминации. Однако в практике Уполномоченного все же есть подобные примеры, по одному из которых даже удалось добиться решения суда с признанием действий работодателя в отношении своих сотрудниц дискриминацией.

Еще в 2011 г. в адрес Уполномоченного поступили рекомендации, разработанные для уполномоченных по правам человека в субъектах РФ Комитетом по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы ФС РФ – с предложениями систематически предоставлять специальные доклады о нарушении прав женщин в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти.

Уполномоченным за истекший период подготовлено 4 специальных доклада, целью которых является привлечение постоянного внимания органов законодательной и исполнительной власти, общественности к проблемам гендерного неравенства в различных сферах жизнедеятельности. В докладах содержится информация по вопросам, связанным с соблюдением прав женщин на участие в органах государственной власти; трудовых прав женщин и дискриминацией в этой сфере; прав женщин, содержащихся в местах лишения свободы; а также о проблеме распространения семейно-бытового насилия в отношении женщин (с докладами Уполномоченного можно ознакомиться на официальном сайте <http://www.pomourpolnom.ru>).



*\*по данным опроса Фонда общественного мнения*

\*\*\*

Особое внимание Уполномоченного в контексте рассматриваемых вопросов привлечено к **проблеме распространения насилия в отношении женщин.**

Статистика о фактах насилия в отношении женщин неутешительна: каждую третью женщину в мире хоть раз в жизни избивали, принуждали к половой связи или иным образом унижали<sup>1</sup>. Однако и эта статистика не вполне отражает реальный масштаб проблемы. По большей части насилие остается невидимым, о нем не принято говорить вслух, для большинства женщин – это вопрос табуированный, не обсуждаемый ни с кем. Вместе с тем международным правозащитным сообществом признано, что **насилие в отношении женщин**



<sup>1</sup> Насилие в отношении женщин // Официальный сайт ВОЗ/ <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

является нарушением прав человека и основных свобод женщин, а также препятствует или не позволяет им пользоваться этими правами и свободами.

В России изменения последних десятилетий в общественно-политической и социально-экономической жизни, снижение уровня и качества жизни населения, потеря духовно-нравственных ориентиров, к сожалению, способствовали росту асоциальных явлений, распространению культа силы и агрессии. Домашнее/бытовое насилие сегодня стало одной из самых распространенных форм насилия. Среди специалистов даже закрепился новый термин «уровень толерантности общества к насилию и жестокости». И как показывают опросы и экспертные оценки, уровень этой толерантности достаточно высок - насилие стало частью повседневной нормы<sup>1</sup>. К сожалению, насилие во многих ситуациях начинает восприниматься как нечто обычное, почти как норма.

В истекшем году Санкт-Петербургским государственным университетом (СПбГУ) по заказу Государственной Думы СФ РФ во всех субъектах РФ было проведено экспертно-аналитическое исследование по теме домашнего насилия. Согласно результатам исследования, в структуре потерпевших от семейного насилия доля женщин составляет от 70 до 75%. При этом в структуре супружеского насилия доля женщин еще выше - от 85% до 91%. В ходе опроса каждый 40-й респондент сообщил, что в течение последнего года страдал от насилия, примененного членом семьи<sup>2</sup>.

И, несмотря на распространенность этого явления, в нашей стране сегодня **отсутствует единый национальный механизм, в том числе на уровне законодательной базы, по предотвращению и преодолению насилия в отношении женщин.** С периода первых поступательных действий государства в отношении выработки единой федеральной политики против домашнего насилия в России так и не была введена единая национальная стратегия в отношении данной проблемы, слабо развита система социальных учреждений помощи жертвам домашнего насилия и отсутствует необходимое бюджетное финансирование. Как показывает практика, большинство государственных мер в отношении решения данной проблемы носят декларативный характер.

**Число потерпевших от преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенных в отношении члена семьи (по данным МВД России)**

	2016 г.		2017 г.		2018 г.		9 мес. 2019 г. <sup>3</sup>
	Всего	из них женщин	Всего	из них женщин	Всего	из них женщин	
<b>Число потерпевших от преступлений</b>	65 543	49 765	36 037	25 667	33 235	23 518	<b>15 381*</b> <i>количество преступлений в отношении женщин в сфере семейно-бытовых отношений</i>
<i>из них от преступлений, совершенных в отношении:</i>							
супруга	29 788	27 256	15 504	13 360	14 722	12 516	...
сына, дочери	12 314	6 419	8 020	3 911	7 142	3 584	...

<sup>1</sup> Официальный сайт Левада-центр// <https://www.levada.ru/2019/07/03/idet-sistematicheskaya-rabota-po-podderzhaniyu-straha/>

<sup>2</sup> Исследование: около 75% пострадавших от насилия в семье - женщины // Официальный сайт ТАСС / <https://tass.ru/obschestvo/7025013>

<sup>3</sup> В МВД назвали число пострадавших от домашнего насилия женщин // Официальный сайт РБК/ <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5dd6844f9a794787117e082d>

Существующие законодательные нормы имеют широкое поле для трактовки, трудно применимы, а также не обеспечивают жертвам домашнего насилия должного уровня поддержки и защиты. Вместе с тем принятие Федерального закона от 07.02.2017 № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса РФ», фактически декриминализирующего побои в семье, перевело их из разряда уголовных преступлений в административные правонарушения. В связи с этим число зарегистрированных уголовных преступлений и потерпевших от преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенных в отношении члена семьи, в 2017-2018 гг. снизилось практически в 2 раза по сравнению с 2016 г., когда «побои» в отношении близких родственников еще квалифицировались как уголовное преступление. Однако данная статистика не может реально отражать уровень насилия в семьях, снижение показателей объясняется применением к нарушителям административной ответственности. Кроме того, ряд экспертов отмечает, что наряду со снижением общего числа уголовных преступлений в этой сфере, наблюдается рост числа тяжких преступлений в семейно-бытовой сфере, что свидетельствует о том, что декриминализация правонарушений, совершенных в семейно-бытовых конфликтах впервые, фактически привела к усугублению и без того сложной ситуации с домашним насилием.

Следует отметить, что проблема распространения насилия в отношении женщин является универсальной и типичной для всех субъектов РФ. Что касается Архангельской области, то, безусловно, эта проблема не менее актуальна. По данным УМВД России по Архангельской области<sup>1</sup>, статистика о совершении преступлений в отношении женщин на территории региона выглядит следующим образом:

	Количество потерпевших женщин		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.
<b>ВСЕГО</b>	6911	6666	6630
Особо тяжкие	163	206	130
Тяжкие	988	1033	1689
Средней тяжести	2450	2208	1886
Небольшой тяжести	3310	3219	2925
<i>Против жизни и здоровья (гл. 16 УК РФ), из них:</i>	827	887	822
- убийство (ст. 105, 107, 108)	52	38	30
- причинение смерти по неосторожности (ст. 109)	0	0	22
- доведение до самоубийства (ст. ПО, 110.1, 110.2)	0	0	1
- умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111)	44	47	29
- умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112)	65	73	75
- причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью (ст. 113, 114)	0	0	0
- умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115)	110	88	114
- побои (ст. 116)	59	35	36
- нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 116.1)	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>44</b>
- истязание (ст. 117)	158	184	170
- причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности (ст. 118)	14	12	16
- угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119)	292	365	285
- иные (глава 16 УК РФ)	23	21	0
<i>Против свободы, чести и достоинства личности (гл.</i>	13	21	27

<sup>1</sup> Письмо УМВД России по Архангельской области от 24.01.2020 № 18/191

<i>17 УК РФ), из них:</i>			
- похищение человека (ст. 126)	0	1	1
- незаконное лишение свободы (ст. 127)	9	5	3
	<b>Количество потерпевших женщин</b>		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.
- торговля людьми (ст. 127.1)	0	0	0
- иные (гл. 17 УК РФ)	4	15	23
<i>Против половой неприкосновенности и половой свободы (гл.18 УК РФ), из них:</i>	256	235	166
- изнасилование и покушение на изнасилование (ст. 131, ст. 30, ст. 131)	32	17	22
- насильственные действия сексуального характера (ст. 132)	166	117	61
- понуждение к действиям сексуального характера (ст. 133)	0	4	3
- развратные действия (ст. 135)	26	44	46
<i>Против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19 УК РФ)</i>	218	198	141

Согласно статистике УМВД, в Архангельской области за 2019 г. по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» возбуждено 7103 административных дела, из них по 3175 фактам составлены протоколы об административных правонарушениях.

По итогам 2019 г. в регионе увеличилось число преступлений, выявленных участковыми уполномоченными полиции, предусмотренных ст. 115, 116 УК РФ – на 0,3%, 117 УК РФ - на 8% и 213 УК РФ – на 12,5%.

**В своей деятельности по защите прав женщин, подвергшихся, в том числе семейному насилию, Уполномоченный** активно взаимодействует как с органами государственной власти и государственными социальными учреждениями региона, так и с общественными объединениями. Уполномоченный выступает инициатором и на постоянной основе принимает участие в рабочих совещаниях, круглых столах, конференциях, иных мероприятиях, посвященных данной тематике. В 2016 г. Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «Права женщин как неотъемлемая составляющая прав человека. Проблема распространения насилия в отношении женщин», который был презентован представителям уполномоченных государственных органов, женских общественных объединений региона в рамках тематического круглого стола. По итогам данного мероприятия при Уполномоченном была создана рабочая группа по вопросам противодействия насилию в отношении женщин. В состав рабочей группы вошли министр труда, занятости и социального развития Архангельской области, председатель комитета Архангельского областного Собрания депутатов по социальной политике, здравоохранению и спорту, представитель УМВД России по Архангельской области, члены Экспертного совета по вопросам обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном. По итогам ее функционирования был разработан информационный материал, предназначенный для женщин, ставших жертвами бытового насилия. Основная цель, которую преследовали члены рабочей группы при подготовке сборника, - оказание содействия и помощи женщинам, подвергшимся различным формам насилия, а также их родственникам. Проблемным аспектом насилия в отношении женщин является недостаточная информированность о том, какие действия необходимо предпринимать, столкнувшись с насилием, куда обратиться за помощью. Изданная брошюра включает информацию о различных формах и проявлениях насилия, об учреждениях и общественных организациях, в которых можно получить социальную и психологическую помощь, а также предлагает алгоритм действий по применению к обидчику административных и уголовных мер.

На протяжении ряда лет Уполномоченный ведет значительную просветительскую деятельность, направленную на привлечение внимания государственных органов и представителей гражданского общества к проблеме распространения семейно-бытового насилия. Уполномоченным проводятся тематические «горячие линии», на официальном сайте размещаются различные информационно-справочные материалы, с 2019 г. распространяются буклеты новой редакции «Если Вы стали жертвой домашнего насилия».

\*\*\*

Вместе с тем в апреле 2019 г. в первом постановлении ООН о домашнем насилии в России Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) вынес решение в пользу Ш. Тимаговой – жертвы домашнего насилия и обязал Россию выплатить ей «адекватную финансовую компенсацию»<sup>1</sup>. При рассмотрении дела CEDAW заявил, что Россия должна изменить свои законы, чтобы **криминализовать насилие по признаку пола и должным образом расследовать обвинения в насилии в отношении женщин**. России был установлен срок шесть месяцев, чтобы представить письменный ответ с подробным описанием шагов, предпринятых по этому делу.

В июле 2019 г. ЕСПЧ впервые присудил россиянке компенсацию за домашнее насилие (дело № 41261/17 от 09.07.2019 «Володина против России»). Суд пришел к выводу, что действия российских властей в отношении заявительницы «...не были просто задержкой решения проблемы насилия против нее, а вытекали из нежелания государства признать серьезность и масштабы проблемы домашнего насилия и ее дискриминационное воздействие на женщин»<sup>2</sup>.

В связи с изложенным остроактуальным остается вопрос о разработке и принятии специального закона о профилактике и борьбе с семейно-бытовым насилием. В течение последних 30 лет в России было разработано более 40 проектов закона о насилии в семье, но ни один из них не выдержал и первого чтения в Государственной Думе ФС РФ. В декабре 2019 г. очередной проект Федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» был опубликован Советом Федерации ФС РФ для общественного обсуждения. Как отмечают авторы законопроекта, акценты сместились именно на профилактику домашнего насилия, оказание психологической и юридической помощи пострадавшим, развитие механизма межведомственного взаимодействия. Важнейшей нормой законопроекта является оформление сотрудниками правоохранительных органов защитных предписаний, в которых определяется перечень мер защиты лиц, подвергшихся семейно-бытовому насилию, а также судебных защитных предписаний, включающих обязанности нарушителя получить специализированную психологическую помощь, покинуть место совместного жительства с лицом, подвергшимся семейно-бытовому насилию, и др. Разработка данного законопроекта, как и в предыдущих редакциях, вызвала значительный общественный резонанс.

Следует отметить, что на протяжении ряда лет **Уполномоченный ведет значительную работу по содействию совершенствованию законодательства в сфере реализации и защиты прав женщин**.

• В 2015-2016 гг. Уполномоченный принял участие в нескольких масштабных мероприятиях международного и федерального уровня, посвященных данной проблематике: Первом Евразийском женском форуме «К миру, гармонии и социальному благополучию», а также рабочем совещании с лидерами женских общественных объединений нашей страны, прошедшем под председательством В.И. Матвиенко. В

<sup>1</sup> Постановление Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 65/2014 от 26.03.2019 / [https://www.srji.org/upload/medialibrary/9b4/CEDAW\\_C\\_72\\_D\\_65\\_2014\\_28366\\_E.pdf](https://www.srji.org/upload/medialibrary/9b4/CEDAW_C_72_D_65_2014_28366_E.pdf)

<sup>2</sup> Дело № 41261/17 от 09.07.2019 «Володина против России // Официальный сайт Европейского Суда по правам человека/ <http://european-court-help.ru/delo-41261-17-volodina-protiv-rossii/>

итоговой декларации Евразийского женского форума была подчеркнута важность повышения роли женщин в достижении глобальных целей устойчивого развития, всестороннего и гарантированного участия и продвижения женщин в государственном управлении и в выборах всех уровней, в общественно-политической жизни, в устранении правовых, административных, культурных, экономических препятствий для этого. В Совете Федерации ФС РФ по итогам прошедших мероприятий была создана рабочая группа по реализации решений итоговой декларации форума. Уполномоченный выступил с предложением рекомендовать Совету Федерации ФС РФ провести широкое обсуждение и подготовить предложения по разработке национальных программ и законодательных механизмов, направленных на реализацию конституционного принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин, в том числе в сфере предотвращения и преодоления насилия в отношении женщин в РФ. С удовлетворением хочется отметить, что **предложения Уполномоченного были рассмотрены и поддержаны**, о чем свидетельствует направленное в адрес Уполномоченного письмо с благодарностью от имени заместителя Председателя Совета Федерации ФС РФ Г.Н. Кареловой.

Необходимо отметить, что Правительством РФ в целях создания равных возможностей для реализации женщинами их законных прав и свобод, в соответствии с положениями Конституции РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, была утверждена Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017 - 2022 гг. (далее – Национальная стратегия действий), определившая основные направления государственной политики нашей страны в этой сфере.

В декабре 2019 г. во исполнение п. 25 Плана мероприятий по реализации Национальной стратегии действий Министерством труда и социальной защиты РФ были разработаны Рекомендации по формированию региональных планов и управленческих механизмов, направленных на улучшение положения женщин на 2019-2022 гг. (утверждены Приказом от 30.12.2019 № 840). Необходимо отметить, что в ряде разделов данных Рекомендаций содержится прямое указание на необходимость участия региональных уполномоченных по правам человека в реализации указанных мероприятий (раздел 9 «Профилактика и предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин», раздел 10 «Расширение участия женщин в общественно-политической жизни»). Кроме того, в целях обеспечения межведомственного взаимодействия при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией Национальной стратегии действий, Рекомендациями предусмотрено создание координационного (совещательного) органа либо наделение действующих координационных и совещательных органов по демографической и семейной политике соответствующими полномочиями. Учитывая положения Рекомендаций, а также практику работы Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в сфере защиты прав женщин, Уполномоченный подготовил ряд предложений для включения в региональный план мероприятий по реализации Национальной стратегии действий и направил в адрес министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области. Кроме того, Уполномоченный выразил свое согласие на его включение в состав Координационного совета при Правительстве Архангельской области по реализации регионального плана.

Уполномоченный принял активное участие в масштабном международном мероприятии, посвященном проблемам дискриминации и насилия в отношении женщин. В рамках совещания был рассмотрен зарубежный и региональный опыт противодействия семейно-бытовому насилию, а также механизмы защиты пострадавших. Особое внимание было уделено проблеме отсутствия федерального законодательства о противодействии насилию в семье. В мероприятии приняли участие уполномоченные по правам человека в СЗФО, представители Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного по

правам ребенка в Санкт-Петербурге, Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, адвокатских палат Санкт-Петербурга и Москвы, научно-экспертного сообщества, правоохранительных органов, медицинских учреждений, руководители некоммерческих организаций, работающих в сфере защиты от дискриминации и др. Среди зарубежных участников – представители Программного офиса Совета Европы в России, офиса ответственного за совместную программу РФ и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, эксперты из Норвегии и Нидерландов. Уполномоченный принял активное участие в дискуссии и выступил на тему «Противодействие насилию в отношении женщин. Опыт Уполномоченного по правам человека в Архангельской области».

*• В 2019 г. Уполномоченный продолжил активную работу в указанной сфере. Так, в своем обращении в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ среди важнейших социально-значимых вопросов, требующих разрешения на федеральном уровне, особое внимание Уполномоченный уделил проблеме распространения насилия в отношении женщин и необходимости скорейшего принятия специального закона по профилактике и борьбе с семейно-бытовым насилием.*

Вместе с тем, говоря о законотворчестве в области противодействия распространению насилия в отношении женщин на региональном уровне, следует отметить лишь один относительно успешный пример принятия специального закона – это **закон Архангельской области от 03.06.2003 № 171-22-ОЗ «О социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье»**. До сих пор Архангельская область является единственным субъектом РФ, где принят и функционирует подобный нормативный правовой акт.

В рамках реализации данного закона в 3 государственных учреждениях социального обслуживания семьи и детей Архангельской области созданы и успешно функционируют социальные гостиницы, предоставляющие временный приют для женщин, подвергшихся любым формам физического и психического насилия, и женщин, в отношении которых существует угроза применения насилия в семье.

Безусловно, значительный вклад в борьбу с насилием в отношении женщин вносят общественные объединения. В Архангельской области уже более 10 лет активно функционирует Архангельская региональная общественная организация «Кризисный центр «Надежда» (далее – Кризисный центр). Сотрудники центра работают с семьей по проблеме домашнего насилия в отношении женщин и детей, разрешения конфликтов в пред- и послеразводовой ситуации, оказывают психологическую помощь в кризисных ситуациях, социально-психологическое консультирование обидчиков (авторов насилия). Кризисный центр поддерживает постоянную работу «телефона доверия» для пострадавших в ситуации домашнего насилия.

В истекшем году Уполномоченный продолжил конструктивное взаимодействие с общественными объединениями по данным вопросам. Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение председателя Общероссийской общественной организации защиты семьи «Родительское Всероссийское сопротивление» по вопросу разработки специального закона по предотвращению насилия в отношении женщин. В своем ответе Уполномоченный выразил четкую позицию по указанному вопросу, отметив, что **является последовательным сторонником разработки законодательных механизмов, направленных против насилия в семье.**

*В частности Уполномоченным на различных площадках были выдвинуты следующие предложения о необходимости:*

*- реализации мероприятий, разработки нормативных правовых актов в рамках положений Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017-2022 гг.;*

*- создания и активного функционирования единого координирующего органа по вопросам реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017-*

*2022 г. в целях усиления межведомственного взаимодействия уполномоченных органов власти и представителей общественности;*

*- скорейшего принятия единого специального закона о профилактике и борьбе с насилием в отношении женщин;*

*- рассмотрения вопроса о переводе уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 116.1 УК РФ, из категории дел частного обвинения в категорию дел частно-публичного обвинения (по аналогии со ст. 116) и рассмотрения вопроса о возвращении в ст. 116 УК РФ формулировки о причинении насилия «в отношении близких лиц».*

## Заключение

Права и свободы человека – базовый приоритет нашего государства. Конституция РФ закрепила их высочайший статус. Степень их защищенности определяет социальный климат в государстве и уровень стабильности в обществе. Поэтому решение задач экономического и политического развития напрямую связано с устойчивым развитием прав и свобод человека. В истекшем году в Архангельской области органами государственной и местной власти различных уровней принимались серьезные меры и решения, направленные на повышение уровня жизни и реализацию законных прав людей. Впервые за ряд лет были приняты решения об увеличении размеров различных социальных выплат и их индексации:

- предусмотрено поэтапное повышение ежемесячной денежной выплаты ветеранам войны и труда, труженикам тыла, лицам, пострадавшим от политических репрессий: с 01.10.2019 ЕДВ выросла с 456 до 656 руб., а с 01.01.2020 увеличилась до 856 руб. С 2021 г. размер ежемесячной денежной выплаты будет ежегодно индексироваться на уровень инфляции в Архангельской области;

- увеличен размер государственной помощи по социальному контракту с 25 тыс. до 80 тыс. руб. в год;

- с 30 тыс. до 35 тыс. руб. увеличена единовременная выплата женщинам, родившим первого ребенка в возрасте от 20 до 25 лет (ранее ее получали женщины в возрасте от 22 до 24 лет включительно);

- выплата субсидии на улучшение жилищных условий при рождении одновременно трех и более детей в размере 2 млн руб.;

- многодетные семьи смогут получить региональный материнский капитал в размере 105 тыс. руб. (ранее 50 тыс. руб.);

- многодетным семьям предоставляется денежная выплата в размере 210 тыс. руб. взамен земельного участка;

- многодетным семьям предусмотрена компенсация расходов, связанных с оплатой коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами;

- увеличен размер вознаграждения профессионального опекуна за осуществление им профессиональной опеки над недееспособными гражданами с 2993 руб. до 3153 руб.;

- в областном бюджете 2020 г. предусмотрены средства на оплату проезда граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места проживания до места получения медицинской помощи и обратно (выделено 10,8 млн руб.);

- в интересах защиты прав граждан в 2019 г. создан специальный фонд, который будет финансировать завершение строительства проблемных жилищных и социальных объектов и др.

В то же время, несмотря на принимаемые меры, в различных сферах жизнедеятельности сохраняются проблемы, требующие своего разрешения. Это в определенной степени подтверждается неснижающимся количеством обращений в адрес Уполномоченного и выявляющимися при их рассмотрении нарушениями прав человека.

Проведенный анализ показал, что наряду с причинами объективного характера – как правило, ограниченностью ресурсов - к этим нарушениям приводят и такие, как низкий уровень правового сознания, отсутствие в общественном сознании прямой зависимости между правом и ответственностью, низкая исполнительская дисциплина, имеющий значительные масштабы формализм.

Истекший год впервые так наглядно продемонстрировал, что обеспечение права на информацию о принимаемых государственных решениях с одной стороны, все чаще становится своего рода ключом к обеспечению иных прав человека, а с другой – может создавать и создает условия для социальной напряженности. А это, в свою очередь,

требует серьезных усилий как по совершенствованию законодательства, так и механизмов его реализации.

Подводя итоги, Уполномоченный выражает надежду, что нашедшие отражение в докладе проблемы, связанные с реализацией законных прав граждан в регионе, будут учтены органами государственной власти и местного самоуправления всех уровней при определении ими текущих и перспективных задач их деятельности.

Уполномоченный выражает благодарность за взаимодействие и сотрудничество, за помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, всем органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам, общественным организациям и общественным помощникам Уполномоченного.

Уполномоченный по правам человека  
в Архангельской области  
Л.В. Анисимова

Предложения по совершенствованию федерального законодательства

№	Адресат	Тема
1.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения по внесению изменений в ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части компенсации инвалидам расходов по оплате содержания жилого помещения независимо от вида жилых помещений, в которых они проживают
2.	ФСИН России	Предложения к проекту ведомственного акта «О внесении изменений в приказ ФСИН России от 11.01.2012 № 5 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы»
3.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения в проект рекомендаций Совета Европы о правовом положении института омбудсмена в государствах – членах Совета Европы
4.	Уполномоченный по правам человека в РФ; Архангельское областное Собрание депутатов <i>(комитет по развитию институтов гражданского общества);</i> Правительство Архангельской области <i>(Правовой департамент администрации Губернатора АО и Правительства АО)</i>	Предложения к проекту федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»
5.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения по внесению изменений в проект совместного приказа Министерства здравоохранения РФ и Министерства труда и социальной защиты РФ «Об утверждении Порядка взаимодействия медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, со стационарными организациями социального обслуживания, предназначенными для лиц, страдающих психическими расстройствами, включая правила отбора лиц, страдающих психическими расстройствами, нуждающихся в помещении в указанные стационарные организации социального обслуживания, направления этих лиц в указанные стационарные организации социального обслуживания, порядок социализации и трудоустройства этих лиц, а также критерии выписки лиц, страдающих психическими расстройствами, из указанных стационарных организаций социального обслуживания»
6.	Минюст России	Предложения к проекту приказа Минюста России «Об утверждении дисциплинарного устава уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»
7.	Минюст России	Предложения к проекту поправок в УИК РФ (урегулирование порядка получения осужденными посылок в размере 20 кг)
8.	Министерство труда и социальной защиты РФ; Министерство здравоохранения РФ	О рассмотрении предложений Уполномоченного по внесению изменений в проект совместного приказа Министерства здравоохранения РФ и Министерства труда и социальной защиты РФ «Об утверждении Порядка взаимодействия медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, со стационарными организациями социального обслуживания, предназначенными для лиц, страдающих психическими расстройствами, включая правила отбора лиц, страдающих психическими расстройствами, нуждающихся в помещении в указанные стационарные организации социального обслуживания, направления этих лиц в указанные стационарные организации социального обслуживания, порядок социализации и трудоустройства этих лиц, а также критерии

		выписки лиц, страдающих психическими расстройствами, из указанных стационарных организаций социального обслуживания»
9.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения по вопросу обеспечения беспрепятственного доступа уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в отделы полиции, а также включения в ведомственные нормативные документы (Инструкцию о пропускном режиме на территории охраняемого объекта) в Перечень лиц, имеющих право входа на территорию охраняемого объекта, на основании служебных документов Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченного по правам человека в субъектах РФ
10.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения к проекту Методических рекомендаций о практике применения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»
11.	Комиссия Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ по вопросам межбюджетных отношений и налоговому законодательству	Предложения по защите прав граждан при неисполнении долговых обязательств
12.	Минюст России	Предложения к проекту приказа Минюста России «О внесении изменений в Порядок организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, утвержденный приказом Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285»
13.	Министерство труда и социальной защиты РФ	Предложения к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части увеличения размеров штрафов, налагаемых на юридических и физических лиц за уклонение от соблюдения прав инвалидов)»
14.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения о внесении изменений в действующее федеральное законодательство в части пересмотра и конкретизации перечня денежных выплат, подлежащих учету при исчислении среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, и устанавливающих исключение ЕДВ из расчета среднедушевого дохода
15.	Министерство здравоохранения РФ	Предложения к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за неоказание условий для обеспечения качества и доступности медицинской помощи»
16.	Минюст России	Предложения к проекту приказа Минюста России «О внесении изменений в Порядок создания, функционирования и ликвидации изолированных участков в исправительных колониях, лечебных исправительных учреждениях и лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы, утверждённый приказом министерства юстиции РФ от 11.02.2015 № 33»
17.	Минюст России	Предложения в проект приказа Минюста России «Об утверждении Порядка создания и функционирования участков исправительных центров, расположенных вне исправительных центров, но в пределах субъектов РФ, на территории которых они находятся»
18.	Минюст России	Предложения к проекту нормативного правового акта Минюста России «Об установлении возможности размещения осужденных, перечисленных в пунктах «а», «б» и «в», «г» в части первой статьи 128 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, в пределах одного исправительного учреждения при условии обеспечения разделенного их проживания и трудоустройства»
19.	Архангельское областное Собрание депутатов (комитет по развитию институтов гражданского общества)	Предложения к постановлению Липецкого областного Совета депутатов от 26.09.2019 № 941-ПС «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные федеральные законы по вопросу назначения на должность уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по защите прав предпринимателей в

		субъекте Российской Федерации и досрочного прекращения полномочий указанных лиц»
20.	Государственная Дума ФС РФ	Предложения к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 99 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»
21.	Государственная Дума ФС РФ	Заключение на проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия»
22.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о внесении изменений в ст. 92 Жилищного Кодекса РФ по вопросу включения в статью категории граждан - «инвалиды», признанные нуждающимися в специализированной социальной защите, а также в формировании специализированного жилищного фонда, адаптированного для проживания инвалидов
23.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о внесении изменений в действующее жилищное законодательство об установлении сроков расселения жильцов дома, признанного аварийным
24.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о внесении изменений в действующее жилищное законодательство в части формирования специализированного жилищного фонда, адаптированного для проживания инвалидов
25.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ, касающихся соблюдения прав осужденных при привлечении их к труду и оплате труда
26.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс РФ, касающихся проблем условий содержания в пенитенциарных учреждениях наиболее социально уязвимых категорий осужденных-лиц, являющихся инвалидами I и II группы, больных, беременных женщин, кормящих матерей и несовершеннолетних осужденных
27.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о необходимости разработки и принятия единой государственной антиалкогольной политики, а также федеральных актов, закрепляющих основные направления и мероприятия государственной антиалкогольной политики
28.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения в связи с необходимостью нормативного закрепления статуса лиц без определенного места жительства (бездомных), гарантирующих права и свободы указанных лиц
29.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложение о внесении в действующее законодательство перечня мер, направленных на улучшение положения женщин в РФ в связи с проблемой распространения насилия в отношении женщин, в том числе в семейно-бытовых конфликтах
30.	Координационный совет уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе	Предложение о целесообразности внесения изменений в Федеральный закон «О ветеранах» нормы, в соответствии с которой социальные выплаты «Ветерану труда Российской Федерации» на территории всех субъектов РФ будут одинаковыми
31.	Совет Федерации ФС РФ ( <i>комитет по конституционному законодательству и государственному строительству</i> )	Предложения, направленные на совершенствование законодательных норм, регулирующих вопросы в сфере оказания психиатрической помощи в целях повышения защищенности прав граждан с нарушениями психического здоровья (в части законодательного определения порядка обеспечения охраны судебно-психиатрических экспертных стационаров; включения медицинской помощи при психических расстройствах и расстройствах поведения в базовую программу обязательного медицинского страхования; разработки нормативных правовых актов, определяющих статус психиатрических больниц, а также регламентирующих укрепленность и оснащенность психиатрических больниц; разработки нормативных правовых актов, регулирующих вопросы штатного расписания отделений психиатрических стационаров с учетом их специфики; др.)
32.	Уполномоченный по правам человека в РФ ( <i>Координационный совет уполномоченных по правам человека РФ</i> )	Предложения, направленные на повышение государственных гарантий защиты прав граждан, пострадавших от преступлений (в части внесения изменений в нормы УПК РФ, регламентирующие процессуальное положение потерпевшего, а также в части рассмотрения возможности разработки государственного механизма компенсации потерпевшему причиненного преступлением вреда (ущерба) и создания государственного Фонда помощи потерпевшим в целях реализации статьи 52 Конституции

		Российской Федерации)
33.	Уполномоченный по правам человека в Камчатском крае	Предложения о внесении изменений в ст. 34 Закона РФ от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»
34.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Предложения о возможности инициирования внесения изменений в действующее федеральное законодательство в части конкретизации понятия «работающие пенсионеры» и распространения социальных гарантий по оплате проезда к месту отдыха и обратно, по индексации пенсионных выплат на пенсионеров, осуществляющих опеку по договору о приемной семье, договору об осуществлении профессиональной опеки за вознаграждение
35.	Уполномоченный по правам человека в РФ	Обращение о возможности инициирования внесения изменений в ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с целью устранения различия в праве инвалидов на получение мер социальной поддержки по оплате жилья в зависимости от вида жилищного фонда
<i>и др.</i>		

Предложения по совершенствованию областного законодательства

№	Адресат	Тема
1.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан»
2.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 2.3 областного закона «О порядке предоставления земельных участков отдельным категориям граждан» и в областной закон «О социальной поддержке семей, воспитывающих детей, в Архангельской области»
3.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 4 областного закона «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан» и статьи 3 и 6 областного закона «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда»
4.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «Об установлении потребительской корзины в Архангельской области на 2018-2021 годы и о внесении изменения в статью 7 областного закона «О потребительской корзине в Архангельской области»
5.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 11 областного закона «О порядке и условиях осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»
6.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 3 областного закона «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан»
7.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области»
8.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об отдельных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Архангельской области» и областной закон «Об административных правонарушениях»
9.	Министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области	Предложения в проект областного закона «О государственной поддержке благотворительной, добровольческой (волонтерской) и меценатской деятельности»
10.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О поправках к Уставу Архангельской области»
11.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в статьи 33 и 35 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и статью 7.1-1 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»
12.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об установлении на территории Архангельской области ограничения розничной продажи несовершеннолетним электронных систем доставки никотина, жидкостей для электронных систем доставки никотина» и статью 8.12 областного закона «Об административных правонарушениях»
13.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере защиты прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных в единый реестр проблемных объектов и расположенных на территории Архангельской области»
14.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об отдельных мерах по защите нравственности и

		здоровья детей в Архангельской области» и областной закон «Об административных правонарушениях»
15.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статьи 5 и 6 областного закона «О прожиточном минимуме в Архангельской области»
16.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О социальной поддержке семей, воспитывающих детей, в Архангельской области»
17.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 2 областного закона «О проведении публичных мероприятий на территории Архангельской области»
18.	Архангельское областное Собрание депутатов	Заключение к проекту областного закона «О внесении изменений в статью 3 областного закона «Об обеспечении охраны общественного порядка при подготовке и проведении массовых мероприятий на территории Архангельской области»
19.	Архангельское областное Собрание депутатов <i>(комитет по социальной политике, здравоохранению и спорту);</i> Министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области	Предложения по внесению изменений в областной закон от 19.11.2010 № 226-17-ОЗ «О профессиональной опеке над недееспособными гражданами в Архангельской области», а также механизмов его реализации
20.	Архангельское областное Собрание депутатов <i>(комитет по социальной политике, здравоохранению и спорту)</i>	Предложения по внесению изменений в действующее законодательство Архангельской области в целях оказания социальной поддержки гражданам, проживающим в удаленных муниципальных образованиях Архангельской области и нуждающимся в проведении процедуры гемодиализа
<i>и др.</i>		