

# **Д О К Л А Д**

## **О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2021 ГОД**

г. Волгоград

## Содержание

1. Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2021 году	4
2. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области по обеспечению прав и свобод человека и гражданина	12
2.1. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	12
2.2. Обеспечение жилищных прав граждан	27
2.3. Защита социальных прав граждан	53
2.4. Реализация трудовых прав	61
2.5. Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека	67
2.6. Право на справедливое судебное разбирательство. Защита прав участников исполнительного производства	78
2.7. Соблюдение прав граждан в деятельности правоохранительных органов, в том числе защита лиц в местах принудительного содержания	85
3. Общие оценки и выводы Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области	91

Представляю доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области за 2021 год, подготовленный в соответствии со статьей 15 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 года № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области».

В настоящем докладе представлены основные проблемы реализации прав граждан, выявленные при рассмотрении и правовом анализе поступивших обращений, а также в результате изучения полученной от государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций информации. Уверен, что содержание данного доклада станет поводом для принятия решений и выработки мер, способствующих разрешению проблемных вопросов в интересах обеспечения и соблюдения прав граждан.

Уполномоченный по правам человека  
в Волгоградской области  
Герой России В. А. Ростовщиков

## **1. Общая характеристика деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области в 2021 году**

К сожалению 2021 год, как и предшествующий ему, прошел в условиях ограничений, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции. Это не только повлияло на тематику обращений, поступающих в мой адрес, но и препятствовало восстановлению полноценной работы Уполномоченного, его коммуникации с гражданами, так как не позволило восстановить на постоянной основе практику личных приемов граждан, выездов в места содержания граждан в условиях ограничения свободы. Граждане могли обратиться к Уполномоченному только в письменном виде, что для некоторых бывает затруднительным или неприемлемым, так как они предпочитают личное общение с должностными лицами при разрешении имеющихся вопросов. Кроме того, сохраняется необходимость организации работы аппарата Уполномоченного в удаленном режиме, что предполагает отсутствие сотрудников в месте расположения Уполномоченного.

Указанные причины не позволили количеству обращений граждан в мой адрес восстановиться до уровня, предшествовавшему периоду введения режима повышенной готовности. Тем не менее, можно констатировать, что количество письменных обращений граждан в 2021 году не снизилось и было равно 1 184 (аналогичный показатель предыдущего года<sup>1</sup> – 1 167). Принимая во внимание, что по отдельным обращениям работа ведется в течение нескольких месяцев, а иногда и лет, всего в отчетном году в производстве Уполномоченного находилось было 1 510 письменных заявлений.

Итогом работы Уполномоченного по обращениям граждан стало восстановление нарушенных прав граждан в 230 случаях (АППГ – 228), что составило 19,4% от общего количества обращений. Из них в 208 случаях права граждан были восстановлены полностью, а по итогам рассмотрения 22 обращений – частично. Кроме того:

1) по итогам рассмотрения 568 обращений гражданам оказана консультация по существу поставленных правовых вопросов и разъяснены методы и способы защиты прав в конкретной сложившейся у заявителей ситуации;

2) при работе по 609 заявлениям Уполномоченным оказывалось содействие в реализации или восстановлении гражданами своих прав;

3) меры по совершенствованию административных процедур принимались в 4 случаях;

---

<sup>1</sup> Далее по тексту – АППГ.

4) поддержка граждан при защите ими своих прав и законных интересов в судебном порядке оказывалась в 13 случаях.

Относительная стабилизация ситуации с распространением новой коронавирусной инфекции весной – начале лета 2021 года позволила временно вернуться к более активной деятельности. Вследствие этого в мае 2021 года проводились личные приемы граждан в Среднеахтубинском и Ленинском районах, а в июне 2021 года – совместно с прокурором Волгоградской области в Николаевском и Быковском районах. Временно была восстановлена практика посещения учреждений принудительного содержания граждан и непосредственного ознакомления с условиями их пребывания в этих организациях. Совместно с руководством Управления Федеральной службы исполнения наказаний и прокурором Волгоградской области:

- посещены в апреле 2021 года ФКУ «Следственный изолятор №5», ФКУ «Исправительная колония №28», ФКУ «Колония-поселение №3»;
- проверена ФКУ «Камышинская воспитательная колония»;
- посещена ФКУ «Исправительная колония №26», ФКУ «Исправительная колония №19», ФКУ «Следственный изолятор №1».

Количество письменных обращений граждан, поступивших к Уполномоченному в 2021 году из каждого муниципального образования Волгоградской области, представлено в нижеприведенной таблице.

Наименование муниципального образования		Общее количество письменных заявлений	
		2021 год	2020 год
город Волгоград		587 <sup>1</sup> (49,6%)	600 (51,4%)
город Волжский		63 (5,3%)	77 (6,6%)
Калачевский район		33 (2,8%)	31 (2,7%)
до 20	Городищенский район	15	30
	город Фролово	15	5
	Руднянский район	13	3
	Среднеахтубинский район	13	16
	город Урюпинск	12	11
	Жирновский район	11	13
	Котовский район	11	3
	Ленинский район	11	4
город Камышин		10	12

<sup>1</sup> Здесь и далее статистические данные о поступивших из муниципальных образований Волгоградской области письменных заявлениях приведены без учета обращений, поданных лицами, находящимися в местах ограничения свободы.

	город Михайловка	10	9
	Октябрьский район	10	0
до 10	Светлоярский район	7	13
	Серафимовичский район	7	5
	Урюпинский район	7	9
	Дубовский район	6	9
	Новониколаевский район	6	6
	Киквидзенский район	5	0
	Чернышковский район	5	2
	Клетский район	4	2
	Новоаннинский район	4	1
	Суровикинский район	4	7
	Даниловский район	3	0
	Котельниковский район	3	4
	Фроловский район	3	2
	Алексеевский район	2	7
	Камышинский район	2	2
	Нехаевский район	2	1
	Николаевский район	2	4
	Ольховский район	2	2
	Быковский район	1	3
	Иловлинский район	1	9
	Палласовский район	1	1
	Старополтавский район	1	2
	Еланский район	0	0
Кумылженский район	0	0	
	из других субъектов Российской Федерации	54	37
	из мест ограничения свободы	175	199
	в электронной форме	63	26
	Итого	1184	1167

Самая большое количество письменных обращений поступило от граждан по вопросам реализации права на медицинскую помощь. Их количество составило 170, то есть 14,36% (АППГ – 210, то есть 17,99%). Из указанных обращений темой 86 заявлений стали трудности, возникающие у граждан при взаимодействии с медицинскими учреждениями, вследствие чего они не могли получить квалифицированную медицинскую помощь (АППГ – 102). 84 гражданина обратилось в мой адрес в связи с невозможностью получить льготное лекарственное

обеспечение (АППГ – 108). Таким образом можно отметить, что, несмотря на имеющиеся проблемы в льготном лекарственном обеспечении и на возникшие трудности в работе системы здравоохранения, вызванные распространением новой коронавирусной инфекции, количество обращений данной тематики снижается, что происходит уже второй год подряд.

В то же время чаще стали поступать обращения по вопросам реализации жилищных прав. Их общее количество в 2021 году составили 151, 12,75% от общего количества письменных обращений (АППГ – 126 письменных обращений, то есть 10,8%). Больше всего обращений поступило по проблемам, связанным с работой организаций жилищно-коммунального хозяйства. 29 граждан сообщило о ненадлежащей эксплуатации многоквартирного жилого дома (АППГ – 14). В 32 обращениях говорилось о некачественных коммунальных услугах или невозможности их получения (АППГ – 26). 29 граждан оспаривало полученные платежные документы, считая, что в расчете платы за жилищно-коммунальные услуги допущена ошибка (АППГ – 24). Имелись также и обращения, в которых сообщалось о нарушении права на получение жилого помещения по различным основаниям. 21 гражданин заявил о невозможности реализовать право на получение в пользование жилья из государственного и муниципального жилищных фондов (АППГ – 25). Еще 6 сообщили о длительности сроков реализации права на получение от государства помощи на улучшение жилищных условий в рамках существующих государственных программ (АППГ – 7). 14 граждан обратилось к Уполномоченному по вопросам признания многоквартирного дома аварийным и расселения жителей (АППГ – 6). Данной теме посвящён подготовленный в отчетном году специальный доклад «Обеспечение жилищных прав граждан при ликвидации аварийного жилищного фонда», который был направлен для ознакомления Губернатору Волгоградской области, в Волгоградскую областную Думу, прокурору Волгоградской области и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

101 гражданин обратился в мой адрес в целях получения содействия в реализации социальных прав, что составило 8,53% от всех письменных заявлений (АППГ – 95; то есть 8,14%). Из указанных обращений 23 посвящено вопросам признания граждан принадлежащими к определенным законом льготным категориям (АППГ – 18). В 21 из них граждане просили о содействии в признании инвалидом или установлении более тяжелой группы инвалидности (АППГ – 11). 10 обращений поступило от граждан, имеющих право на ежемесячную денежную выплату или на льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг (АППГ – 13). Также 10 обращений было посвящено вопросам реализации права на получение пособия на детей (АППГ – 1). По вопросу надлежащего исполнения Волгоградским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации

своих обязательств перед льготными категориями граждан обратилось 6 граждан (АППГ – 9).

Проблемы обеспечения благоприятных условий проживания были темой 85 обращений, то есть 7,18% письменных обращений (АППГ – 54; то есть 4,63%). К данным обращениям отнесены заявления, в которых граждане обращали внимание на недостатки организации транспортного сообщения их мест проживания, нарушении тишины и покоя в ночное время, плохое состояние городской среды, проблемы, вызванные большим количеством бродячих животных в городах и т.п.

26 граждан заявило о нарушении их трудовых прав, что составило 2,2% (АППГ – 21, то есть 1,8%).

25 заявителей обратилось к Уполномоченному по вопросам пенсионного обеспечения, что составило 2,11% письменных обращений (АППГ – 56, то есть 4,8%).

18 заявлений поступило по вопросам реализации права на образование, что составило 1,52% от общего количества письменных обращений (АППГ – 7, то есть 0,6%).

По вопросам гражданства Российской Федерации, оформления вида на жительство, административного выдворения и депортации за пределы России в 2021 году поступило 24 обращения, что составило 2,03% (АППГ – 27, то есть 2,31%).

Проблемы реализации законодательства об исполнительном производстве и обеспечения прав граждан при принудительном исполнении судебных решений были предметом 70 заявлений, что составило 5,91% от всех письменных обращений (АППГ – 55, то есть 4,71%).

В 44 заявлениях граждане сообщали о неудовлетворительной работе правоохранительных органов в ситуациях, не связанных с уголовным преследованием граждан. Доля таких обращений составила 3,72% (АППГ – 13, то есть 1,11%).

Обеспечение прав граждан в ходе уголовного судопроизводства стало предметом 80 обращений, что составило 6,76% от общего количества письменных обращений (АППГ – 84 заявлений, то есть 7,2%). В 49 случаях заявления поступали от обвиняемых и иных лиц, выступающих в их интересах, а 31 обращение поступило от потерпевших (АППГ – соответственно 64 и 20).

Не изменилось количество заявлений по вопросам соблюдения прав граждан, находящихся в условиях ограничения свободы, которое составило 129, то есть 10,9% от общего числа письменных обращений (АППГ – 127, то есть 10,88%). При этом в 50 обращениях обжаловались действия, решения или бездействия представителей администрации соответствующих учреждений, а также условия



содержания граждан (АППГ – 52). По вопросам качества и организации получения медицинской помощи гражданами, находящимися в условиях ограничения свободы, поступило 46 обращений (АППГ – 38). 6 заявителей были не согласны с решениями об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или продлением срока содержания под стражей (АППГ – 5).

Стоит традиционно отметить, что основная деятельность Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области реализуется в рамках сотрудничества с государственными и муниципальными органами и организациями, ответственными за реализацию прав граждан. Обращения Уполномоченного в интересах граждан внимательно ими рассматриваются и совместно определяются пути обеспечения интересов жителей области в рамках действующего законодательства. Расширение и укрепление такого сотрудничества является предметом постоянного внимания. В результате этого в октябре 2021 года между Уполномоченным и Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Волгоградской области подписано соглашение о взаимном сотрудничестве.

Стоит отметить, что Федеральный закон от 18 марта 2020 года №48-ФЗ «Об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» предусматривает возможность заключения соглашений и с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в целях осуществления взаимодействия. Практически со всеми органами подобные соглашения уже заключены ранее. Тем не менее в 2021 году по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на федеральном уровне проводилась работа по формулированию типовых условий таких соглашений с привлечением региональных уполномоченных. Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области также принимал участие в этой работе и высказывал замечания на предоставленные для ознакомления проекты типовых соглашений.

Обмен опытом работы и мнений по отдельным направлениям является неотъемлемой частью работы всех уполномоченных по правам человека в России. В связи с этим в 2021 году принято активное участие в координационных советах российских уполномоченных по правам человека на следующие темы:

- «Ресоциализация осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы» (19 – 20 мая);
- «Защита жилищных прав и обеспечение условий их осуществления» (23 – 26 ноября).

Помимо этого Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области принимал участие в работе круглых столов на следующие темы:

- предоставление мер поддержки для организаций, использующих труд осужденных к принудительным и исправительным работам (март 2021 года);
- легализация лиц без гражданства (март 2021 года);

- соблюдение прав заключенных, отбывающих наказание в психиатрических учреждениях закрытого типа (июль 2021 года);

- организация работы общественных наблюдателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (август 2021 года);

- организация мониторинга за соблюдением прав граждан при выборе депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (сентябрь 2021 года);

- проблемы защиты прав граждан на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов.

В рамках работы по обобщению информации о нарушениях прав граждан и выявлению проблемных вопросов, требующих внесения изменений в действующее законодательство, Уполномоченным в 2021 году направлялись обращения Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации и центральные аппараты федеральных министерств и ведомств, а также Губернатору Волгоградской области на следующие темы:

- о необходимости внесения изменений в нормативные акты Правительства Российской Федерации в целях исключения возможности взимания с граждан платы за коммунальные услуги в условиях отсутствия фактических оснований для их уплаты;

- по вопросам обеспечения прав инвалидов, получивших в качестве средства реабилитации транспортные средства, на их замену по истечении установленного срока эксплуатации;

- о расширении перечня жилых помещений, на приобретение которых может быть направлена социальная выплата, предоставляемая гражданам, имеющим трех и более детей, вместо бесплатного предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства;

- о необходимых мерах по укреплению института региональных уполномоченных по правам человека;

Также Уполномоченным даны заключения на:

- проект Федерального закона №11145509-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»;

- проект закона Волгоградской области №35-2021з «О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 31 марта 2000 года №388-ОД «Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области».

Особой темой в 2021 году стала ситуация вокруг обязательной вакцинации граждан, вводимых ограничений для лиц, отказавшихся от ее прохождения. В связи с этим направлялись обращения в адрес Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации, прокурора Волгоградской области и руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Волгоградской области по вопросам, отраслевые комитеты Администрации Волгоградской области по вопросам:

- определения в документах Управления Роспотребнадзора Волгоградской области заранее ограниченного перечня медицинских противопоказаний к обязательной вакцинации против новой коронавирусной инфекции, не включающего в себя случаи, когда в соответствии с инструкциями по проведению вакцинации признавался риск развития осложнений, в том числе жизнеугрожающих состояний, для отдельных граждан вследствие недостатка соответствующей информации;

- наличия у граждан возможности пройти бесплатное ПЦР-тестирование на новую коронавирусную инфекцию в случае, когда они имеют медицинские противопоказания к вакцинации от данной инфекции и одним из условий реализации их прав становится наличие результатов такого тестирования;

- о мнении жителей Волгоградской области о проектах Федеральных законов №17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и №17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» об ограничениях, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции.

Установленные ограничения, направленные на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции, не позволили провести традиционные мероприятия по правовому просвещению граждан. Тем не менее использовалась любая возможность и для реализации данной функции Уполномоченного. В частности, в целях распространения положительных практик в области защиты и восстановления прав граждан, постановки на обсуждение актуальных проблем, выявленных в ходе работы по обращениям, Уполномоченным было обеспечено информирование населения о результатах своей работы, для чего в средства массовой информации в течение отчетного года направлено 25 пресс-релизов.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного принято активное участие в работе информационно-просветительского проекта журналистов ГТРК «Волгоград-ТРВ» «Общественная экспертиза».

Также в заочном формате в мае 2021 года был проведен конкурс работ правозащитной тематики учащихся образовательных учреждений среднего профессионального образования.

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

### **2.1. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь**

В 2021 году продолжилось снижение количества обращений жителей Волгограда и области в адрес Уполномоченного по вопросам реализации права на квалифицированную медицинскую помощь. В отчетном году их количество в абсолютном выражении составило 170 (14,36% от общего количества письменных обращений), тогда как в 2020 году подобных заявлений было 210, а в 2019 году – 241.

В то же время ГУ «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Волгоградской области», уполномоченный на принятие мер по защите прав пациентов, получивший в 2021 году 3 842 обращения (АППГ – 3 872)<sup>1</sup>, подобную тенденцию не отмечает.

Результаты рассмотрения обращений граждан, а также информация, предоставленная Комитетом здравоохранения Волгоградской области и другими организациями, функционирующими в области здравоохранения, являются для Уполномоченного основой для понимания того, какие системные проблемы имеются в обеспечении права граждан на квалифицированную медицинскую помощь.

Прежде всего граждане заявляли о некоторых фактах с доступностью к квалифицированной медицинской помощи. В частности, при обращении в лечебные учреждения по месту амбулаторного учета они не могли в силу различных причин оперативно получить необходимую консультацию. Гражданин К. (вх.210 от 09.03.2021г.), признанный инвалидом 2 группы, нуждающийся в консультации врача-травматолога, не смог ее самостоятельно получить по месту жительства в ГБУЗ «Волжская городская поликлиника №4».

Житель Алексеевского района гражданин Ш. (вх.435 от 19.05.2021г.) не смог получить консультацию врача-кардиолога в ГБУЗ «Алексеевская ЦРБ» по причине отсутствия данного специалиста. Его направили в консультативно-диагностический центр ГБУЗ «Михайловская ЦРБ», где от него потребовали не только оплаты стоимости услуг кардиолога в размере 700 рублей, но и требуемых диагностических исследований. После обращения к Уполномоченному гражданин Ш. получил необходимую медицинскую помощь в рамках обязательного медицинского

---

<sup>1</sup> Письма ГУ «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Волгоградской области» от 24 января 2022 года №02-26-39 и от 22 января 2021 года №02-26-36.

страхования с последующей госпитализацией. При этом стало известно, что в аналогичной ситуации находились также жители Нехаевского района. Определенные трудности имелись и у жителей городского округа – город Михайловка вследствие смерти штатного кардиолога ГБУЗ «Михайловская ЦРБ» в мае 2021 года. Также гражданин Ш. заявлял об отсутствии в Алексеевском районе врача-гастроэнтеролога и врача-эндокринолога.

В процессе проверки было установлено, что в ГБУЗ «Алексеевская ЦРБ» имелась в штате 1 должность врача-кардиолога, однако на момент рассмотрения обращения данная должность не была укомплектована. Кроме того, в соответствии с рекомендуемыми Минздравом России штатными нормативами в данном учреждении не было должностей врача-гастроэнтеролога и врача-эндокринолога. В ГБУЗ «Михайловская ЦРБ» по штатному расписанию имелось 4,25 ставки врача-кардиолога, при этом трудоустроено всего 3 сотрудника соответствующей специальности, один из которых находился в отпуске по уходу за ребенком<sup>1</sup>.

Житель станицы Преображенская Киквидзенского района гражданин А. (вх.809 от 06.09.2021г.) заявил, что с начала сентября 2021 года возникли трудности с получением консультации врача-хирурга, в результате чего за соответствующей помощью приходится обращаться в медицинские учреждения г. Камышина. Данная информация подтвердилась. Причиной сложившейся ситуации стало увольнение врача-хирурга поликлиники районной больницы и нетрудоспособность с середины августа 2021 года врача-хирурга хирургического отделения. С 06 сентября 2021 года были организованы приемы врача-хирурга для жителей станицы Преображенской два раза в неделю специалистом на условиях внешнего совместительства. За экстренной хирургической помощью жителям действительно приходилось обращаться в ГБУЗ «ЦГБ г. Камышина» и ГУЗ «Городская клиническая больница скорой медицинской помощи №25»<sup>2</sup>. Были и другие обращения жителей Киквидзенского района, в которых сообщалось о трудностях с оперативным получением медицинской помощи (вх.644 от 21.07.2021г. и вх.880 от 05.10.2021г.). При этом нельзя утверждать, что руководством районной больницы не принимались меры для решения данного вопроса. В частности, привлекались специалисты на условиях совместительства, информация о вакантных должностях постоянно публиковалась, была организована соответствующая работа с учащимися медицинских образовательных учреждений, а также целевая подготовка специалистов. Администрацией района для врачей-специалистов выделено жилое помещение. ГБУЗ «Киквидзенская ЦРБ» участвовало в реализации программ «Земский доктор» и «Земский фельдшер». В то же время из трудоустроенных в рамках указанных программ в 2012 – 2020 годах 5 врачей-специалистов продолжали

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 15 июня 2021 года №13-37/4223.

<sup>2</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 06 октября 2021 года №13-37/7569.

работать только 2, а из трудоустроенных 5 средних медицинских работников – только 3<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что нехватка медицинских кадров может привести и к более серьёзным последствиям. Гражданка Б. (вх.536 от 18.06.2021г.) обратилась к Уполномоченному с просьбой содействовать в привлечении к ответственности врачей, виновных в несвоевременном выявлении у нее онкологического заболевания и запоздалом начале лечения. В 2018 году она проходила медицинский осмотр в ГБУЗ «Городищенская ЦРБ», на основании которого была допущена к работе по решению врача-терапевта. Однако по результатам флюорографического исследования органов грудной клетки были выявлены изменения и установлена необходимость дальнейшего обследования. Врач-терапевт, оформлявший допуск к работе, направил данную информацию в участковую службу для организации обследования. Однако, вследствие отсутствия в 2018 году врача-терапевта на терапевтическом участке по месту проживания заявителя Б., контроль приглашения заявительницы на дополнительное обследование отсутствовал. В 2019 году при прохождении очередного медицинского осмотра были выявлены вторичные изменения в органах грудной клетки, что стало основанием для получения ею необходимой помощи врача-онколога<sup>2</sup>.

Неоднократно в мой адрес поступали и обращения граждан с просьбой о содействии в вызове на дом врача. Гражданка К. (вх.115 от 10.02.2021г.) перенесла инсульт и в связи с этим прошла стационарное лечение в ГУЗ «Городская клиническая больница скорой медицинской помощи №25». С 29 января 2021 года она пыталась самостоятельно вызвать на дом врача-терапевта для коррекции терапии, но так и не смогла это сделать. Необходимое содействие ей было оказано.

Гражданка Я. (вх.152 от 18.02.2021г.) обратилась по вопросу того, что 09 февраля 2021 года в отношении нее было проведено ПЦР-тестирование на предмет наличия коронавирусной инфекции, которое имело положительный результат. Об этом ее уведомили 12 февраля 2021 года сотрудники поликлиники, которые дополнительно указали на то, что к ней направлен врач. Однако в течение нескольких дней врач так и не подошел, лечение назначено не было. Данный вопрос был разрешен только с руководством лечебного учреждения.

Гражданка П. (вх.668 от 26.07.2021г.), испытывающая вследствие заболеваний затруднения в длительном передвижении, обратилась в ГУЗ «Поликлиника №2» в г. Волгограде и подала заявку на вызов врача-терапевта на дом. Однако, согласно информации сотрудников поликлиники, вследствие значительной загруженности врач смог бы посетить ее только через неделю.

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 23 августа 2021 года №13-37/5857.

<sup>2</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 07 июля 2021 года.

Тенденцию увеличения количества обращений граждан, связанных с оказанием медицинской помощи при вызове врача на дом, в том числе и увеличения срока оказания такой помощи, прежде всего в четвертом квартале 2021 года, отметил и ГУ «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Волгоградской области». Причина определяется ростом заболеваемости населения новой коронавирусной инфекцией, вызванной COVID-19, и существенная нагрузка на медицинские организации<sup>1</sup>.

Обращения с просьбами о содействии госпитализации для проведения планового лечения рассматривались Уполномоченным в сотрудничестве с руководителями амбулаторных и стационарных медицинских учреждений. При этом хотелось бы выделить обращение инвалида 2 группы гражданки Си. (вх.478 от 01.06.2021г.), которая сообщила следующее. Зимой 2021 года она перенесла заболевание, вызванное новой коронавирусной инфекцией. В мае 2021 года по состоянию здоровья гражданка Си. обратилась на прием к врачу-терапевту для решения вопроса о профильном стационарном лечении. Однако ей было отказано в госпитализации в связи с ее нежеланием проходить вакцинацию от новой коронавирусной инфекции. Свою позицию руководство ГБУЗ «Жирновская ЦРБ» мотивировало положениями приказа Комитета здравоохранения Волгоградской области от 19 мая 2021 года №1183 «О мерах по увеличению иммунной прослойки против новой коронавирусной инфекции COVID-19 среди населения Волгоградской области». В указанном приказе «рекомендовано плановую госпитализацию осуществлять с учётом наличия иммунитета против новой коронавирусной инфекции (переболевшие, вакцинированные), предусмотреть вакцинацию пациентам перед плановой госпитализацией или направлением на санаторно-курортное лечение». Данные рекомендации были восприняты персоналом ГБУЗ «Жирновская ЦРБ» как обязательные требования к госпитализации, что противоречило требованиям пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 17 сентября 1998 года №157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний», предусмотревшего все последствия отсутствия у граждан профилактических прививок, среди которых нет запрета на прием таких граждан в лечебные учреждения. Для решения данного вопроса Уполномоченный был вынужден обратиться за содействием в Комитет здравоохранения Волгоградской области, благодаря которому вопрос с госпитализацией Си. был решен положительно.

Недостатки в работе службы скорой медицинской помощи были выявлены при рассмотрении обращения гражданки С. (вх.247 от 22.03.2021г.), которая просила организовать проверку обстоятельств оказания помощи ее матери. По ее мнению, со стороны медицинских работников не было проявлено должной заботы о

---

<sup>1</sup> Письма ГУ «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Волгоградской области» от 24 января 2022 года №02-26-39

состоянии здоровья больного пожилого человека, что повлекло его смерть. Заявительница указала, что она была вынуждена неоднократно вызывать с 13 часов 18 марта 2021 года бригаду скорой медицинской помощи своей матери, у которой отмечались признаки инсульта. В итоге больная была госпитализирована только после 20 часов. При этом скорая помощь приезжала неоднократно. В первый приезд в госпитализации матери С. было отказано. Такое решение было мотивированно медицинскими работниками тем, что граждан с инсультом следует из г. Жирновска госпитализировать в г. Камышин. Если это делать немедленно, то г. Жирновск мог остаться без бригад скорой медицинской помощи, что недопустимо.

Как было установлено в ходе прокурорской проверки, 18 марта 2021 года в 14 часов к фельдшеру по приему и передаче вызовов отделения скорой медицинской помощи ГУЗ «Жирновская ЦРБ» поступил вызов гражданки С. В нарушение установленных требований данный вызов в журнале зарегистрирован не был, информация о задержке оказания скорой медицинской помощи до руководства районной больницы не доводилась. Принявший вызов фельдшер самостоятельно приняла решение о задержке обслуживания пациентки до момента освобождения бригады скорой медицинской помощи.

В тот же день повторный вызов в 16 часов 29 минут был передан бригаде скорой медицинской помощи через 4 минуты. В нарушение установленных требований бригада скорой медицинской помощи прибыла на место только в 17 часов 08 минут. После осмотра и оказания медицинской помощи фельдшер прибывшей бригады самостоятельно, без предварительного обращения к руководству районной больницы, согласовала с диспетчером отсроченную транспортировку больного в ГБУЗ «ЦГБ г. Камышина» и приняла решение о передаче указанного вызова следующей смене в 20 часов.

Далее новый вызов С. поступил в тот же день в 20 часов 12 минут. В период с 20 часов 20 минут до 21 часа пациентке была оказана медицинская помощь с последующей госпитализацией в г. Камышин, где она скончалась 22 марта 2021 года.

Проверка подтвердила факт несвоевременного оказания медицинской помощи матери С., повлекший ее несвоевременную транспортировку в ГБУЗ «ЦГБ г. Камышина». Прокуратурой Жирновского района в адрес главного врача ГУЗ «Жирновская ЦРБ» внесено соответствующее представление<sup>1</sup>.

Администрация ГУЗ «Жирновская ЦРБ» провела служебную проверку, выявив следующие дефекты на этапе оказания скорой медицинской помощи в рассмотренном случае:

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Жирновского района от 07 мая 2021 года №7-45-2021.



1) отсутствие свободных экипажей скорой медицинской помощи и принятие решений об отсроченной транспортировке пациентки фельдшерами по приему вызовов и выездной бригады без уведомления администрации лечебного учреждения о сложившейся ситуации;

2) нарушение правил регистрации вызовов в журнале вызовов скорой медицинской помощи фельдшером по приему вызовов;

3) нарушение преемственности оказания медицинской помощи пациенту<sup>1</sup>.

Высокая нагрузка на врачей и сотрудников медицинских учреждений приводит к случаям сбоя в части оперативности оказания медицинской помощи. Так инвалид 2 группы гражданка Н. (вх.798 от 03.09.2021г.) указала, что по заключению врача-ортопеда она нуждается в эндопротезировании коленного сустава. В конце июля 2021 года она обратилась по данному вопросу в ГУЗ «Поликлиника №5» г. Волгограда с просьбой оформить и направить в Комитет здравоохранения Волгоградской области документы на оказание высокотехнологической медицинской помощи. В итоге документы были оформлены и направлены только 02 сентября 2021 года.

Гражданка М. (вх.267 от 25.03.2021г.) сообщила, что 18 марта 2021 года в поликлинике у нее был отобран материал для проведения ПЦР-исследования на наличие новой коронавирусной инфекции. Однако до момента обращения к Уполномоченному она так и не смогла узнать о результатах данного исследования. Заявительнице было оказано содействие в получении требуемой информации о состоянии ее здоровья.

К Уполномоченному обратилась жительница г. Волгограда гражданка С. (вх.362 от 21.04.2021г.) по вопросу доступности лечения ее внучки – ребенка-инвалида, страдающей заболеванием почек и в соответствии с рекомендациями ФГАОУ ВО «Российский национальный исследовательский медицинский университет им. Пирогова Минздрава России» нуждающейся в порядке контроля в периодических биохимических анализах крови. При обращении по месту амбулаторного учета в ГУЗ «Детская поликлиника №3» заявителем был получен отказ в направлении на данное исследование в рамках обязательного медицинского страхования из-за отсутствия квот, выделяемых клиничко-диагностической лабораторией, на проведение лабораторных исследований. Данная информация была подтверждена руководством поликлиники. Между тем, при содействии Уполномоченного, совместно с руководством ГУЗ «Детская поликлиника №3» в интересах ребенка была изыскана иная возможность проведения положенных исследований бесплатно для семьи ребенка.

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 23.06.2021 №13-37/4164.

Комитет здравоохранения Волгоградской области объяснил, что возникшие проблемы были обусловлены техническими вопросами, возникшими в централизованной клиничко-диагностической лаборатории ГУЗ «Консультационно-диагностическая поликлиника №2», вследствие которых плановые лабораторные исследования временно приостанавливались. Тем не менее, для срочных лабораторных исследований во избежание задержек для установления или подтверждения диагнозов, определения клиничко-лабораторных стадий протекания заболеваний у ГУЗ «Детская поликлиника №3» был заключен договор с ООО «Лаборатория ВДЦ», в рамках которого ребенку и провели требуемое исследование крови<sup>1</sup>.

Гражданке С. (вх.760 от 23.08.2021г.) по результатам консультации в конце мая 2021 года в ФГБНУ «Российский научный центр хирургии имени академика Б.В. Петровского» было рекомендовано дополнительное обследование: компьютерная томография органов грудной клетки и органов шеи с внутривенным контрастированием. В рамках обязательного медицинского страхования данное исследование гражданке С. должно было проводить ГБУЗ «Калачевская ЦРБ». Однако она не смогла пройти данное обследование по причине временного отсутствия расходных материалов (проводились мероприятия по их закупке). Поставка расходного материала ожидалась только в октябре 2021 года<sup>2</sup>.

Также отказ в проведении необходимого лабораторного исследования по мотиву отсутствия химических реактивов был получен гражданкой Са. (вх.555 от 21.06.2021г.) в ГУЗ «Поликлиника №30» г. Волгограда. Право заявителя на медицинскую помощь было обеспечено при содействии Комитета здравоохранения Волгоградской области.

Гражданка Си. (вх.498 от 04.06.2021г.) на момент обращения находилась на стационарном лечении в ГБУЗ «Городская клиническая больница №1 им. С.З. Фишера» г. Волжский, во время которого ей пришлось приобретать отдельные медикаменты в рамках назначенного лечения. По информации Комитета здравоохранения Волгоградской области обязанность по приобретению необходимых лекарств лежит на медицинской организации в рамках доведенных лимитов денежных средств. Однако на 02 марта 2021 года план финансово-хозяйственной деятельности по средствам обязательного медицинского страхования на 2021 год утвержден не был, что не позволило своевременно провести закупку полного объема лекарственных средств. В связи с этим в больнице был определен порядок возврата гражданам денежных средств, потраченных на приобретение во

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 21 мая 2021 года №13-37/3553.

<sup>2</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 24 сентября 2021 года №13-37/7210.

время стационарного лечения лекарственных препаратов и медицинских изделий, входящих в перечень жизненно необходимых лекарственных препаратов<sup>1</sup>.

Гражданке Г., проходившей курс лечения в формате дневного стационара в ГБУЗ «Волгоградский областного клинический онкологический диспансер», было отказано в инъекции назначенного препарата по причине его отсутствия. Совместно с руководством медицинского учреждения была найдена возможность обеспечить заявителю необходимое лечение.

В конце 2021 года значительное внимание было привлечено вопросу оптимизации работы онкологической службы в регионе. На сайте информационного агентства V1.ru за короткий промежуток времени было опубликовано несколько материалов, в которых содержалась информация о прекращении деятельности филиалов ГБУЗ «Волгоградский областной клинический онкологический диспансер» в городах Михайловка и Камышин<sup>2</sup>, обслуживавших не только население указанных городских округов, но и граждан, проживающих в нескольких близлежащих муниципальных районах. Часть их функций будет передано центрам амбулаторной онкологической помощи при центральных больницах, а другая часть будет оказываться в головном учреждении Волгоградского областного клинического онкологического диспансера.

Помимо этого в мой адрес стали поступать коллективные обращения граждан: вх.959 от 28.10.2021г., вх.990 от 15.11.2021г. (данное обращение сопровождалось подписями 101 гражданина против прекращения деятельности филиала ГБУЗ «ВОКОД» в г. Михайловке) и вх.1156 от 22.12.2021г. Заявители были не согласны с указанным решением, излагали собственную позицию о его целесообразности и последующем влиянии на доступность специализированной помощи для страдающих онкологическими заболеваниями граждан.

Проводя обобщение обращений жителей области и публикаций можно выделить следующие взаимосвязанные вопросы, которые ставились в связи с реализацией решений о закрытии филиалов ГБУЗ «Волгоградский областной клинический онкологический диспансер» в городах Михайловка и Камышин:

- сокращался объем медицинской помощи, оказываемой гражданам, страдающим онкологическими заболеваниями, непосредственно на местах, недалеко от места проживания. Уменьшалась мощность лечебных учреждений онкологического профиля в районах. Также сообщалось, что на местах не будет круглосуточно функционирующих отделений. Если ранее в филиалах областного онкологического диспансера гражданам оказывалось оперативное лечение,

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 25 июня 2021 года №13-37/4705.

<sup>2</sup> <https://v1.ru/text/health/2021/10/16/70198175/> ; <https://v1.ru/text/health/2021/10/21/70208261/> ;  
<https://v1.ru/text/health/2021/11/12/70248917/> ; <https://v1.ru/text/health/2021/11/23/70270493/> ;  
<https://v1.ru/text/health/2021/12/12/70311698/> ; <https://v1.ru/text/health/2021/12/15/70316843/> .

круглосуточная химиотерапия и лучевая терапия, то теперь для получения такой помощи необходимо будет прибывать в г. Волгоград;

- для отдельных больных, проживающих в отдаленных районных центрах и сельских населенных пунктах, ранее получавших требуемое лечение в филиалах областного онкологического диспансера, в значительной степени усложнялась транспортная доступность до лечебного учреждения (увеличивалось расстояние от места проживания до лечебного учреждения, возникала необходимость пересаживаться с одного маршрута на другой), а также увеличивались транспортные расходы. Для некоторых больных это было неприемлемо как по причине плохого самочувствия, так и по причине затруднительного материального положения.

Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области направлено обращение в Комитет здравоохранения Волгоградской области с целью получения разъяснений по создавшейся ситуации, а также в соответствующие надзорные органы.

Остается проблемой обеспечение льготного лекарственного обеспечения граждан, о чем свидетельствуют поступающие обращения граждан и результаты их рассмотрения, несмотря даже на снижение их количества. И основная причина данной проблемы не изменилась – размер бюджетных средств, выделяемых на финансирование соответствующих расходов, ниже потребности граждан в льготном лекарственном обеспечении. В 2021 году потребность федеральных льготников в бесплатных лекарствах и медицинских изделиях составила 2 145,277 млн. рублей. При этом на закупку лекарств для федеральных льготников были предусмотрены ассигнования на сумму 524,772 млн. рублей, то есть 24,46% от потребности (АППГ – потребность в финансировании 1 638 млн. рублей, из федерального бюджета было выделено 518,6 млн. рублей, что составило 31,66% от потребности).

Ситуация с обеспечением потребностей региональных льготников была лучше. Потребность на 2021 год составила 2 445,806 млн. рублей. На закупку было выделено 1 650,390 млн. рублей, то есть 67,48% от потребности (АППГ – потребность в финансировании 1 729,8 млн. рублей, из бюджета области было выделено 1 500 млн. рублей, что составило 86,71% от потребности)<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что с конца 2020 года к Уполномоченному стали поступать обращения граждан, в которых сообщалось о том, что им отказывают в выписке льготных рецептов по мотиву того, что имеющееся соответствующее программное обеспечение не позволяет это сделать. Так гражданка Т. (вх.70 от 01.02.2021г.), имеющая право на получение льготных лекарств в связи с наличием социально значимых заболеваний, обратилась к Уполномоченному по вопросу ненадлежащего обеспечения указанными лекарствами. Во-первых, обеспечение по уже выданным

---

<sup>1</sup> Письма Комитета здравоохранения Волгоградской области от 27 декабря 2021 года №14-12-2074РФД и от 25 января 2021 года №14-12-154РФД.

льготным рецептам было несвоевременным. Два рецепта, которые были выданы в октябре и ноябре 2020 года, были исполнены только 18 и 20 января 2021 года. Во-вторых, в течение данного времени новые рецепты на эти же медицинские препараты и товары, не выписывались по мотиву того, что соответствующий рецепт в аптеке имеется. Также они не выписывались в течение 25 дней после выдачи этих препаратов, в том числе несвоевременной. Соответствующие ограничения были поставлены в автоматизированной компьютерной системе «Система регистрации льготников», которой пользуются поликлиники для выписки льготных рецептов. Таким образом, фактически имея право на бесперебойное ежемесячное получение льготных препаратов и товаров медицинского назначения, гражданка Т. не была ими обеспечена в течение двух – трех месяцев и получала рецепты на льготное лекарственное обеспечение не на каждый месяц.

Согласно разъяснениям Комитета здравоохранения Волгоградской области, данные ограничения в компьютерной системе направлены на то, чтобы информировать врачей о невозможности обеспечения пациента теми препаратами, которые применяются в данный момент для его лечения, и о необходимости решить вопрос о смене применяемых препаратов на один из тех, который имеется в наличии, со схожими терапевтическими особенностями, но относящийся к другой фармакологической группе. Кроме того, выдача препаратов сразу на несколько месяцев расценивалась как неправильная, так как зачастую врач должен ежемесячно контролировать состояние пациента на предмет возникновения нежелательных реакций на препараты, неблагоприятного течения заболевания и т.д., вследствие чего возможно придется менять лечение<sup>1</sup>.

Не отрицая того, что данный подход имеет свою логику, стоит отметить, что его реализация требует неформального подхода со стороны лечащего врача, который должен учитывать при определении терапии не только состояние здоровья пациента, но и другие такие обстоятельства, как наличие тех или иных препаратов в аптечной сети, возможные сроки их поступления в аптеку и т.п. Но зачастую проблема именно в том, что в этом месте взаимодействие лечебного учреждения с учреждениями распределения и закупки льготных лекарств происходит не на должном уровне. Лечащими врачами оперативно не рассматриваются вопросы корректировки назначенной терапии с учетом перечисленных обстоятельств. И в итоге возникают ситуации, когда рецепты остаются на отсроченном исполнении несколько месяцев, в течение которых граждане вынуждены за собственный счет приобретать лекарства, которые он должен получать бесплатно.

Так инвалиду 1 группы гражданину С. (вх.944 от 22.10.2021г.) была назначена терапия препаратом «Метотрексат, раствор для инъекций» определенной дозировки,

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 05 марта 2021 года №13-37/1506.

которая и была указана в льготном рецепте. 07 октября 2021 года данный рецепт был сдан в аптеку, и на момент обращения гражданина к Уполномоченному указанный препарат был в аптечной сети для льготного обеспечения, но в других дозировках, что не позволяло выполнить рецепт заявителя. Только после обращения Уполномоченного в Комитет здравоохранения Волгоградской области данный вопрос был разрешен, в результате чего пациент получил требуемое лекарство в необходимом количестве, но в иных дозировках, которые позволяли легко отмерить необходимый для лечения объем препарата<sup>1</sup>.

В целом стоит отметить, что именно несвоевременность обеспечения льготников требуемыми препаратами, негативно отражающаяся на состоянии их здоровья, становится причиной обращений на тему лекарственного обеспечения.

Гражданин П. – инвалид 2 группы вследствие военной травмы (вх.125 от 10.02.2021г.) в середине 2020 года перенес инфаркт и в связи с этим операцию по стентированию. В течение года после операции нуждался в приеме отдельных препаратов, которые получал до января 2021 года. 15 января 2021 года он предъявил очередной рецепт на льготное лекарственное обеспечение, однако до обращения к Уполномоченному так и не смог получить лекарства. Гражданину П. поясняли, что данного лекарства для льготников нет. Совместно с сотрудниками ГБУЗ «Дирекция здравоохранения Волгоградской области» данный вопрос в оперативном порядке был решен. Для льготного обеспечения гражданина П. необходимые препараты были направлены в аптеку по месту жительства.

Гражданка К. (вх.641 от 20.07.2021г., вх.1009 от 18.11.2021г.) нуждалась в лекарственном препарате «Хлорамбуцил». Соответствующий льготный рецепт был сдан ею в аптеку 16 июня 2021 года. По состоянию на 20 июля 2021 года данный рецепт оставался необеспеченным. Поставка препарата в область планировалась на 23 июля 2021 года. В дальнейшем ситуация повторилась. Новый рецепт на льготное обеспечение тем же препаратом гражданка К. получила 06 сентября 2021 года. Однако по состоянию на конец октября 2021 года данным препаратом она опять обеспечена не была, так как момент рассмотрения ее повторного обращения проводились закупочные мероприятия<sup>2</sup>.

Гражданка З. (вх.385 от 28.04.2021г.), страдающая заболеванием сахарного диабета, не могла получить положенные ей в льготном порядке тест-полоски к глюкометру. На момент поступления обращения необходимые тест-полоски отсутствовали в аптечной сети для льготного обеспечения граждан. Поставка данных медицинских изделий ожидалась только во второй половине мая 2021 года, то есть спустя почти месяц.

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 24 ноября 2021 года №13-37/9183.

<sup>2</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 28 октября 2021 года №13-37/8299, 8533.

Гражданка П. (вх.59 от 28.01.2021г.), страдающая заболеванием сахарного диабета, обратилась по вопросу получения льготных лекарственных препаратов. Как выяснилось, два рецепта на момент обращения находились на отсроченном обеспечении в аптечном учреждении уже два месяца. А рецепты на препараты лористо, диабетон, моксонидин и амплодипин не выписывались по мотиву отсутствия данных препаратов для льготного обеспечения в аптечной сети. При рассмотрении обращения службами Комитета здравоохранения Волгоградской области было обеспечено получение гражданкой П. препарата диабетон. Остальные положенные ей препараты действительно отсутствовали для льготного обеспечения. Их поступление ожидалось только в феврале 2021 года.

Гражданин Б. (вх.1038 от 23.11.2021г.), признанный инвалидом 1 группы и страдающий онкологическим заболеванием, должен был получать лечение препаратом сорафениб. Соответствующий рецепт, оформленный ГБУЗ «Поликлиника №2» на льготное обеспечение данным препаратом, был поставлен аптечным учреждением 07 октября 2021 года на отсроченное обеспечение. При рассмотрении обращения выяснилось, что вследствие недостаточного финансирования данное лекарство планировалось закупить только в начале 2022 года. В целях обеспечения больного требуемой терапией Уполномоченный обратился за содействием к руководству ГБУЗ «Волгоградский областной клинический онкологический диспансер».

Поступали также обращения и других граждан, которые оказались в аналогичном положении. В таких ситуациях больные по возможности вынуждены самостоятельно приобретать лекарственные средства за собственный счет.

Жительница Жирновского района гражданка К. (вх.114 от 10.02.2021г.), признанная инвалидом 3 группы, заявила о ненадлежащем обеспечении ее лекарственным препаратом «десмоприссин». Льготный рецепт находился на исполнении с 08 декабря 2020 года и заявительница была вынуждена приобрести препарат самостоятельно за собственный счет. Отсутствие «десмоприсина» для льготного обеспечения граждан стало основанием для внесения территориальным органом Росздравнадзора по Волгоградской области в Комитет здравоохранения Волгоградской области предписания об устранении нарушений законодательства в части своевременной организации обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами по медицинским показаниям<sup>1</sup>. Ожидаемым сроком поставки препарата в область была вторая половина февраля 2021 года.

Отмечу также то обстоятельство, что встречаются и такие факты, когда льготные рецепты не выписываются или остаются без своевременного исполнения по мотиву его отсутствия для льготного обеспечения, несмотря то, что в

---

<sup>1</sup> Письмо Территориального органа Росздравнадзора по Волгоградской области от 20 апреля 2021 года №03-1419.

действительности назначенные препараты имеются. Так при рассмотрении обращения гражданки Л. (вх.63 от 28.01.2021г.), признанной инвалидом 2 группы, было установлено, что рецепт на льготное обеспечение препаратом «аторвастатин» находился на отсроченном обеспечении в аптечном учреждении с сентября 2020 года. Данный препарат, а также препарат «спиринолактон» отсутствовали в аптечной сети для льготного обеспечения. В связи с этим врачом ГБУЗ «Калачевская ЦРБ» было отказано в выписке новых льготных рецептов. По этой же причине не были выписаны рецепты на другие медикаменты: «продакса», «метформин» и «омепразол», хотя при обращении Уполномоченного в учреждение Комитета здравоохранения Волгоградской области, организующее распределение льготных лекарств по аптекам региона, выяснилось, что данные препараты имелись и были направлены в аптеку по месту жительства инвалида.

Гражданка Н. (вх.156 от 18.02.2021г.), страдающая сахарным диабетом, с 08 февраля 2021 года не могла решить вопрос с получением в поликлинике рецепта на льготное обеспечение препаратом «галвус». Со слов заявителя, ей отказали в оформлении рецепта и предложили для решения вопроса самостоятельно обращаться на «горячую линию» Комитета здравоохранения Волгоградской области. При этом в ГКУЗ «Дирекция здравоохранения Волгоградской области» Комитета здравоохранения ВО отметили, что «галвус» на складе ГУП «Волгофарм» имелся в достаточном количестве, но ответственные должностные лица поликлиник самоустранились от необходимости уточнения и оформления рецептов. Препарат был отправлен в аптеку по месту учета заявителя.

Несовершеннолетняя гражданка Ч. (вх.618 от 14.07.2021г.) нуждалась в препарате метотрексат. Оформленный льготный рецепт находился на момент обращения на отсроченном исполнении в аптеке два месяца. При содействии ГКУЗ «Дирекция здравоохранения Волгоградской области» данный препарат был направлен в аптеку для выдачи больной девочке.

Житель р.п. Новониколаевский гражданин Б. (вх.600 от 09.07.2021г.) указал на необеспечение его несовершеннолетнего ребенка препаратами лантус и новорапид, а также тест-полосками к глюкометру. Работники ГБУЗ «Новониколаевская ЦРБ» отказывали в выписке льготного рецепта по мотиву их отсутствия. Между тем, при содействии ГКУ «Департамент здравоохранения Волгоградской области» было установлено, что данные препараты, предназначенные именно для льготников, находились в достаточном количестве на аптечном складе ГУП «Волгофарм». Руководству поликлиники ГБУЗ «Новониколаевская ЦРБ» было предложено принять меры по недопущению необоснованного отказа пациентам в реализации права на льготное лекарственное обеспечение.

Мама другого ребенка, нуждающегося в том же препарате, гражданка Т. (вх.186 от 04.03.2021г.), при обращении в поликлинику за содействием в реальном



обеспечении необходимым лекарством, получила следующую рекомендацию: решать данный вопрос непосредственно путем обращения на «горячую линию» Комитета здравоохранения Волгоградской области, хотя изначально данный информационный канал предназначался для коммуникации между облздравом и лечебными учреждениями и оперативного решения вопросов льготного лекарственного обеспечения.

За отчетный период жители области заявляли и об иных организационных проблемах, связанных с льготным лекарственным обеспечением, которые также затрудняли гражданам получение данной помощи от государства. Так в ГУЗ «Поликлиника №5» Волгограда оформление рецепта на льготное лекарственное обеспечение стало настоящим испытанием для отдельных больных, о чем Уполномоченному сообщил гражданин П. (вх.246 от 22.03.2021), признанный инвалидом 2 группы. На приеме у кардиолога в кабинете, расположенном в здании на улице 64 Армии Волгограда, заявитель получил на руки медицинскую карту, с которой отправился в другое здание той же поликлиники на улице им. Кирова. Расстояние между этими подразделениями составляло практически 1 км. В подразделении на улице им. Кирова пациент, получив льготный рецепт, должен был вернуться к лечащему врачу за его подписью. Такую организацию процедуры выписки льготного рецепта заявитель расценил как издевательскую для инвалида.

По данному и иным вопросам, поставленным заявителем, Уполномоченный обратился в Комитет здравоохранения Волгоградской области. К сожалению, на мой взгляд, описанной проблеме не было уделено должного внимания, так как каких-либо конкретных мер по изменению сложившегося в ГУЗ «Поликлиника №5» порядка выписки рецептов на льготные лекарственные препараты не принято. Было указано лишь на возможность по действующему порядку выписки рецептов как при личном обращении больного, так и по телефону с последующей передачей рецептов в аптечное учреждение<sup>1</sup>. Хотя при непосредственном общении с медицинскими работниками последними всегда подчеркивалась невозможность выписки льготных препаратов без предварительного осмотра больного на предмет оценки его текущего состояния и возможности продолжения ранее назначенной терапии или необходимости ее изменения.

В итоге хотелось бы отметить, что 2021 год, как и предыдущий, прошел под знаком борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, увеличенной нагрузкой на государственную систему здравоохранения, что, несомненно, отразилось негативным образом на уровне обеспечения населения квалифицированной медицинской помощью. Тем не менее стоит отметить, что в целом наш регион, с учетом имеющихся возможностей, достойно проходит это

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета здравоохранения Волгоградской области от 19 апреля 2021 года №13-37/2861.

испытание. При рассмотрении обращений граждан Уполномоченный всегда может рассчитывать на должный уровень содействий со стороны Комитета здравоохранения Волгоградской области и руководства лечебных учреждений, что позволяло положительно разрешать обращения граждан и гарантировать им должный уровень медицинской помощи.

## 2.2. Обеспечение жилищных прав граждан

В отчетный период количество обращений граждан по данной тематике выросло со 126 в 2020 году (10,8% от общего количества обращений) до 151 в 2021 году (12,75%), и, как следствие, тема обеспечения жилищных прав граждан продолжает оставаться одной из основных, что предопределено как самим значением жилища в жизни каждого человека, так и имеющимися проблемами в реализации жителями Волгограда и Волгоградской области тех правовых возможностей, которые закреплены в действующем законодательстве.

Периодически к Уполномоченному поступают обращения граждан, находящихся в соответствующей очереди на получение жилого помещения на условиях социального найма. Из содержания данных обращений следует, что заявители не согласны с тем, что их ожидание в реализации данного права растягивается на многие годы, что до настоящего времени сохраняется очередь граждан, которые поставлены на учет еще до 2005 года. Хотя стоит отметить, что данная проблема имеет место не во всех муниципальных образованиях<sup>1</sup>. Так в Алексеевском муниципальном районе вообще отсутствуют граждане, которые признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий. Об отсутствии граждан, учтенных как нуждающиеся в улучшении жилищных условий до 01 марта 2005 года, сообщили администрации Котельниковского, Быковского, Кумылженского и Иловлинского муниципальных районов. Остальные муниципальные образования, предоставившие соответствующую информацию, сообщили о наличии на учете нуждающихся в жилом помещении граждан, поставленных на него еще до 01 марта 2005 года.

В указанную очередь включались все граждане, которые формально нуждались в улучшении жилищных условий, независимо от уровня их дохода. В соответствии с законодательством<sup>2</sup> они сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Между тем законодательно не определено, кто именно должен обеспечивать данную категорию граждан жилыми помещениями. Ранее данная обязанность лежала на органах местного самоуправления.

Между тем в настоящее время предусмотрено предоставление жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма именно малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях

---

<sup>1</sup> При подготовке настоящего раздела Уполномоченным была получена соответствующая информация от городских округов г. Волгоград, г. Волжский, г. Михайловка, г. Урюпинск и г. Фролово, а также от администраций Алексеевского, Быковского, Городищенского, Иловлинского, Котельниковского, Кумылженского, Палласовского и Среднеахтубинского муниципальных районов. Выборка формировалась таким образом, чтобы была получена информация от муниципальных районов с разным количеством населения.

<sup>2</sup> Часть 2 статьи 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 года №189-ФЗ.

по установленным действующим Жилищным кодексом Российской Федерации основаниям<sup>1</sup>. То есть действующее законодательство предусматривает возможность получения жилья по договору социального найма только при наличии одновременно двух условий: нуждаемости в жилом помещении социального найма и принадлежности семьи к числу малоимущих. При этом стоит отметить, что такая позиция соответствует требованиям части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации.

Так как очередность граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сложившаяся до 01 марта 2005 года по нормам Жилищного кодекса РСФСР, формировалась без учета их имущественного положения, нередко органы местного самоуправления настаивают на той позиции, что обеспечение данных граждан жильем не является их обязанностью, так как они не признаны малоимущими. Данные лица стоят в очереди десятилетиями, и примером такой ситуации является обращение многодетной матери – гражданки Н., 1949 года рождения (вх.707 от 05.08.2021г.), которая 17 февраля 1982 года составом семьи 5 человек была поставлена на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, но так до настоящего времени жилое помещение и не получившая. Более того по состоянию на 01 января 2021 года ее очередной номер в едином списке №1 граждан, поставленных на учет до 01 марта 2005 года был лишь 317.

Данная проблема неоднократно освещалась Уполномоченным в ежегодных докладах, а также в письменных обращениях в Правительство Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

С другой стороны и для граждан, которые были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях после 01 марта 2005 года, возникают свои сложности в реализации права на их получение. И одной из таких трудностей является условие о том, что таким правом обладают только граждане, официально признанные для этих целей малоимущими. При этом стоит отметить, что пороговый доход, ориентируясь на который гражданин признается малоимущим, определяется органами местного самоуправления по собственному разумению и зачастую не превышает прожиточного минимума человека. Вряд ли столь низкий уровень дохода пригоден для определения принадлежности конкретной семьи в целях определения права на получение жилья на условиях социального найма. С последствиями такого подхода была не согласна гражданка С. (вх.405 от 12.05.2021г.). Жительница г. Урюпинска вместе с двумя несовершеннолетними детьми стояла на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, с 28 декабря 2019 года с целью получения дополнительной жилой площади, так как для обеспечения семьи жильем до

---

<sup>1</sup> Часть 2 статьи 49 и пункт 5 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации

необходимого уровня не хватало 23 кв.м. При постановке на учет семья С. проверялась на предмет размера доходов, которые на тот момент не достигали уровня прожиточного минимума на одного члена семьи.

Однако, когда гражданке С. была предложена дополнительная жилая площадь, началась повторная проверка имущественного положения ее семьи, в результате которого было установлено, что размер среднемесячного совокупного дохода, приходящегося на каждого члена семьи, составляет 12 300 рублей. Данный показатель превышал официально определенный в Волгоградской области прожиточный минимум на душу населения, составлявший 10 158 рублей<sup>1</sup>. В связи с этим, в соответствии с действующим законодательством, семья заявительницы была правомерно снята с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий<sup>2</sup>.

В то же время возникает один вопрос. Неужели превышение прожиточного минимума, составившее на одного члена семьи не более чем на 2 150 рублей (то есть 6 450 рублей на всю семью) настолько серьезно, что оно свидетельствует о возможности данной семьи самостоятельно решить свою жилищную проблему либо путем накопления необходимой денежной суммы в условиях существующей инфляции и роста цен на основные продукты питания или получением заемных денежных средств с последующим своевременным выполнением всех возникающих обязательств.

Второй вопрос, касается практики реализации очередниками их права на получение муниципального жилья по договору социального найма. Особого продвижения в очереди граждан не наблюдается. Случаи предоставления жилых помещений на условиях социального найма очередникам редки. Зачастую улучшение жилищных условий происходит не в результате предоставления им жилых помещений на условиях социального найма как очередникам, а в результате исполнения Российской Федерацией ранее взятых на себя обязательств по жилищному обустройству отдельных категорий граждан, реализации иных положений действующего законодательства (например, в рамках программ по переселению из аварийного жилья). Причиной тому становятся: отсутствие свободного муниципального жилья, мероприятий по строительству муниципального жилья или его приобретению вследствие нехватки средств на эти цели в местных бюджетах, невозможность их предусмотреть в дотационных муниципальных образованиях. Большинство муниципальных образований высказывают мнение о том, что для строительства муниципального жилья с целью его последующего предоставления по договорам социального найма необходимо разрабатывать

---

<sup>1</sup> Пунктом 1 решения Урюпинской городской Думы Волгоградской области от 27 декабря 2007 года №38/171 определено пороговое значение размера среднемесячного совокупного дохода, приходящегося на каждого члена семьи, в размере прожиточного минимума в расчете на душу населения.

<sup>2</sup> Письмо Урюпинской межрайонной прокуратуры от 26 июля 2021 года №958ж-2020.

соответствующие федеральные и региональные программы и предусматривать на этом же уровне их финансирование. Из 13 муниципальных образований, предоставивших информацию по данному вопросу, в период с 2015 года по настоящее время осуществляли строительство муниципального жилья для предоставления его по договору социального найма или приобретали его лишь следующие муниципальные образования:

- в Быковском муниципальном районе в 2016 году в рамках исполнения программы переселения из аварийного жилья был построен жилой дом жилой площадью 449,5 кв.м.;

- в г. Волжском в 2015 – 2017 годах с АО «Флагман» заключались контракты на участие в долевом строительстве жилых помещений, в которые в дальнейшем переселялись граждане;

- в г. Волгограде в рамках реализации региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2019 – 2025 годах. Также администрацией города запланировано строительство в 2025 году жилья площадью 12 тыс.кв.м. для его последующего предоставления малоимущим нуждающимся в жилых помещениях гражданам.

Таким образом реализация права граждан, находящихся в очереди на жилое помещение, предоставляемое на условиях социального найма, ограничена в результате отсутствия должного финансирования необходимых для этого расходов, неспособностью ответственных за это муниципальных образований самостоятельно предоставить для этого необходимое финансовое обеспечение.

На протяжении нескольких лет Уполномоченным обращалось внимание на длительность исполнения Российской Федерацией своих обязательств по жилищному обустройству отдельных категорий граждан. Однако из года в год их количество сокращается за счет тех средств, которые на данные цели выделяются из федерального бюджета. Так в 2021 году жильем были обеспечены 39 граждан и 21 семья из числа ветеранов, инвалидов, семей «чернобыльцев», вынужденных переселенцев, граждан, выехавших из районов Крайнего Севера. В 2022 году планируется исполнение аналогичных обязательств еще перед 44 гражданами и 10 семьями, для чего выделяется 87,4 млн. рублей. При этом всего на 01 января 2022 года право на такую помощь имели 164 гражданина и 27 семей (требуемое финансирование – 214,4 млн. рублей)<sup>1</sup>.

Продолжает оставаться не до конца решенной проблема реализации жилищных прав граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К сожалению, реализация права граждан данной категории на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда зависит от уровня

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета строительства Волгоградской области от 24 января 2022 года №36-10-45/1187.

бюджетного финансирования расходов по приобретению соответствующих жилых помещений. В нашей области он высок. В 2021 году жильем было обеспечено 452 гражданина указанной категории. Факт особого внимания к данной проблеме со стороны региона подтверждается тем, что принят и действует Закон Волгоградской области «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Волгоградской области» от 05 февраля 2013 года №5-ОД. Однако текущих усилий явно недостаточно не только для обеспечения жильем всех нуждающихся в относительно короткое время, но даже и для того, чтобы предупредить дальнейший рост числа указанных граждан. В 2021 году очередность детей-сирот, имеющих право на получение жилья, опять выросла с 5 224 до 5 348 человек<sup>1</sup>.

Имеют место и случаи необоснованного отказа во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями. Прокуратурой Волгоградской области было выявлено 6 таких случаев, что стало основанием для внесения соответствующего представления в Комитет социальной защиты населения Волгоградской области<sup>2</sup>.

Другой категорией, зачастую нуждающейся в государственной поддержке в улучшении жилищных условий, являются многодетные семьи, на воспитании в которых находится три и более детей. Из поступающих обращений следует, что текущая активность в работе по обеспечению реализации их права на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства недостаточна. Так в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жителей Среднеахтубинского района (вх.564 от 24.06.2021), в котором говорилось об отсутствии практической возможности получения в районе земельных участков представителями данной льготной категории граждан. В ходе рассмотрения обращения Уполномоченный обратился в органы прокуратуры. Согласно полученной информации, соответствующая проблема была выявлена еще в 2019 году, когда подтвердились факты ненадлежащей работы в этом направлении со стороны администрации городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского района. Несмотря на наличие такой возможности, администрация не провела мероприятия по подбору и формированию земельных участков для бесплатного предоставления в собственность граждан и включению в перечень земельных участков для бесплатного предоставления в собственность граждан. Также было установлено, что не принимались меры по инвентаризации подведомственных территорий и поиску свободных мест для формирования таких земельных участков. В сентябре 2019 года в адрес главы городского поселения было

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 28 января 2022 года №25-8-2022.

внесено представление. Однако надлежащей реакции не последовало. За период 2020 – 2021 годов многодетным семьям было предоставлено только 9 земельных участков, которые подбирались, формировались и ставились на государственный кадастровый учет исключительно по инициативе и силами самих граждан. В связи с этим прокуратура Среднеахтубинского района обратилась в судебном порядке с административным иском к администрации городского поселения г. Краснослободск об обязанности провести работы по подбору, формированию и постановке на государственный кадастровый учет земельных участков, предназначенных для предоставления в собственность бесплатно гражданам, имеющих трех и более детей. 31 августа 2021 года данные исковые требования были удовлетворены. Принимаются меры по организации принудительного исполнения судебного решения<sup>1</sup>.

Однако обеспечить реализацию многодетными семьями лишь права на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства не позволит им решить их жилищные проблемы. Для обеспечения их достойной жизни на указанных землях должна быть обеспечена необходимая инфраструктура, что требует серьезных материальных затрат, которые многодетные семьи по материальным причинам не могут нести самостоятельно. Об этой проблеме заявил коллектив многодетных семей г. Волгограда, получивших земельные участки западнее поселка Верхняя Ельшанка в Советском районе г. Волгограда (вх.7 от 11.01.2021г.). В 2017-2018 годах на этой территории в собственность семей, имеющих трех и более детей, было предоставлено 245 земельных участков. Граждане сообщили, что основная проблема, с которой они столкнулись при строительстве индивидуальных жилых домов, было отсутствие требуемого для нормального проживания сетей водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, электроснабжения, а также отсутствие необходимых элементов транспортной инфраструктуры. В сентябре 2020 года на запрос жителей Комитет жилищно-коммунального хозяйства Волгоградской области, со ссылкой на подразделения администрации Волгограда, уведомил граждан о том, что строительство сетей водоснабжения и водоотведения в их поселке не предусмотрено ни в инвестиционной программе ООО «Конфессии водоснабжения», сформированной до 2022 года, ни в муниципальной программе развития жилищно-коммунального хозяйства Волгограда. Соответствующие средства не были предусмотрены в бюджете города ни на 2020 год, ни на плановый период 2021 и 2022 годов. Также в 2020 году не было четких планов, предусматривающих устройство за счет бюджета автомобильных дорог западнее поселка Верхняя Ельшанка. Решение вопроса строительства сетей газоснабжения и электроснабжения перспективной зоны

---

<sup>1</sup> Письма прокуратуры Среднеахтубинского района от 03 августа 2021 года №806ж-2021 и от 28 декабря 2021 года №806ж-2021.



застройки, предназначенной для многодетных семей, тоже откладывалось по причине дефицита средств областного бюджета<sup>1</sup>.

По данному вопросу Уполномоченный обратился к прокурору Волгоградской области. Однако, как установлено, ситуация за прошедшее время не изменилась. Также обращено внимание на то, что бюджетом Волгоградской области на 2021 год<sup>2</sup> не предусматривалось финансирование мероприятий по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставленных гражданам, имеющим трех и более детей. В связи с этим:

- прокуратурой Советского района г. Волгограда в администрацию Волгограда вносилось предписание по вопросу строительства сетей водоснабжения и водоотведения. Однако администрация города отказала в его удовлетворении, что стало основанием для обращения прокуратуры района с соответствующим исковым заявлением в суд;

- прокуратурой Волгоградской области в адрес Комитета строительства Волгоградской области направлена информация о необходимости рассмотрения вопроса о принятии мер по проектированию и дальнейшему строительству газораспределительных сетей к земельным участкам, расположенным на территории западнее поселка Верхняя Ельшанка в Советском районе Волгограда. В данной информации также затрагивался вопрос о необходимости планирования мероприятий по строительству дорог на этой территории. В дальнейшем информация о необходимости финансирования в 2021 году мероприятий по проектированию газопроводов также была направлена в аппарат Губернатора Волгоградской области<sup>3</sup>.

Из 13 администраций муниципальных образований, у которых запрашивалась информация об оказываемой многодетным семьям помощи в обустройстве предоставленных земельных участков необходимыми объектами инфраструктуры, только администрации городского округа – г. Урюпинск, Быковского и Среднеахтубинского муниципальных районов сообщили, что данные земельные участки выделялись на территориях, уже обеспеченных необходимой инфраструктурой. О принятии мер по благоустройству соответствующих территорий сообщили администрации городских округов г. Волгоград, г. Волжский и Котельниковского муниципального района. Администрации остальных муниципальных образований оставили соответствующий вопрос без ответа.

Аналогичные вопросы были направлены в соответствующие областные органы исполнительной власти. Комитет жилищно-коммунального хозяйства

<sup>1</sup> Письмо Комитета жилищно-коммунального хозяйства от 04 сентября 2020 года №Ж-1103.

<sup>2</sup> Закон Волгоградской области от 11 декабря 2020 года №113-ОД «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

<sup>3</sup> Письма прокуратуры Волгоградской области от 24 февраля 2021 года №7/2-1119-2019 и от 29 апреля 2021 года №7/2-1119-2019.

Волгоградской области, со ссылкой на Концепцию обеспечения земельными участками граждан, имеющих трех и более детей, на территории Волгоградской области, утвержденной постановлением Губернатора Волгоградской области от 12 марта 2021 года №179, сообщает о необходимости выделения этих земельных участков на территориях, где уже имеется необходимая инфраструктура, а также на развитие такой альтернативной формы улучшения жилищных условий многодетных семей, как сертификаты на улучшение жилищных условий.

Также отмечается, что органами местного самоуправления определяются территории, где многодетным семьям выделялись земельные участки, инфраструктурное обустройство которых будет приоритетным, с учетом наличия технической возможности для наиболее эффективного подведения инженерной инфраструктуры, а также возможности увеличения земельного массива для формирования дополнительных участков для многодетных. К таковым причислены три территории в г. Волгограде, одним из которых является пос. Заря Красноармейского района областного центра. Отмечено, что нормативными актами предусмотрено финансирование из бюджета Волгограда строительства водопроводной сети для данной территории в 2023 – 2024 годах на сумму 224,7 млн. рублей<sup>1</sup>.

Комитет транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области определяет вопрос обеспечения указанных территорий объектами транспортной инфраструктуры как вопрос местного значения, который должен решаться исключительно за счет средств местного бюджета<sup>2</sup>.

Комитет промышленной политики, торговли и ТЭК Волгоградской области поясняет, что на обеспечение земельных участков многодетных семей системой электроснабжения требуется 3 300 млн. рублей, а системой газоснабжения – 4 442 млн. рублей. При этом утвержденная Министерством энергетики Российской Федерации инвестиционная программа ПАО «Россети Юг» предусматривает финансирование в 2022 году капитальных вложений по инвестиционным проектам на технологическое присоединение энергопринимающих устройств потребителей максимальной мощностью до 15 кВт в размере 97,31 млн. рублей (в 2023 году – 69,69 млн. рублей). Мероприятия по подключению домовладений к сетям газораспределения осуществляются за счет внебюджетных средств ООО «Газпром газификация» и средств от специальной надбавки к тарифам на транспортировку газа<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета жилищно-коммунального хозяйства Волгоградской области от 25 января 2022 года №37-17-09/259.

<sup>2</sup> Письмо Комитета транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области от 11 января 2022 года №25-01-01-02/77.

<sup>3</sup> Письмо Комитета промышленной политики, торговли и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области от 26 января 2022 года №03-03-09-2/444.

Иной информации по данному вопросу заинтересованными областными органами власти предоставлено не было.

С другой стороны, для некоторых многодетных семей даже бесплатный земельный участок с подведенной необходимой инфраструктурой, не позволит улучшить жилищные условия, так как у них нет материальной возможности осуществить строительство индивидуального жилого дома. К числу таких семей принадлежала семья гражданки К. (вх.535 от 18.06.2021г.), в которой воспитывалось восемь детей. Действующим законодательством предусматривается, что многодетные семьи вправе вместо земельного участка получить сертификат на улучшение жилищных условий, который они могут использовать для приобретения требуемого жилого помещения<sup>1</sup>. Между тем, в силу положений подзаконных нормативных актов, данные сертификаты можно использовать на приобретение не любого жилого помещения, а только квартиры в многоквартирном доме, и лишь на первичном рынке жилья<sup>2</sup>. Такое ограничение не препятствует реализации своих прав жителям крупных городов, где постоянно реализуются проекты строительства многоквартирных домов. Однако строительство новых многоквартирных домов в сельской местности развито значительно меньше. Согласно информации, опубликованной Комитетом строительства Волгоградской области, о вводе жилья на территории Волгоградской области<sup>3</sup>, из введенных на 01 декабря 2021 года 305,3 тыс. кв.м. многоквартирных домов только 9 тыс.кв.м. (меньше 3%) было введено в сельской местности. Это снижает для многодетных семей в сельских районах возможность реализации сертификата. В связи с этим Уполномоченный обратился к Губернатору Волгоградской области с предложением рассмотреть возможность внесения изменений в подзаконные нормативные акты региона с целью расширения перечня жилых помещений, на приобретение которых может быть направлена социальная выплата, предоставляемая гражданам, имеющим трех и более детей, вместо земельного участка для индивидуального жилищного строительства.

К Уполномоченному продолжает поступать информация, свидетельствующая о том, что реализация права инвалидов проживать в жилом помещении, приспособленном под его нужды, может затягиваться по различным причинам.

С середины 2020 года в работе Уполномоченного находятся обращения инвалида-колясочника гражданина К. (вх.574 от 03.07.2020г., вх.921 от 19.10.2020г., вх.337 от 14.04.2021г.) по вопросу приспособления многоквартирного жилого дома

<sup>1</sup> Подпункт 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 2 части 1 и часть 3 статьи 1 Закона Волгоградской области от 14 июля 2015 года №123-ОД «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан бесплатно»

<sup>2</sup> Пункт 1.4 Порядка предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, сертификатов на улучшение жилищных условий взамен предоставления земельного участка в собственность бесплатно и реализации указанных сертификатов, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области от 31 мая 2021 года №269-п.

<sup>3</sup> <http://oblstroy.volgograd.ru/current-activity/statistics/information/>

под его нужды с целью обеспечения возможности беспрепятственного выезда и въезда в дом, в том числе оборудование соответствующим пандусом. По данному вопросу Уполномоченный обратился в администрацию городского округа – город Волжский, а также в органы прокуратуры, в связи с чем администрация Волжского в августе 2020 года запланировала мероприятия по обследованию общего имущества многоквартирного дома заявителя до декабря 2020 года<sup>1</sup>. Более оперативной была реакция прокуратуры г. Волжского, которая, констатировав непринятие местными властями никаких мер на обеспечение реализации инвалидом своих прав, внесло 10 августа 2020 года соответствующее представление в адрес главы городского округа – город Волжский.

По причине различных противоэпидемических ограничений комиссионное обследование общего имущества многоквартирного дома заявителя К. проведено только 22 января 2021 года, в результате чего установлена непригодность данного объекта потребностям инвалидов. В дальнейшем до июля 2021 года меры по оформлению заключения о возможности приспособления жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме инвалида для обеспечения их доступности не принимались, что стало причиной внесения городской прокуратурой нового представления в адрес главы городского округа – город Волжский. В итоге 09 сентября 2021 года акт обследования многоквартирного дома К. был рассмотрен соответствующей комиссией, которая приняла решение рекомендовать инвалиду-колясочнику организовать общее собрание собственников жилого дома по вопросу приобретения и установки оборудования для инвалидов (вертикальный подъемник), а также оказания содействия в проведении общего собрания собственников помещений со стороны управляющей компании. Между тем действующее законодательство, регулирующее приспособление объектов инфраструктуры к нуждам инвалидов, подобных требований не предусматривает. Поэтому прокуратура г. Волжского обратилась в Волжский городской суд с иском к администрации городского округа об обязанности принять меры в интересах инвалида К.<sup>2</sup> До настоящего времени указанное заявление не рассмотрено. Таким образом вопрос приспособления общего имущества многоквартирного дома инвалида К. решается уже в течение полутора лет.

Отмечу, что ситуация у инвалида К. не является уникальной. Похожие примеры в практике Уполномоченного уже имели место и соответствующие обращения периодически продолжают поступать. В этой связи очень показательна информация прокуратуры Волгоградской области, сообщившей о том, что в 2021 году в данной сфере было вскрыто более 150 нарушений законодательства, с

---

<sup>1</sup> Письмо администрации городского округа – город Волжский от 04 августа 2020 года №15/6829.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры г. Волжского от 10 августа 2020 года №3652ж-2020, от 15 апреля 2021 года №3652ж-2020, от 06 августа 2021 года №3652ж-2020 и от 06 декабря 2021 года №3652ж-2020.

целью устранения которых внесено 73 представления, в суд предъявлено 2 исковых заявления, на незаконные правовые акты принесено 5 протестов. Основные нарушения заключались в том, что если отдельные органы местного самоуправления и принимали меры к обследованию жилых помещений на предмет их соответствия нуждам проживающих в них инвалидов, то только в случае, если соответствующие заявления поступали от самих инвалидов, не принимая самостоятельных мер по выявлению проживающих на их территории инвалидов и оценке их нуждаемости в приспособлении жилых помещений к их специфичным нуждам. Особо обращено внимание на случай, имевший место в г. Фролово, где инвалиду в 2005 году изначально было предоставлено на условиях социального найма жилое помещение, не приспособленное для проживания инвалида. При этом иное жилое помещение, соответствующее нуждам инвалида, было ему предоставлено только в 2021 году по требованию прокурора<sup>1</sup>.

В 2021 году Уполномоченным был проведен анализ обращений граждан по вопросам, связанным с признанием многоквартирных жилых домов аварийными и расселением проживающих в них граждан, что связано не только с реализацией права на жилище, но и с безопасностью людей и обеспечением их права на жизнь. Данной теме посвящен специальный доклад Уполномоченного, актуальность которого подтверждается хотя бы самим фактом роста количества многоквартирных домов, признанных аварийными за период с января 2018 года по август 2021 года с 413 до 722<sup>2</sup>. И это несмотря на наличие на всех уровнях власти различных программ, предусматривающих постепенную ликвидацию аварийного жилого фонда. Так с 2019 года в области реализуется региональная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2019 – 2025 годах», утвержденная постановлением Администрации Волгоградской области от 01 апреля 2019 года №141-п, при финансовой поддержке государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. В рамках данной программы до сентября 2025 года планируется расселить признанные до 2017 года аварийными дома в количестве 319<sup>3</sup>.

Основной проблемой в рассматриваемой сфере является длительность сроков расселения аварийных домов, начиная от момента начала процедуры признания факта несоответствия дома установленным требованиям и заканчивая выкупом жилых помещений или переселением. Так для жителей дома №2 поселка Кирпичный завод г. Волгограда (вх.30 от 15.01.2020г., вх.696 от 27.06.2017г.,

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 15 декабря 2021 года №7/1-2271-2021.

<sup>2</sup> Письмо Комитета строительства Волгоградской области от 25 августа 2021 года №36-11-25/6146.

<sup>3</sup> Письмо Комитета строительства Волгоградской области от 24 января 2022 года №36-10-45/1187.

вх.1182 от 04.12.2013г.) данная процедура началась еще в апреле 2011 года и сроком расселения данного дома в настоящее время значится 2022 год.

Главной причиной столь длительных сроков расселения граждан становится отсутствие необходимого финансового обеспечения соответствующих процедур. С данным фактом в самом начале процесса сталкиваются жители, так как именно им предлагается предоставить заключение специализированной организации по итогам обследования многоквартирного дома как при самостоятельной подаче заявления о признании дома аварийным в межведомственную комиссию, так и при вынесении соответствующего заключения Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области. Стоимость услуг специализированных организаций по обследованию многоквартирных домов для граждан значительная, тем более, что в аварийных домах зачастую проживают пенсионеры, инвалиды и малоимущие граждане, которым затруднительно их оплатить. Именно эти трудности приводят к тому, что рассмотрение вопроса о признании дома аварийным затягивается и может окончиться возвратом комиссией всех поступивших документов заявителю без рассмотрения вопроса по существу.

Не исключена ситуация, когда орган местного самоуправления является собственником одного или нескольких жилых помещений в конкретном доме. В таких случаях на практике удавалось добиться компромисса и соответствующие расходы на обследование дома специализированной организацией оплачивались за счет муниципального бюджета. Однако подобная ситуация бывает не всегда. Так в результате пожара в одном из домов Волгограда граждане лишились своих жилых помещений (вх.вх.1071 и 1072 от 01.12.2021г.). В указанном доме были и муниципальные жилые помещения. Между тем администрация Волгограда не принимает мер по организации обследования дома специализированной организацией для решения вопроса о том, является ли дом аварийным.

Четкое установление источника средств, за счет которых можно было бы сделать обследование многоквартирного дома специализированной организацией, не связанного с дополнительными расходами граждан, позволило бы снять данный вопрос и ускорить работу межведомственных комиссий. В частности, это можно было бы делать за счет денежных средств, накопленных гражданами при уплате взносов на капитальный ремонт дома. Тем более, что признание дома аварийным будет исключать возможность самого капитального ремонта дома. При этом будет разумным предусмотреть различные условия, когда это будет возможным (решение общего собрания собственников, наличие заключения Инспекции государственного жилищного надзора по Волгоградской области и т.д.), с целью избежать различные злоупотребления при этом и необоснованной траты денежных средств фонда капитального ремонта.

После вынесения межведомственными комиссиями решения об установлении оснований для признания многоквартирного дома аварийным и принятия соответствующего решения уполномоченным органом, начинается работа по расселению граждан, предполагающая предъявление требований собственникам помещений многоквартирного дома о его сносе и, в случае невыполнения данного требования, формированию земельного участка под домом, если он еще не сформирован, выкупе жилых помещений в доме или закупке других жилых помещений для переселения граждан, сносу аварийного жилья. Расходы на данные мероприятия значительны. Однако при этом действующее законодательство сформулировано таким образом, что в подавляющем большинстве случаев ответственность за расселение дома со всеми расходами оказывается на плечах органов местного самоуправления, доходы которых не позволяют планомерно и в разумные сроки выполнить все перечисленные мероприятия. На практике работа по ликвидации аварийного жилищного фонда активизируется тогда, когда в финансировании соответствующих расходов принимает участие Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому было бы правильным закрепить какие-либо четкие обязательства и Российской Федерации в области расселения граждан из аварийных многоквартирных домов, даже если решение об их признании аварийными принималось органами местного самоуправления.

Здесь же хотелось бы отметить еще одну проблему – это ограниченность оказываемой со стороны Российской Федерации помощи только многоквартирными домами. В связи с этим на длительный срок откладывается решение вопросов расселения признанных аварийными 13 домов блокированной застройки, расположенных в Волгограде (из них 6 признано аварийными в 2012 году, один – в 2015 году, и 6 – в 2017 году), и одного в р.п. Городище. Согласно действующему законодательству данные дома не относятся к многоквартирным домам и по этой причине помощь в их расселении из федерального бюджета не оказывается. Решение данного вопроса – полная ответственность органов местного самоуправления, не имеющих на это средств. В частности, по информации администрации Волгограда, механизм расселения жилых домов блокированной застройки, признанных аварийными, определен в муниципальной программе «Жилище», утвержденной постановлением администрации Волгограда от 29 декабря 2018 года №1877. Между тем в бюджете Волгограда на 2021 год средства на указанные мероприятия не предусмотрены по причине высокой финансовой нагрузки, связанной с исполнением региональной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области в 2019-2025 годах», предусматривающей обязательное финансовое участие органов местного самоуправления как условие получения

финансирования из областного бюджета и за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на переселение граждан из аварийных многоквартирных домов. Представляется неправомерным подобное ограничение прав граждан в зависимости от конструкции жилого дома, в котором они проживают.

Также с финансированием связан и вопрос несоответствия стоимости 1 кв.м. общей площади жилого помещения, установленной для Волгоградской области Минстроем России на уровне 39,4 тыс. рублей, фактической стоимости 1 кв.м. жилья на рынке недвижимости Волгограда, которая составляет 52 тыс. рублей. Это несоответствие приводит к дополнительной финансовой нагрузке на областной и местный бюджет<sup>1</sup>. Администрация городского округа – город Камышин также правомерно обращает внимание на постоянный рост, особенно в текущем году, цен на строительные материалы, влекущий удорожание 1 кв.м. жилья, что может привести к недостаточности средств, выделяемых для устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда. Имеется необходимость на федеральном уровне менять методику определения норматива стоимости 1 кв.м. площади жилого помещения таким образом, чтобы приблизить ее к реальности.

Вполне возможно, что именно несоответствие установленной стоимости 1 кв.м. общей площади жилья становится причиной фактов неудачного проведения аукционов, на которых приобретаются жилые помещения для последующего предоставления гражданам при расселении. В частности, по информации комитета жилищной и социальной политике администрации Волгограда в 2019 году в областном центре несостоявшимися по причине отсутствия заявок продавцов было признано 34 аукциона, в 2020 году – 3, а в 2021 году – 22. Такие случаи также затягивают реализацию гражданами своих жилищных прав.

Имели место такие факты и в г. Волжском. Так два судебных решения об обязанности администрации городского округа предоставить гражданам, проживающим в аварийных многоквартирных домах на условиях социального найма, другие жилые помещения, исполнялись с 2017 по 2019 годы. В это время ввиду отсутствия заявок продавцов на участие в торгах не состоялось 6 аукционов по приобретению жилых помещений. Соответствующие муниципальные контракты на приобретение жилья были заключены только в декабре 2019 года<sup>2</sup>.

Существуют и другие обстоятельства, не связанные с финансированием расходов на переселение, также способствующие длительному проживанию граждан в аварийных многоквартирных домах. По информации Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области межведомственными комиссиями допускается принятие решений по вопросу о том, является ли дом

<sup>1</sup> Комитет строительства Волгоградской области от 25 августа 2021 года №36-11-25/6146.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры г. Волжского от 25 мая 2020 года №1593ж-2017.



аварийным, которые не предусмотрены действующим законодательством. Данные решения в дальнейшем правомерно и успешно обжалуются инспекцией, однако зачастую это требует судебных разбирательств, которые в целом длятся не один месяц, и затягивают принятие окончательного решения по вопросу об аварийности дома.

Свою негативную роль в том, что граждане могут длительное время жить в условиях, когда дом по факту в аварийном состоянии, может сыграть и банальное отсутствие у граждан информации о том, каким образом начать процедуру признания дома аварийным. При этом надеяться на то, что располагающие данной информацией органы местного самоуправления самостоятельно предпримут соответствующие действия, невозможно, если они не являются собственниками жилых помещений в соответствующем доме. В связи с этим представляется разумным предусмотреть обязанность организации, отвечающей за обеспечение надлежащей эксплуатации многоквартирного дома, сообщать информацию о наличии объективных оснований для признания дома аварийным жителям дома (с разъяснением порядка подачи соответствующих заявлений), направлять ее в межведомственные комиссии или инспекцию государственного жилищного надзора субъекта Российской Федерации.

Закономерное непонимание со стороны граждан вызывает позиция представителей власти, которые в своих официальных решениях и ответах утверждают о возможности граждан проживать длительное время в жилых помещениях аварийных многоквартирных домов, об отсутствии угрозы для их жизни и здоровья. Соответствующим примером стало обращение жительницы дома №58 по ул. Светлоярской г. Волгограда (вх.1045 от 23.11.2020г.), в котором за неделю до этого в одной из квартир произошло обрушение несущей стены, что, по мнению жителей, негативно отразилось на других конструкциях дома. Однако в декабре 2020 года дом был осмотрен на предмет необходимости его первоочередного расселения соответствующей комиссией, которая пришла к выводу об отсутствии критической угрозы обрушения дома и необходимости ускорения расселения.

При этом по законодательству основанием для признания многоквартирного дома аварийным является такое техническое состояние его несущих строительных конструкций или дома в целом, которое свидетельствует об исчерпании несущей способности и опасности обрушения дома, или кренами, которые могут вызвать потерю устойчивости дома<sup>1</sup>. То есть опасность обрушения, потери устойчивости

---

<sup>1</sup> Пункт 34 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года №47

дома – неотъемлемые признаки аварийного состояния многоквартирного дома. Между тем приведенный подход чиновников фактически оправдывает факты того, что граждане в течение почти десяти лет проживают в аварийных жилых помещениях.

Наиболее часто в качестве решения проблемы длительного проживания граждан в аварийном многоквартирном доме предлагается их временное проживание в маневренном жилом помещении до окончания расселения. Однако количество граждан, которые соглашаются на такой вариант, незначительно. Причиной такого положения становятся несколько обстоятельств. Состояние выделяемых для временного проживания жилых помещений маневренного жилищного фонда, обычно расположенных в зданиях бывших общежитий, требует проведение ремонта, на который у граждан нет средств. Помимо этого, они не считают необходимым ремонтировать за собственный счет жилые помещения, в которых они будут проживать временно. Кроме того, в маневренном жилом фонде жилые помещения предоставляются из расчета 6 кв.м. на человека, к чему крайне трудно привыкнуть, если семья проживала в условиях отсутствия нуждаемости в жилой площади. А принимая во внимание, что на практике расселение затягивается на несколько лет, такие временные неудобства могут стать более-менее постоянными.

При расселении граждан из аварийного дома могут возникнуть вопросы, связанные с применением правовых норм, регулирующих применение законодательства во времени. 28 декабря 2019 года вступили в силу изменения, внесенные в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 27 декабря 2019 года №473-ФЗ. Новый пункт 8.2 названной статьи теперь предусматривает, что граждане, которые приобрели право собственности на жилое помещение в многоквартирном доме после признания его в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, имеют право на выплату возмещения за изымаемое жилое помещение в размере, не превышающем цену приобретения ими такого жилого помещения. При этом была исключена возможность предоставления таким гражданам другого жилого помещения вместо выплаты денежного возмещения. Стоит отметить, что данной норме не придана обратная сила, но на практике она уже применялась к правоотношениям, возникшим до 28 декабря 2019 года, даже если ранее в целях переселения этих граждан уже было запланировано приобретение жилых помещений или достигнуто соглашение о размере выкупной цены, превышающей цену, по которой гражданами изымаемое жилье приобреталось. В моей практике есть одно такое обращение (вх.901 от 14.10.2021г.) и по нему в настоящее время ведется работа с целью восстановления прав заявителя. Тем не менее уже можно говорить о том, что складывается

положительная практика рассмотрения таких вопросов, обеспечивающая соблюдение прав граждан, в том числе и в судебном порядке<sup>1</sup>.

Как это ни покажется странным, но иногда граждане не согласны с принятыми решениями о признании их домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции. В подобных обращениях жители старых домов, которые внешне выглядят как отлично сохранившиеся, сообщают о том, что их дома умышленно необоснованно признаются аварийными с целью предоставления заинтересованным строительным и иным компаниям удачного с точки зрения доступности и развитости инфраструктуры места. При этом местные органы самоуправления обвиняются в умышленном сокрытии того факта, что данные вопросы рассматривались межведомственными комиссиями. Однако, как показывает практика рассмотрения таких обращений, причиной такого мнения, в первую очередь, становится именно то обстоятельство, что граждане не были каким-либо образом уведомлены о рассмотрении данного вопроса. При этом действующее законодательство действительно не предусматривает этого, хотя принимаемое межведомственными комиссиями решение серьезно влияет на права собственников жилья. В связи с этим выглядит вполне разумным внесение изменений в действующие нормативные акты, которые предусматривали бы уведомление всех собственников помещений многоквартирного дома о начале рассмотрения межведомственной комиссией вопроса о признании дома аварийным, а также предусмотреть для них возможность ознакомиться с документами и высказать свою позицию по существу вопроса, предоставить обосновывающие ее доказательства.

Все указанные выше проблемы расселения граждан из аварийного жилищного фонда были рассмотрены Уполномоченным в специальном докладе «Обеспечение жилищных прав граждан при ликвидации аварийного жилищного фонда», который направлен Губернатору Волгоградской области, в Волгоградскую областную Думу, прокурору Волгоградской области и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Поступают к Уполномоченному и обращения граждан, связанные с вопросами, которые возникают при ежедневном использовании занимаемых жилых помещений. Чаще всего такие вопросы возникают у граждан, проживающих в многоквартирных домах, и нередко указанные вопросы вызываются фактом отсутствия надлежащего профессионального обслуживания многоквартирных жилых домов и ответственной за это организации. При этом местные администрации не принимают достаточных мер по контролю за тем, как реализуются решения собственников о выборе конкретного способа управления многоквартирными домами.

---

<sup>1</sup>[https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_34/mass-media/news/archive?item=69634261](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_34/mass-media/news/archive?item=69634261)

Инвалид второй группы гражданка Б. (вх.368 от 22.04.2021г.), проживающая в двухэтажном многоквартирном доме пос. Водстрой села Райгород Светлоярского района Волгоградской области, первоначально обратилась к Уполномоченному в октябре 2020 года по вопросу ненадлежащего состояния кровли дома. До настоящего времени данный вопрос не разрешается. Было установлено, что многоквартирный дом заявительницы находится в непосредственном управлении собственников жилых помещений данного дома, в связи с чем районная администрация исходила из того, что содержание общего имущества данного дома – обязанность владельцев жилых помещений, которые могут самостоятельно инициировать обращение в Фонд капитального ремонта для рассмотрения вопроса о ремонте кровли<sup>1</sup>.

Прокуратура Светлоярского района, в свою очередь, установила отсутствие со стороны собственников жилых помещений на протяжении длительного времени мер по устранению имеющихся недостатков общего имущества дома, что свидетельствовало об отсутствии фактической реализации принятого решения о выборе способа управления многоквартирным домом. Одновременно администрация Райгородского сельского поселения не принимала мер по выбору управляющей организации для данного дома, а также не было проведено техническое обследование дома. В связи с этим главе администрации сельского поселения в феврале 2021 года внесен акт прокурорского реагирования. По итогам его рассмотрения глава Райгородского сельского поселения не принял надлежащих мер по устранению выявленных нарушений, в связи с чем было возбуждено дело об административном правонарушении<sup>2</sup>. Дополнительно районным прокурором к администрации Райгородского сельского поселения предъявлялись иски о проведении открытого конкурса на выбор управляющей организации, которые решением Светлоярского районного суда от 23 декабря 2021 года удовлетворены.

Помимо этого прокуратура инициировала обследование многоквартирного дома на предмет его аварийности, в ходе которого подтвердилась необходимость ремонта кровли. Администрация Райгородского сельского поселения провела оценку объема работ в целях проведения частичного ремонта кровли. Однако конкретных мер по сбору документов и подаче заявления об изменении срока проведения капитального ремонта кровли дома, который назначен на 2029 – 2031 годы, не принято, что стало основанием для нового прокурорского представления в адрес главы сельского поселения в январе 2022 года.

---

<sup>1</sup> Письмо Администрации Светлоярского муниципального района Волгоградской области от 30 ноября 2020 года №572/1.

<sup>2</sup> Письма прокуратуры Светлоярского района от 18 февраля 2021 года №7-41-2021, от 11 мая 2021 года №7-39-2021 и от 11 января 2022 года №7-39-2021.

Другое обращение подобного же рода пришло к Уполномоченному от жительницы Даниловского района гражданки Е. (вх.953 от 26.10.2021г.). Из беседы с заявителем было установлено, что она проживает в многоквартирном доме. Однако организация, ответственная за техническое обслуживание общего имущества многоквартирного дома, в котором она проживает, также отсутствовала. Жильцами не осуществлялись платежи на содержание и текущий ремонт общего имущества многоквартирного дома, так как платежные документы им не предоставлялись. Расходы на содержание общего имущества в доме и его текущий ремонт осуществлялись жильцами одновременно по мере необходимости. В итоге в ее квартире возникла угрожающая жизни ситуация: в отопительный сезон в квартиру заявительницы из вентиляционного канала поступал угарный газ. Самостоятельные попытки решить данный вопрос, обращения в различные подразделения Волгоградского областного отделения общероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество» в Даниловском, Котовском и Михайловском районах, а также в администрацию Даниловского района каких-либо действенных результатов по решению проблемы не имели. Уполномоченным направлены соответствующие обращения в Государственную жилищную инспекцию Волгоградской области и прокуратуру Волгоградской области.

Проверка Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области подтвердила тот факт, что жителями данного дома также выбрана непосредственная форма управления домом, которая надлежащим образом не реализована, так как договор на обслуживание общего имущества дома собственники ни с кем не заключили. В адрес администрации Березовского сельского поселения Даниловского района Волгоградской области вынесено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и принятия мер по обеспечению управления домом<sup>1</sup>.

Оба этих примера показывают необходимость надлежащего контроля за реализацией принятых гражданами решений о непосредственном управлении многоквартирным домом в целях обеспечения надлежащего их технического обслуживания. Позиция местных администраций о том, что они могут самоустраниться от проведения соответствующих мероприятий в подобных случаях, неверная.

Другая ситуация, которая стала поводом для обращения граждан, освещена жительницей г. Волжского гражданкой И. (вх.344 от 16.04.2021г.). Радость жителей многоквартирного дома от того, что в нем будет заменено лифтовое оборудование, на длительное время сменилось разочарованием, вызванном отключением лифтов в

---

<sup>1</sup> Письмо Инспекции государственного жилищного надзора Волгоградской области от 06 декабря 2021 года №Ж-7516.

доме на 77 дней. При этом ремонтные работы непосредственно после отключения не проводились. Аналогичная ситуация была в соседних домах, в которых также проводился ремонт лифтового оборудования. Данный факт был крайне обременителен для граждан, проживающих на верхних этажах, в особенности для пожилых и больных. Заявительница И. ставила разумный вопрос о том, почему невозможно отключать лифты именно в том доме, в котором в текущий момент идут ремонтные работы, и непосредственно на дни ремонта. Обращения в органы прокуратуры не имели положительного результата, так как действия подрядчика соответствовали требованиям заключенного с ним договора<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что иногда управляющие организации необоснованно требуют от граждан платы за работы по текущему ремонту общего имущества многоквартирных домов. Только обращения в соответствующие надзорные органы позволяет разрешить ситуацию с соблюдением интересов жильцов, каждый месяц вносящих плату за содержание и текущий ремонт общего имущества дома. Так из обращения инвалида Б. (вх.295 от 05.04.2021г.) следовало, что в системе канализации дома имелся аварийный участок, за ремонт которого жильцам предлагалось внести дополнительную плату. По итогам обращения Уполномоченного в администрацию Волгограда с целью организации соответствующей проверки, ООО «ДЭК» в рамках текущего ремонта заменило аварийный участок трубопроводов системы водоотведения<sup>2</sup>, что и было впоследствии подтверждено заявительницей Б.

32 обращения граждан касалось ненадлежащего обеспечения граждан коммунальными услугами. Обращения поступали практически по всем видам коммунальных услуг. По каждому факту Уполномоченный инициировал соответствующие проверки надзорных органов.

Обсуждая проблемы горячего водоснабжения граждан, вновь стоит поднять вопрос о причинах ситуации, с которой иногда сталкиваются жители многоэтажных домов, вынужденных длительное время сливать холодную воду в ожидании того момента, когда из крана будет идти теплая вода. Данный вопрос вновь стал предметом внимания Уполномоченного в связи с обращением гражданина И. (вх.124 от 10.02.2021г.), жителя одного из многоквартирных домов по ул. Ткачева г. Волгограда. В результате проведенной проверки установлено отсутствие циркуляционного трубопровода горячего водоснабжения от теплового пункта до многоквартирного дома заявителя, что скорее всего и стало причиной проблем в горячем водоснабжении.

По информации администрации Волгограда, работы по ремонту и реконструкции объектов теплосетевого хозяйства выполняются ООО «Концессии

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры г. Волжского от 24 мая 2021 года №2091ж-2021.

<sup>2</sup> Письмо администрации Волгограда от 13 мая 2021 года №Кол-2765/1-10.

теплоснабжения» в соответствии с инвестиционной программой, утвержденной приказом комитета тарифного регулирования Волгоградской области на период 2016 – 2023 годы. При этом указанная программа уже изменялась в связи с актуализацией схемы теплоснабжения Волгограда на период до 2034 года, утвержденной приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 08 октября 2018 года №857. В итоге перенаправления финансовых средств на иные цели (замену аварийных участков трубопроводов тепловых сетей; повышение надежности, энергетической и операционной эффективности путем реконструкции существующих котельных, в том числе и для снижения количества аварий и отказов в период отопительного сезона) мероприятия по восстановлению циркуляционных трубопроводов горячего водоснабжения на период до 2023 года не предусмотрены.

Таким образом, работы по восстановлению циркуляционного трубопровода горячего водоснабжения к многоквартирному дому заявителя по ул. им. Ткачева будут учитываться ООО «Концессии теплоснабжения» в инвестиционной программе при формировании ее только на следующий период тарифного регулирования<sup>1</sup>.

Говоря обычным языком, разрешение данной проблемы откладывается на длительное время, в течение которого граждане, желающие пользоваться горячей водой, должны предварительно пропускать из труб горячего водоснабжения остывшую воду, оплачивая ее по тарифам как за горячую, либо заниматься периодически бюрократическими вопросами подтверждения факта ненадлежащего горячего водоснабжения и добиваться перерасчета платы по соответствующей коммунальной услуге.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения жителей Волгоградской области, свидетельствующие о неисполнении местными администрациями своих обязанностей по обустройству мест накопления бытовых отходов для их дальнейшей утилизации. По таким обращениям Уполномоченным инициировались проверки органов прокуратуры, которые оперативно и качественно реагировали на данную информацию и принимали меры прокурорского реагирования с целью побуждения местных представителей власти к исполнению собственных обязанностей.

Например, в заявлении гражданки С. (вх.1164 от 28.12.2020г.) указывалось на то, что на улице Восточной х. Шакин Кумылженского района отсутствуют места для накопления и последующего вывоза твердых бытовых отходов, что препятствует гражданам получать соответствующую коммунальную услугу. При этом постановление Правительства РФ от 31.08.2018г. №1039 определяет расстояние от

---

<sup>1</sup> Письмо администрации Волгограда от 05 апреля 2021 года №И-2450/1-3и.

контейнерных и специальных площадок до индивидуальных жилых домов не менее 20 и не более 100 метров.

При проверке прокуратурой Кумылженского района было установлено, что действительно площадка для сбора бытовых отходов и мусора на указанной улице отсутствует, хотя и предусмотрена действующими нормативными документами. Ближайшая соответствующая площадка находится на расстоянии 1 километра от ул. Восточная. В связи с этим 16 февраля 2021 года прокуратурой Кумылженского района в адрес главы Шакинского сельского поселения Кумылженского района внесено представление об устранении выявленных нарушений<sup>1</sup>.

Гражданка М. (вх.99 от 08.02.2021г.) сообщила, что в хуторе Клетско-Почтовский Серафимовичского района отсутствуют оборудованные площадки для сбора мусора. Мусор выносился в необорудованные места – точки сбора, которые расположены рядом с электрическими опорами, магазином, школой и детским садиком<sup>2</sup>.

В связи с неисполнением органом местного самоуправления обязанности по обустройству мест (площадок) для накопления твердых коммунальных отходов, прокуратурой Серафимовичского района было инициировано соответствующее судебное разбирательство, по итогам которого администрация Клетско-Почтового сельского поселения была обязана обустроить такие места. Соответствующее решение суда вступило в силу еще 05 августа 2019 года, после чего должнику неоднократно предоставлялась отсрочка исполнения решения. Но 14 мая 2021 года Серафимовичский районный суд отказал в предоставлении в очередной раз такой отсрочки<sup>3</sup> и по данному вопросу было возбуждено исполнительное производство.

Еще одна категория обращений граждан касается вопросов начисления гражданам платы за жилищно-коммунальные услуги. Заявители выражают несогласие с существующими расчетами, считая их несоответствующими требованиям действующего законодательства вследствие допущенных ошибок. В других случаях ими ставится вопрос о перерасчете платы вследствие ненадлежащего исполнения исполнителем коммунальных услуг своих обязанностей. По таким обращениям Уполномоченным также инициируются проверки в соответствующих надзорных органах, в ходе которых выясняются все обстоятельства и проверяется обоснованность претензий граждан и, в случае необходимости, принимаются соответствующие меры.

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Кумылженского района от 16.02.2021г. №34ж-2021.

<sup>2</sup> Письмо администрации Серафимовичского муниципального района Волгоградской области от 04 марта 2021 года №723.

<sup>3</sup> Письма прокуратуры Серафимовичского района от 17 марта 2021 года №45ж-2021 и от 05 августа 2021года №7-30-2021.



Отдельно хотелось бы отметить то, что ряд граждан в своих обращениях поднимали вопросы начисления платы за коммунальные услуги, которые в действительности им не оказывались. Данные обращения не были частыми, но показательными и касались в первую очередь начислений за утилизацию бытовых отходов. Однако в действительности, данная проблема может возникать и по другим коммунальным услугам. Согласно пунктам 56(2) и 148(36) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06 мая 2021 года №354<sup>1</sup>, при отсутствии постоянно и временно проживающих в жилом помещении граждан объем коммунальных услуг, в том числе коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, рассчитывается с учетом количества собственников такого помещения. С учетом данных норм граждане-собственники жилых помещений, в них реально не проживающие, а проживающие в других жилых помещениях и зарегистрированные по месту жительства, должны дважды оплачивать на себя коммунальные услуги: один раз по месту жительства, где они ими реально пользуются, и еще один раз по месту нахождения жилого помещения, в котором они не проживают, но собственником которого являются, если в этом жилом помещении никто не проживает и это подтверждено документально. При этом сразу стоит оговориться, что такой результат возможен только в случае, если объем потребляемых коммунальных услуг рассчитывается по нормативам. Принимая во внимание, что сегодня в большинстве случаев учет объемов водо-, газо- и электроснабжения определяется посредством индивидуальных приборов учета, данная проблема возникает главным образом при начислении платы за утилизацию бытовых отходов, в настоящее время также являющейся коммунальной услугой.

Гражданка Е. (вх.72 от 01.02.2021г.), проживая в индивидуальном жилом доме, которым она владела на праве собственности, также имела право собственности на еще один индивидуальный жилой дом, который она приобрела в порядке наследования. В последнем доме никто реально не проживает и не зарегистрирован по месту проживания. Между тем ей регулярно приходят платежные документы на оплату по указанному адресу услуг по обращению с твердыми бытовыми отходами. При обращении с заявлением о перерасчете по мотиву отсутствия проживающих, заявительнице было отказано.

Уполномоченный обращался по данному вопросу в органы прокуратуры, которые лишь подтвердили правомерность предъявления гражданке Е. требований об оплате услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, в том числе и

---

<sup>1</sup> Далее по тексту – Правила предоставления коммунальных услуг.

по месту нахождения дома, которым она владеет на праве собственности, но в котором никто не проживает.

В такой же ситуации оказалась и гражданка С. (вх.1058 от 27.11.2021г.) имеющая в собственности квартиру в Волгограде и проживающая в этом городе, оплачивая все предоставляемые ей коммунальные услуги, в том числе и утилизацию бытовых отходов. Дополнительно в ее собственности находится жилой дом в одном из сельских населенных пунктов, где с нее также взимается плата за обращение с твердыми коммунальными отходами.

Стоит отметить, что это не единственная ситуация, когда имеются сомнения в фактической обоснованности предусмотренных законодательством платежей в пользу организаций жилищно-коммунального хозяйства. Пункт 86 Правил предоставления коммунальных услуг предусматривает возможность перерасчета платы за коммунальные услуги (за исключением коммунальной услуги отопления, электроснабжения и газоснабжения на цели отопления), в случае временного отсутствия потребителя в жилом помещении, если его жилое помещение не оборудовано индивидуальными или общими (квартирными) приборами учета соответствующих коммунальных ресурсов. При этом право на такой перерасчет граждане могут получить лишь при определенных условиях.

Первая ситуация, когда перерасчет допускается – это отсутствие у потребителей технической возможности установки прибора учета, подтвержденной в установленном Правилами предоставления коммунальных услуг порядке.

Вторая ситуация – когда не подтвержден факт отсутствия технической возможности установки приборов учета в жилом помещении (далее по тексту – необорудованное жилое помещение). В этом случае значимым являются не только сам факт временного отсутствия жильцов в необорудованном жилом помещении, но причины такого отсутствия, а также количество отсутствующих членов семьи. Как следует из абзаца 2 пункта 86 Правил предоставления коммунальных услуг, юридически значимым будет только отсутствие всех проживающих в необорудованном жилом помещении лиц, имеющее место в результате действия непреодолимой силы.

Таким образом, перерасчет платы за коммунальные услуги, предоставляемые в необорудованном жилом помещении, не допускается, если хотя бы один член семьи продолжает в нем проживать. Несмотря на тот факт, что потребление коммунальных услуг безусловно будет ниже, расчет платы за них не изменится.

С другой стороны, перерасчет не допускается, если отсутствие всех членов семьи обусловлено причинами, которые не связаны с действием непреодолимой силы. При этом под непреодолимой силой понимаются обстоятельства, которые являются чрезвычайными и непреодолимыми при данных условиях. Следовательно, плановая госпитализация граждан, призыв на военную службу, служебная

командировка не могут быть основаниями для перерасчета платы за коммунальные услуги, получаемые в необорудованном приборами учета жилым помещением.

Граждане, проживающие в необорудованных жилых помещениях с таким нормативным регулированием не согласны. Они считают, что оно не может быть обусловлено стремлением побудить их установить приборы учета, так как для этого уже предусмотрен повышающий коэффициент к нормативу потребления коммунальных услуг, который равен 1,5 и непосредственно влияет на размер платы за коммунальные услуги. Тем более, что одно дело, когда потребитель пользуется коммунальными услугами и по причине неисполнения обязанности установить приборы учета в отношении него используются особенности в определении платы за эти коммунальные услуги, фактически увеличивающие ее размер, и совершенно иное, когда потребителя заставляют оплачивать то, чем он реально не пользовался.

Предметом обращений отдельных организаций в мой адрес, стали положения Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года №644<sup>1</sup>. Точнее говоря, возражения высказывались против изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 года №728.

Правила водоснабжения и водоотведения предусматривают обязанность абонентов соблюдать требования к составу и свойствам сточных вод, отводимых в централизованную систему водоотведения, в целях предотвращения негативного воздействия сточных вод на работу централизованной системы водоотведения (в том числе ее отдельных объектов). В случае, если абонентом осуществляется сброс сточных вод, оказывающих негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, не отвечающих установленным требованиям, он должен компенсировать организациям водопроводно-канализационного хозяйства расходы, связанные с таким негативным воздействием на централизованную систему водоотведения (пункты 111 и 118 Правил водоснабжения и водоотведения). Обоснованных данных норм не вызывает возражений.

Однако, помимо этого, абзацем 3 пункта 119 и пунктом 123(4) Правил водоснабжения и водоотведения предусматривается, что плату за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения должны уплачивать и те организации, в отношении которых факты сброса сточных вод, не соответствующих утвержденным требованиям, не выявлены. К таковым организациям относятся абоненты, у которых соблюдается хотя бы одно из перечисленных в названных нормах условий. Например, среднесуточный объем сбрасываемых сточных вод с которых менее 30 кубических метров в сутки.

---

<sup>1</sup>Далее по тексту – Правила водоснабжения и водоотведения.

Стоит отметить, что до вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 года №728 похожая норма в Правилах водоснабжения и водоотведения присутствовала. Однако она распространялась лишь для абонентов, относящихся к определенным видам предприятий, осуществляющих производство определенных товаров или оказание определенных видов услуг, деятельность которых действительно потенциально могла приводить к сбросу сточных вод, не соответствующих установленным требованиям. Однако она не предусматривала обязанность всех организаций платить компенсацию за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения.

Теперь же, согласно действующей редакции Правил водоснабжения и водоотведения, независимо от каких-либо объективных обстоятельств, связанных с деятельностью организаций, характером их производств, к числу абонентов, которые могут оказывать негативное воздействие на централизованную систему водоотведения, относятся все организации, чей среднесуточный объем стоков меньше 30 куб. метров.

О перечисленных недостатках действующего правового регулирования Уполномоченным были направлены обращения Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации. В настоящее время они изучаются Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

### 2.3. Защита социальных прав граждан

Тема обеспечения социальных прав граждан традиционно остается одной из приоритетных. В 2021 году количество обращений данной тематики составило 101, или 8,53% от общего количества обращений, практически повторив аналогичные показатели прошлого года (АППГ – 95, то есть 8,14%).

В отчетном году значительно увеличилось количество обращений граждан по вопросам, связанным с признанием статуса инвалида. И если в 2020 году количество таких обращений было 11, то в отчетном периоде составило уже 21. Между тем, согласно информации, предоставленной Главным бюро медико-социальной экспертизы Волгоградской области, в 2021 году для решения вопроса о признании инвалидом обратилось 49 569 человек, из которых инвалидами не было признано всего 1 225 человек (то есть 2,47%). При этом из числа обратившихся в порядке переосвидетельствования 40 148 человек инвалидами не признано лишь 15<sup>1</sup>.

Часть заявителей выражали свое несогласие с принимаемыми органами медико-социальной экспертизы решениями о непризнании их инвалидами или по вопросу определения группы инвалидности, от чего напрямую зависит объем получаемого социального обеспечения. Рассмотрение подобных обращений по существу требует наличие специальных познаний в области медико-социальной экспертизы, так как значимым юридическим фактом здесь является не столько установление самого факта заболевания у гражданина, а того, насколько последствия данного заболевания ограничивают его жизнедеятельность и вызывают нуждаемость человека в социальной защите<sup>2</sup>. Поэтому подобные обращения направлялись в ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области», которое является вышестоящей инстанцией для остальных бюро медико-социальной экспертизы, действующих на территории Волгоградской области.

В то же время стоит отметить, что на сегодняшний день юридически значимыми в области медико-социальной экспертизы являются решения только государственных соответствующих бюро. Некоторые граждане, не согласные с решениями данных организаций, желали бы в официальном порядке проведения проверки правильности данных решений со стороны независимых от Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации экспертов. В связи с этим сохраняется необходимость во внедрении на территории Российской Федерации независимой медико-социальной экспертизы, о чем мною неоднократно ранее

---

<sup>1</sup> Письмо ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» от 19 января 2022 года №44/180.

<sup>2</sup> Статья 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

указывалось в ежегодных докладах. К сожалению, данный вопрос на протяжении нескольких лет не решается, что только убеждает граждан, не согласных с решениями государственных учреждений медико-социальной экспертизы, в обоснованности своих претензий.

Уполномоченный совместно с Комитетом здравоохранения Волгоградской области принимали необходимые меры по обеспечению своевременного предоставления документов граждан на медико-социальную экспертизу. Так гражданка К. (вх.425 от 14.05.2021г. и вх.817 от 09.09.2021г.) обратилась к Уполномоченному в мае 2021 года. Летом 2020 года она прошла стационарное лечение хронических заболеваний, и ей рекомендовали подать документы на предмет установления инвалидности. Соответствующее обращение заявительница подала в июле 2020 года в ГБУЗ «Городская поликлиника №2 г. Волжского» по месту амбулаторного учета. До момента обращения к Уполномоченному необходимое обследование гражданка К. так и не смогла пройти. В рамках оперативного взаимодействия с руководством поликлиники был решен вопрос о прохождении обследований. В мае 2021 года гражданку К. на дому посетили врач-терапевт и врач-невролог. По итогам осмотра принято решение о подготовке и направлении необходимых документов для проведения медико-социальной экспертизы. Однако до сентября 2021 года соответствующее направление так и не было оформлено, что руководство поликлиники признало. Однако никаких мер по ускорению оформления направления на медико-социальную экспертизу принято не было, вследствие чего Уполномоченный был вынужден обратиться уже прокурору г. Волжского.

Поступали и обращения граждан, уже признанных инвалидами, о проблемах при реализации своих социальных прав. Старые вопросы, связанные с переходом в 2005 году от «натуральных» льгот к денежным выплатам, поднял инвалид П. (вх.440 от 21.05.2021г.). 22 февраля 2001 года Управление социальной защиты населения Администрации Волгоградской области выдало ему по медицинским показаниям бесплатно автомобиль «Ока». В феврале 2008 года истек семилетний срок эксплуатации данного автомобиля, предусмотренный действовавшим законодательством<sup>1</sup>. Установление данного срока фактически означало, что по его истечении инвалид имел право на получение нового автомобиля в качестве средства реабилитации.

Однако, при обращении заявителя в органы социальной защиты населения Волгоградской области с целью замены автомобиля, ему разъяснили о том, что автомобили гражданам в качестве средства реабилитации уже не предоставляются

---

<sup>1</sup> Части 5 и 7 статьи 30 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в редакции от 23 октября 2003 года); постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 1995 года №244.

по причине изменения законодательства<sup>1</sup>. Аналогичный ответ Уполномоченный получил от Комитета социальной защиты Волгоградской области. Инвалид П. расценил сложившуюся ситуацию нарушением его прав как инвалида и отказом государства от своих обязательств по замене транспортного средства, которое было получено как средство реабилитации со сроком эксплуатации 7 лет (в настоящее время уже истекшим).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года №122-ФЗ отдельные натуральные льготы инвалидов и ветеранов были отменены, в том числе и на автомобиль как средство реабилитации. Однако Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая данный вопрос относительно ветеранов Великой Отечественной войны, пришел к выводу, что отмена соответствующих положений законодательства о ветеранах не может рассматриваться как исключаящее обязанность Российской Федерации обеспечить инвалидам Великой Отечественной войны – при наличии установленных до 01 января 2005 года соответствующих медицинских показаний – как лицам с особым правовым статусом, вытекающим из признания их заслуг перед Отечеством, бесплатную замену транспортного средства по истечении семи лет его эксплуатации, если оно было получено до 01 января 2005 года в качестве технического средства реабилитации, либо установить адекватную денежную компенсацию данной льготы<sup>2</sup>. Таким образом была подтверждена обязанность Российской Федерации, несмотря на изменение законодательства, бесплатно заменить при определенных условиях инвалидам Великой Отечественной войны транспортное средство по истечении семи лет его эксплуатации. При этом данная обязанность не зависела от того, когда истек указанный семилетний срок эксплуатации – до или после 01 января 2005 года.

Принимая во внимание то обстоятельство, что и инвалидам войны, и лицам, ставшими инвалидами вследствие других причин, автомобиль выдавался как средство реабилитации, исключительно при условии наличия соответствующих медицинских показаний, считаю, что аналогичный подход должен быть и при определении права инвалидов других категорий на замену автомобилей, предоставленных до 01 января 2005 года.

В итоге в целях исполнения обязательств Российской Федерации предусматривались соответствующие меры в интересах инвалидов, которые на 01 января 2005 года состояли на учете в органах социальной защиты населения для обеспечения транспортными средствами<sup>3</sup>. Среди них были как те, которые должны были получить автомобиль впервые, так и те, которые ранее уже его получали, но

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета социальной защиты населения Волгоградской области от 07 июня 2021 года №14-34-16-01-05/1695.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации определением от 17 июля 2007 года №624-О-П.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 06 мая 2008 года №685; постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 года №670.

семилетний срок его эксплуатации уже истек. Указанные граждане либо обеспечивались автомобилями, либо получали единовременную денежную компенсацию в размере 100 тысяч рублей.

Однако при этом оставались без внимания права лиц, имевших медицинские показания для получения автомобиля в качестве средства реабилитации на 01 января 2005 года, но в силу различных причин не поставленных на соответствующий учет. В частности, по причине того, что установленный семилетний срок эксплуатации ранее выданного автомобиля не истек, как это было в случае с П.

В дальнейшем в 2010 году принимается решение<sup>1</sup> о передаче легковых автомобилей, выданных инвалидам в соответствии с медицинскими показаниями бесплатно в безвозмездное пользование за счет средств федерального бюджета, в собственность инвалидам по их заявлению. В постановлении содержалась рекомендация органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять аналогичные решения в отношении автомобилей, выданных ими инвалидам по медицинским показаниям до 01 января 2005 года.

Такое решение также расценивается как часть мер по компенсации инвалидам возникающих потерь от отмены права на получение автомобиля в качестве средства реабилитации инвалида. Между тем на момент его принятия семилетний срок эксплуатации автомобиля П. уже истек. Вряд ли передача в собственность автомобиля, чей срок эксплуатации истек, является надлежащей компенсацией возможности заменить автомобиль, предназначенный в первую очередь для реабилитации инвалида и его транспортного обеспечения.

Принимая во внимание изложенное, Уполномоченный обратился по данному вопросу к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой о содействии в защите интересов инвалида П. Однако положительного результата не получил. Министерством труда Российской Федерации занята позиция, согласно которой возврат обеспечения инвалидов автомобильным транспортом не поддерживается, так как это приведет к возврату предоставления натуральных льгот, будет означать ревизию «монетизации» льгот и противоречит повышению адресной направленности социальной политики<sup>2</sup>.

Периодически в адрес Уполномоченного поступали обращения инвалидов, вызванные задержками в получении других средств реабилитации, обязанность предоставить которые возложена на Фонд социального страхования Российской Федерации. Между тем, согласно официальным данным, финансирование расходов по данному направлению практически полностью учитывает имеющуюся потребность инвалидов: из необходимых 516,5 млн. рублей реально было выделено 495,26 млн. рублей (то есть 95,9% от потребности), что позволило к концу 2021 года

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2010 года №508.

<sup>2</sup> Письмо Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 30 августа 2021 года №ТМ41402-25.



выполнить все заявления, поданные инвалидами в период с ноября 2021 года по декабрь 2021 года<sup>1</sup>.

Вместе с тем в адрес Уполномоченного поступают обращения граждан о проблемах с закупкой средств реабилитации и исполнением поставщиками заключенных контрактов. Так инвалид 2 группы гражданка Б. (вх.1004 от 15.11.2021г.) сообщила о нерегулярном обеспечении ее средствами реабилитации, положенными ей в связи с нарушением функций выделения. С ее слов сотрудники ГУ Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации объясняли это отсутствием поставщиков или неисполнением имеющимися поставщиками своих обязательств.

С аналогичными проблемами пришлось столкнуться инвалиду З. (вх.771 от 26.08.2021г.). Вследствие неисполнения контрактных обязательств поставщиком средств реабилитации, ГУ Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации пришлось заново проводить закупочные мероприятия, в результате чего поступление средств реабилитации, в которых нуждался гражданин З., ожидалось только к началу октября 2021 года.

Инвалид Ч. (вх.1049 от 24.11.2021г.) в своем заявлении сообщал о том, что он в течение 2021 года не мог получить положенные ему средства реабилитации. При этом он обращал внимание на то обстоятельство, что ему было крайне не выгодно пользоваться правом на самостоятельное приобретение средств реабилитации с последующим получением денежной компенсации их стоимости, так как размер такой компенсации был ниже розничной цены в несколько раз. В качестве примера он приводил цену трости опорной с противоскольжением, стоимость которой в рознице достигала примерно 1 400 рублей, а размер компенсации ее стоимости, предлагаемой Фондом социального страхования Российской Федерации, составлял 254 рубля. Данная ситуация уже неоднократно освещалась Уполномоченным в ежегодных докладах. Причиной столь низкого уровня компенсации становятся действующие нормативные акты, определяющие ее размер, а также естественная разница между стоимостью средств реабилитации в рознице и их стоимостью, определяемой при проведении Фондом социального страхования Российской Федерации торгов на оптовую их поставку.

В 2021 году имели место и трудности с обеспечением инвалидов средствами реабилитации, предусмотренными законодательством Волгоградской области, за счет областного бюджета. Так гражданин К. (вх.266 от 25.03.2021г. и вх.775 от 27.08.2021г.) обратился в марте 2021 года к Уполномоченному в связи с длительным неисполнением его заявления об обеспечении мобильным телефоном с сенсорным экраном, наручными часами с речевым выговором, а также глюкометром с речевым

---

<sup>1</sup> Письмо ГУ – Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 25 января 2022 года №13-28/3408-17267.

выговором. Данное заявление было подано в августе 2020 года. Причиной такого положения стало недостаточность выделяемых денежных средств. Так что гражданину К. не оставалось ничего, как терпеливо ожидать своей очереди. В августе 2021 года он обратился повторно по данному вопросу.

В то же время необходимо положительно отметить и тот факт, что Волгоградская область самостоятельно, исключительно за счет средств собственного бюджета, принимает на себя обязательства по дополнительному обеспечению инвалидов средствами реабилитации, не предусмотренными федеральным законодательством. В 2021 году Комитетом социальной защиты Волгоградской области за счет областного бюджета было приобретено 1 114 технических средств реабилитации, которые были переданы 587 инвалидам (в том числе 11 детей-инвалидов)<sup>1</sup>.

В 2021 году в адрес Уполномоченного практически не поступали обращения граждан льготных категорий по вопросу обеспечения их путевками на санаторно-курортное лечение. По информации Фонда социального страхования Российской Федерации в 2021 году на санаторно-курортное лечение льготников выделялось 59 млн. рублей и обеспеченность путевками составила лишь 30%. Однако в отчетном году часть выделенных средств оказалась неосвоенной по причине отказа получателей от путевок вследствие неблагоприятной эпидемиологической обстановки<sup>2</sup>.

Сложности в реализации права на возмещение вреда, причиненного работнику в результате повреждения здоровья, связанного с исполнением им трудовых обязанностей, возникают у граждан, работавших в организациях на территориях бывших союзных республик. Получить положенные им денежные средства зачастую бывает очень сложно ввиду необходимости обращения для этого в правоохранительные органы другого государства. Так гражданин К. (вх.336 от 13.04.2021г.) в период с 1966 по 1989 годы работал в качестве пилота Таджикской гражданской авиации, уволившись в связи выявленным профессиональным заболеванием. До 2016 года гражданин К. получал от ОАО «Международный Аэропорт Курган-Тюбе» положенные ему выплаты в возмещение вреда здоровью выплаты. Однако данные выплаты прекратились с 2017 года. Итогом неоднократных обращений заявителя в различные органы власти Российской Федерации и Республики Таджикистан стал тот факт, что работодатель дважды за истекший период осуществил положенные платежи в июле 2017 года и июне 2019 года. Как следствие, Уполномоченным совместно с Уполномоченным по

---

<sup>1</sup> Отчет по основным (профильным) направлениям деятельности Комитета социальной защиты населения Волгоградской области за 2021 год.

<sup>2</sup> Письмо ГУ – Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 25 января 2022 года №13-28/3408-17267.

правам человека в Российской Федерации было направлено обращение за содействием в решении вопроса к Чрезвычайному и Полномочному Послу Российской Федерации в Республике Таджикистан. В настоящее время ожидается информация о принимаемых мерах.

Помимо указанных трудностей стоит также обратить внимание на несколько жалоб, которые свидетельствуют о недостаточном учете интересов граждан в деятельности органов, обеспечивающих реализацию социальных прав граждан. Любое решение, которое приводит к каким-либо ограничениям для человека, должно предварительно проверяться и перепроверяться на предмет его законности и обоснованности, так как в обратном случае социально незащищенные граждане лишаются государственной поддержки, представляющей существенную роль в обеспечении их жизни.

Гражданка Б. (вх.835 от 17.09.2021г.) воспитывает ребенка-инвалида. В связи с этим она решила прекратить свою трудовую деятельность, что и сделала в мае 2021 года. После этого она обратилась в районное управление Пенсионного фонда Российской Федерации за назначением ежемесячной денежной выплаты как лицу, осуществляющему уход за ребенком-инвалидом. Однако при проведении проверки по ее заявлению сотрудники Пенсионного фонда Российской Федерации получили информацию, что гражданин с такими же персональными данными (фамилия, имя отчество, дата рождения) числится работающим в одном из обществ с ограниченной ответственностью. В связи с этим за гражданкой Б. не признавалось право на получение указанной выплаты. Как выяснилось в дальнейшем, лицевой счет гражданки Б. принадлежал не только ей, но другому застрахованному лицу, проживающему в Московской области. Только в сентябре 2021 года были приняты конкретные меры по разрешению данной ситуации – разделение индивидуального лицевого счета и присвоение заявительнице Б. другого страхового номера. Только после данного факта 24 сентября 2021 года было принято решение о назначении гражданке Б. положенной выплаты с учетом периода, прошедшего с момента ее первоначального обращения.

Гражданин Р. (вх.861 от 29.09.2021г.) обратился к Уполномоченному с заявлением по факту того, что у него периодически пересчитывается в сторону уменьшения размер ежемесячной денежной выплаты на оплату коммунальных услуг. Как было установлено, в апреле 2020 года заявителю на основании полученных данных о расходах на жилищно-коммунальные услуги производился перерасчет названной выплаты. Центр социальной защиты населения пришел к выводу о наличии переплаты Р. в 2019 году, которую стали сразу вычитать из последующих платежей. Однако дополнительная проверка в мае 2020 года показала, что на самом деле гражданин Р. недополучил в 2019 году 1 558 рублей. Данная сумма была ему выплачена в июне 2020 года.

В 2021 году данная ситуация повторилась: сначала выявили якобы имевшую место переплату в 427 рублей, которая сразу стала удерживаться, а потом в результате поступления дополнительных сведений установили, что в действительности гражданин Р. опять недополучил в 2020 году 1 226 рублей. Возникает вопрос: почему центр социальной защиты населения неоднократно производил перерасчет ежемесячной выплаты на основании неполных данных, не дожидаясь поступления всей необходимой информации. Между тем каждый факт удержания из выплаты на оплату жилищно-коммунальных услуг был для ветерана Р. не только с материальной, но и с моральной точки зрения достаточно тяжелым.

Гражданка П. (вх.221 от 15.03.2021г.) обратилась к Уполномоченному в связи с возникшими трудностями в получении пособия на погребение мужа, умершего в сентябре 2020 года. Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по месту жительства отказало в такой выплате по причине того, что на момент смерти, согласно официальным данным, он числился работающим в ЗАО «Волгоградский завод металлоконструкций и монтажных заготовок» и указанное пособие необходимо было получать у работодателя. Однако, по информации П., данное предприятие фактически прекратило свою деятельность. По инициативе Уполномоченного и при содействии руководства Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Волгоградской области, на основе неформального изучения предоставляемой ЗАО «Волгоградский завод металлоконструкций и монтажных заготовок» отчетности было установлено, что фактически деятельность общество не осуществляет. В связи с этим вопрос был разрешен в пользу гражданки П., так как фактически другим способом реализовать свое право на получение пособия на погребение супруга она не имела.

В итоге стоит отметить, что рассмотрение поступающих обращений по вопросам реализации социальных прав граждан проводится Уполномоченным в тесном сотрудничестве с теми структурами, которые ответственны за обеспечение данных прав, среди которых в первую очередь следует назвать Комитет социальной защиты населения Волгоградской области, Главное бюро медико-социальной экспертизы Волгоградской области, Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Волгоградской области и Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации. Несмотря на то, что положительные результаты не всегда имеют место, безусловен тот факт, что сотрудники указанных учреждений всегда готовы к конструктивному диалогу и поиску путей решения проблемы в интересах граждан.

## 2.4. Реализация трудовых прав

Количество обращений граждан по вопросам соблюдения их трудовых прав в 2021 году оставалось незначительным – 26 и составило 2,2% от общего количества обращений (АППГ – 21, то есть 1,8%). В связи с этим Уполномоченный при оценке ситуации о соблюдении трудовых прав работников опирается и на мнение государственных органов и Волгоградского областного совета профессиональных союзов, специализирующихся на теме защиты трудовых прав граждан, успешное сотрудничество с которыми осуществляется на постоянной основе. Анализируя поступившую информацию, хотелось бы отметить следующее.

В 2019 году, а также ранее, основной темой обращений граждан на нарушение трудовых прав становились нарушения в сфере оплаты труда. Однако в 2020 году их количество существенно снизилось. В 2021 году такая тенденция продолжилась. Из 26 заявлений только в 4 поднимались проблемы нарушения условий оплаты труда. Среди них выделю коллективное обращение одной из средних школ г. Волгограда (вх.534 от 18.06.2021г.). Правовой спор возник по поводу оплаты труда педагогов, обучающих детей, находящихся на индивидуальном обучении и в группах продленного дня. За свою работу они получали соответствующие надбавки до окончания учебного года (по июнь месяц включительно). Однако в 2021 году им были оплачены только 25 дней за май и не осуществлена оплата за июнь. Не согласившись с этим, заявители обратились к Уполномоченному.

В результате разъяснений администрации Волгограда было установлено, что действующими положениями по оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений Волгограда за индивидуальное обучение на дому детей, имеющих ограниченные возможности здоровья, устанавливается повышающий коэффициент, увеличивающий размер базового минимального оклада педагогического работника. Тарификация педагогических работников муниципальных образовательных учреждений Волгограда формируется ежегодно на учебный год в период с 01 сентября по 31 августа и все выплаты, включая выплаты за работу в группах продленного дня и за индивидуальное обучение на дому, должны проводиться за все месяцы данного периода. Исключением являются только случаи ограниченного срока действия медицинского заключения о необходимости перевода на индивидуальное обучение обучающегося<sup>1</sup>. Так как обращение было анонимным, принять более конкретные меры не представлялось возможным. Уполномоченным были даны соответствующие разъяснения заявителям по указанному ими электронному адресу.

---

<sup>1</sup> Письмо Департамента по образованию Администрации Волгограда от 01 июля 2021 года №7/1462/1907.

Дополнительно к информации по вопросу оплаты труда стоит добавить то, что остается актуальным вопрос гарантирования работникам несостоятельных организаций выплаты сложившейся перед ними задолженности по заработной плате. По информации Комитета по труду и занятости населения Волгоградской области по состоянию на 01 декабря 2021 года задолженность по оплате труда составила 31,9 млн. рублей, из которой 89,8% приходится на организации, находящиеся в различных стадиях банкротства. Возможность погашения задолженности зависит от эффективности мер, принимаемых арбитражными управляющими<sup>1</sup>. Необходимо предусмотреть такие гарантии погашения указанной задолженности, которые бы не зависели бы не от величины оставшихся у работодателя активов, ни от качества работы арбитражного управляющего.

2020 год вследствие принятых противоэпидемических мер был временем, когда крайне актуальными стали вопросы защиты граждан от безработицы. В итоге в текущем году принимались меры по дальнейшему развитию правового регулирования данных вопросов, и был разработан проект закона №11145509-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года №1032-1 “О занятости населения в Российской Федерации”». При обсуждении данного законопроекта на заседании одной из фракций Волгоградской областной Думы Уполномоченный обратил внимание на то, что законопроект направлен на развитие электронной формы общения граждан с государственными органами и службами. Однако многие граждане не имеют возможности пользоваться государственными услугами в электронной форме как по причине отсутствия соответствующих навыков использования информационных технологий, так и по причине отсутствия соответствующих технических устройств. Кроме того для отдельных граждан получение услуг в электронной форме вообще неприемлемо, так как она предполагает сохранение в интернет-пространстве их персональных данных. В связи с этим мною было отмечено, что законодательство, способствуя развитию электронной формы получения государственных услуг, должно предоставлять гражданам право самостоятельно решать, будут они пользоваться соответствующими цифровыми платформами, или выберут привычный вариант общения с учреждениями службы занятости.

Между тем предлагаемый законопроект содержал нормы, которые фактически предусматривали подключение граждан к цифровой платформе предоставления государственных услуг в области занятости без их согласия и понуждение граждан к использованию электронных методов взаимодействия. В связи с этим предлагалось внести соответствующие корректировки в законопроект. Были высказаны и иные замечания юридической технике документа.

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета по труду и занятости населения Волгоградской области от 25 января 2022 года №28-08-15/360.

Что касается ситуации с безработицей, то по информации Комитета по труду и занятости Волгоградской области на 01 января 2022 года на регистрационном учете в органах службы занятости населения Волгоградской области состояло 7 319 безработных граждан, что более чем на 20,5 тыс. человек меньше, чем по состоянию на 01 января 2021 года<sup>1</sup>.

С необычной ситуацией в вопросе признания безработным пришлось столкнуться Уполномоченному при рассмотрении обращения гражданина Е. (вх.332 от 13.04.2021г.), который не согласился с решением Отдела занятости населения Ворошиловского и Центрального районов ГКУ Волгоградской области «Центр занятости населения города Волгограда» об отказе в признании его безработным. В итоге данный спор стал разрешаться в судебном порядке. Как было установлено судебными инстанциями, гражданин Е. был уволен с должности директора общества с ограниченной ответственностью с 23 июня 2020 года по соглашению сторон, после чего он обратился с заявлением о предоставлении государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы. Приказом ГКУ Волгоградской области «Центр занятости населения города Волгограда» от 17 июля 2020 года гражданину Е. отказали в признании безработным по мотиву того, что он является учредителем организации, то есть относится к числу занятых. Данный вывод был сделан на основании сведений, поступивших из ФНС России, о том, что в Едином государственном реестре юридических лиц гражданин Е. значится руководителем или учредителем юридического лица, из которого был уволен. На этом основании сделан вывод о предоставлении заявителем заведомо недостоверных сведений о своей занятости, что явилось основанием для отказа в признании безработным.

Таким образом, причиной сложившейся ситуации стало несоответствие фактическим обстоятельствам данных единого государственного реестра юридических лиц. После увольнения гражданина Е. бывшим работодателем не были приняты своевременно меры по изменению в реестре информации о руководителе юридического лица.

Итогом судебных разбирательств стали судебные решения об отказе в удовлетворении требований Е. как в суде первой инстанции, так и в суде апелляционной инстанции. При этом ни одной инстанцией не были установлены факты нарушения закона приказом об увольнении гражданина Е. и несоответствия его действительности. Более того, судами факт увольнения признан как установленный.

Принимая во внимание, что на момент обращения уже имели место судебные решения по существу вопроса, а в суде кассационной инстанции рассматривалась

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета по труду и занятости населения Волгоградской области от 25 января 2022 года №28-08-15/360.

кассационная жалоба гражданина Е. на решения нижестоящих судов, Уполномоченный дал заявителю письменные разъяснения по существу вопроса. При этом позиция Уполномоченного состояла в том, что значимыми для признания безработными должны быть фактические обстоятельства (отсутствие работы, отсутствие заработка, наличие регистрации гражданина в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, осуществление гражданином поиска работы, готовность гражданина приступить к работе), имевшие место в момент рассмотрения заявления о признании безработным, а не только сведения, имеющиеся в соответствующих государственных реестрах, которые в силу различных причин могут не соответствовать действительности.

В итоге четвертый кассационный суд отменил апелляционное определение Волгоградского областного суда по делу гражданина Е., так как основанием для отказа в признании безработным стал вывод о том, что гражданин Е. является учредителем коммерческой организации, что в судебном порядке подтверждено не было. Результатом повторного рассмотрения данного дела в Волгоградском областном суде стала отмена приказа об отказе в признании безработным и обязанности ответчика вновь рассмотреть заявление гражданина Е. по существу.

С вопросами защиты прав граждан от безработицы тесно связаны установленные трудовым законодательством условия сокращения численности работников. По информации Волгоградского областного совета профессиональных союзов в отчетном году были выявлены нарушения соответствующих норм. В частности, в ГБУ «Волгоградавтодор» не были соблюдены требования о предварительном уведомлении выборного органа первичной профсоюзной организации о предстоящем сокращении. В результате предпринятых действий незаконные приказы о сокращении были отменены, а работники сохранили свои рабочие места<sup>1</sup>.

Наиболее часто к Уполномоченному поступали обращения граждан по вопросам, связанным с обязательной вакцинацией против новой коронавирусной инфекцией и отстранением граждан отдельных категорий от работы без сохранения заработной платы в случае отказа от такой вакцинации. Их количество в 2021 году составило 10. Соответствующие заявления стали подаваться уже с марта – апреля 2020 года. Особенно актуальной данная тема стала после принятия Главным государственным санитарным врачом по Волгоградской области постановления №01/3 от 27 июля 2021 года, которым в связи с продолжающейся угрозой распространения новой коронавирусной инфекции предусматривалось проведение обязательной профилактической вакцинации по эпидемиологическим показаниям

---

<sup>1</sup> Письмо Союза организаций профсоюзов «Волгоградский областной совет профессиональных союзов» от 28 января 2022 года №70/03.



против новой коронавирусной инфекции на территории Волгоградской области определенным категориям (группам) граждан.

На многочисленные обращения Уполномоченным давались разъяснения правовых норм, действующих в этом вопросе. В частности, обращалось внимание, что соответствующие вопросы урегулированы в Федеральном законе «Об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний», который не допускает вакцинации граждан в отсутствие их согласия, предусматривая право каждого человека на отказ от профилактических прививок. Одновременно обращалось внимание на то, что указанный нормативный акт содержит понятие «обязательная вакцинация», что с 27 декабря 2020 года в календарь профилактических прививок по эпидемиологическим показаниям включена и профилактическая прививка против коронавирусной инфекции, вызываемой вирусом SARS-CoV-2, где также предусмотрен перечень граждан, подлежащих обязательной вакцинации. Пояснялось, что постановление Главного государственного санитарного врача по Волгоградской области №01/3 от 27 июля 2021 года принято в рамках его полномочий, что было подтверждено прокурором Волгоградской области в ответ на соответствующее обращение Уполномоченного<sup>1</sup>.

Так же гражданам разъяснялось, что в сложившейся ситуации отказ граждан от «обязательной вакцинации» может повлечь негативные для граждан правовые последствия, перечисленные в части 2 статьи 5 Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний»:

- запрет для граждан на выезд в страны, пребывание в которых в соответствии с международными медико-санитарными правилами либо международными договорами Российской Федерации требует конкретных профилактических прививок;

- временный отказ в приеме граждан в образовательные организации и оздоровительные учреждения в случае возникновения массовых инфекционных заболеваний или при угрозе возникновения эпидемий;

- отказ в приеме граждан на работы или отстранение граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями. Перечень работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 1999 года №825. Указанный документ направлялся гражданам для ознакомления.

Иных ограничений для граждан, не прошедших обязательную вакцинацию, законодательство в настоящее время не предусматривает.

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Волгоградской области от 14 сентября 2021 года №7/1-31-2021.

По информации Волгоградского областного совета профессиональных союзов, вопрос соблюдения работодателями законности при принятии решений об отстранении граждан от работы в 2021 году также был актуальным. В частности, установлен случай, когда отстранение одного из работников Производственного отделения «Камышинские электрические сети» филиала ПАО «Россети Юг» – «Волгоградэнерго» производилось без ознакомления его с соответствующим приказом. Требования правового инспектора труда о восстановлении прав данного работника было удовлетворено<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Письмо Союза организаций профсоюзов «Волгоградский областной совет профессиональных союзов» от 28 января 2022 года №70/03.

## 2.5. Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека

К Уполномоченному в течение нескольких лет поступают обращения, в которых поднимаются вопросы, связанные с обеспечением для граждан достойных условий проживания. Данные обращения затрагивают совершенно различные сферы жизнедеятельности, без которых современный человек не может активно существовать и реализовывать свои права, обеспечивая должный уровень своего благополучия.

Так с вопросами обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности связаны факты несоблюдения действующими хозяйственными организациями существующих требований, направленных на охрану окружающей среды от вредного промышленного воздействия. Обеспечение надлежащей экологической обстановки – это необходимое условие обеспечения здоровья населения, нормальной жизнедеятельности граждан.

Количество обращений граждан на тему совершения экологических правонарушений единичны, но поступают ежегодно. Примером такого обращения в 2021 году стало заявление гражданки М. (вх.461 от 26.05.2021г.) – жительницы р.п. Средняя Ахтуба, которая в своем обращении сообщала о негативном воздействии на атмосферный воздух со стороны двух предприятий по производству керамзита: ООО «НИИ БИНАР» и ЗАО «Среднеахтубинский Комбинат Строительных материалов и конструкций». При этом в обращении содержалась информация о том, что существующие контрольные ведомства постоянный контроль качества воздуха не осуществляют, имеющиеся лаборатории не имеют должной аккредитации на отбор и исследование атмосферного воздуха на наличие керамзитовой пыли.

При рассмотрении подобных обращений Уполномоченный инициировал необходимые проверки со стороны соответствующих надзорных ведомств для получения юридически значимого и квалифицированного заключения о действительных обстоятельствах, так как в таких случаях необходимо проводить соответствующие исследования и обладать специальными знаниями. Именно так было сделано и при рассмотрении обращения гражданки М. Из полученных ответов стало известно, что заявительница обращалась ранее с заявлениями о нарушении экологического законодательства в контрольные органы неоднократно, причем в результате проверок выявлялись факты превышения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в воздухе. В частности, это имело место в ходе проверки, проведенной Комитетом природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области в августе 2020 года. По итогам возбужденного в связи с этим административного производства ООО «НИИ БИНАР» и его работник, ответственный за соответствующее направление, привлекались к административной ответственности. Также в апреле 2021 года в ходе очередных проверочных

мероприятий было установлено превышение предельно допустимых концентраций по взвешенным веществам в 1,6 раз на расстоянии 100 метров от проходной ООО «НИИ БИНАР», что также стало поводом для возбуждения нового административного производства<sup>1</sup>.

Кроме того, свои проверочные мероприятия проводила и Волгоградская межрайонная природоохранная прокуратура, в рамках которых было проверено также ООО «Тидарей». В пробах воздуха, отобранных на территории данной организации, установили превышение предельно допустимых концентраций по взвешенным веществам в 1,2 раза. Помимо этого прокуратура выявила факт того, что территориальным отделом в г. Волжском, Ленинском, Среднеахтубинском, Николаевском и Быковском районах Управления Роспотребнадзора по Волгоградской области не проводился системный мониторинг атмосферного воздуха в селитебной зоне р.п. Средняя Ахтуба с отбором проб при направлении ветра в сторону жилой зоны рабочего поселка. По данным фактам приняты соответствующие меры реагирования. Также в адрес контролирующих органов направлены информационные письма с указанием рассмотреть вопрос получения подведомственными лабораториями соответствующих аккредитаций по отбору и исследованию воздуха на предмет его загрязнения двуокисью кремния<sup>2</sup>.

Одним из актуальных вопросов, с которым обращались жители области, стало предотвращение образования стихийных свалок и своевременное удаление уже существующих. Гражданка О. (вх.188 от 04.03.2021г.), проживающая в г. Волгограде, обратилась к Уполномоченному по вопросу непринятия местной администрацией мер по очистке и уборке мусора на территории между улицами Героев Малой Земли и Аксакова, отмечая, что данная ситуация продолжается в течение нескольких лет, а ранее направленные в различные инстанции обращения не дали положительного результата. Основным мотивом бездействия муниципальных властей было отсутствие финансирования на ликвидацию несанкционированной свалки.

Уполномоченный, обратившись по данному вопросу в администрацию Волгограда, также получил аналогичный ответ о том, что действующие муниципальные нормативные акты городского округа, регулирующие деятельность по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок, не предполагают их незамедлительной ликвидации администрацией района. Несанкционированную свалку по ул. Аксакова включили в реестр несанкционированных свалок, обещая

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области от 30 июня 2021 года №10-14-01/14086.

<sup>2</sup> Письмо Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратуры от 23 июля 2021 года №02-01-2021.

провести работы по ее ликвидации при поступлении муниципального бюджетного финансирования<sup>1</sup>.

В связи с неприятием администрацией Красноармейского района Волгограда должных мер по ликвидации несанкционированной свалки по ул. Аксакова, мною была организована проверка совместно с прокуратурой г. Волгограда. По итогам проведенной прокурорской проверки данное бездействие было признано незаконным и в адрес главы администрации района внесен акт прокурорского реагирования об устранении допущенных нарушений. Отсутствие финансирования не было признано в качестве уважительной причины неисполнения органом местного самоуправления обязанностей по обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности человека<sup>2</sup>.

Вместе с тем, граждане сами не принимают должных мер по обеспечению надлежащих условий жизнедеятельности по месту своего проживания. Из обращения жителей частных домовладений г. Фролово (вх.870 от 04.10.2021г.) следовало, что хозяин одного из домовладений не принимает меры по очистке септика на его земельном участке, в результате чего нечистоты выливались на улицу и в места общего пользования. Такая ситуация продолжалась несколько месяцев, несмотря на проводимые проверки. Так 08 октября 2020 года виновного привлекли к административной ответственности в виде штрафа в размере 500 рублей. 14 октября 2021 года фигурант привлечен к административной ответственности за то же самое правонарушение в виде штрафа в размере 1 000 рублей. При этом 17 октября 2021 года по инициативе Фроловской межрайонной прокуратуры проведен новый осмотр территории домовладения виновного гражданина, в ходе которого вновь выявлены те же самые нарушения. 11 ноября 2021 года гражданин в третий раз привлечен к ответственности в размере 1 000 рублей<sup>3</sup>.

О неблагоприятных условиях жизни сообщали Уполномоченному жители домов по ул. Карповская, ул. Гродненской и ул. Котлубанская г. Волгограда (вх.562 от 24.06.2021г., вх.873 от 05.10.2021г. и вх.1094 от 03.12.2021г.), что стало возможным в связи с деятельностью на протяжении нескольких лет стихийного рынка. «Торгующие развешивают продаваемое на палисадниках, раскладывают на земле придомовой территории, что сопровождается шумом с 5-6 часов утра, отправляют у домов естественные надобности, оставляют после себя горы мусора, а автомобили торговцев блокируют проезды». И это несмотря на то, что рядом расположена ярмарка «Кайрос» Ворошиловского района г. Волгограда, где продавцы могут правомерно осуществлять свою торговую деятельность. Заявители

---

<sup>1</sup> Письмо администрации Красноармейского района Волгограда от 19 марта 2021 года №355/0-1674/3.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры г. Волгограда от 02 сентября 2021 года №854ж-2021.

<sup>3</sup> Письма Фроловской межрайонной прокуратуры от 18 октября 2021 года №1192ж-2021 и от 16 ноября 2021 года №1192ж-2021.

на протяжении нескольких лет неоднократно обращались в соответствующие структуры, среди которых были администрация Волгограда и администрация Ворошиловского района Волгограда, Комитет промышленной политики, торговли и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области, Управление Роспотребнадзора по Волгоградской области, прокуратура Ворошиловского района г. Волгограда. Однако стихийный рынок продолжал свое существование, несмотря на различные проверки и рейдовые мероприятия, проводимые сотрудниками администрации Волгограда и Управления МВД России по г. Волгограду, что свидетельствовало о недостаточности принимаемых мер. 30 июля 2021 года прокуратурой г. Волгограда в адрес начальника отдела полиции №5 Управления МВД России по г. Волгограду внесено представление об устранении нарушений закона<sup>1</sup>. Между тем сотрудники органов внутренних дел сообщают, что они не могут принимать всех мер, так как в настоящее время они лишены права составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством Волгоградской области. Для составления аналогичных документов в отношении лиц, виновных в осуществлении предпринимательской деятельности без государственной регистрации, за что ответственность предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, необходимо наличие системной деятельности по извлечению прибыли, что имеет место не всегда<sup>2</sup>.

Об эффективности принимаемых мероприятий можно судить по следующим статистическим данным. За период с января по ноябрь 2021 года администрацией Ворошиловского района Волгограда совместно с органами внутренних дел проведено 24 рейда, в ходе которых на граждан, осуществляющих незаконную торговлю, составлено всего 27 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством Волгоградской области, и 8 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. И, несмотря на это, стихийный незаконный рынок продолжает функционировать. В связи с этим прокуратурой Волгограда в ноябре 2021 года вновь приняты меры прокурорского реагирования<sup>3</sup>.

Значимым для обеспечения нормальной жизнедеятельности человека является доступность необходимых для этого услуг, инфраструктуры. Между тем не всегда в Волгоградской области граждане имеют хотя бы минимально необходимый к ним доступ.

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Волгограда от 11 августа 2021 года №303ж-2016.

<sup>2</sup> Письмо Главного управления МВД Российской Федерации по Волгоградской области от 12 ноября 2021 года №1/5092.

<sup>3</sup> Письмо прокуратуры Волгограда от 12 ноября 2021 года №312ж-2016.

Так к Уполномоченному поступило обращение жителей х. Михайловка Киквидзенского района (вх.569 от 28.06.2021г.), в котором они сообщали о том, что их населенном пункте, где проживает до 300 человек, отсутствует какой-либо магазин, где они могли бы приобретать товары первой необходимости. Ближайший магазин находится в 15 км в х. Ежовка, и для многих он недоступен в силу его удаленности, пожилого возраста заявителей, отсутствия транспорта, проблем со здоровьем. Обращения граждан в органы местного самоуправления не имели результата. Уполномоченный совместно с главой Киквидзенского муниципального района рассмотрели возможные способы обеспечения граждан товарами первой необходимости. В итоге, по информации заявителей, выход был найден и жители х. Михайловки вновь смогли приобретать необходимые товары по месту постоянного проживания.

Каждый год к Уполномоченному поступает неоднократные обращения граждан по вопросам транспортного обеспечения. Обращения касаются как вопросов транспортного обеспечения отдаленных населенных пунктов, так и организации работы общественного транспорта в крупных городах.

Одно из таких обращений поступило от жительницы хутора Клетско-Почтовый Серафимовичского района гражданки М. (вх.99 от 08.02.2021). В своем обращении она отметила, что жители хутора лишились возможности пользоваться каким-либо общественным транспортом. Ранее действовало два маршрута. Один автобус раз в неделю доставлял граждан в г. Серафимович, а другой – ежедневно в г. Фролово. После прекращения их деятельности единственным выходом для граждан, не имеющих личного автомобиля, стало использование услуг других граждан по перевозке стоимостью 1 500 рублей. Данная сумма была значительной для многих пенсионеров и работающих граждан. В результате у жителей возникали проблемы с доступом, в частности, и к медицинским услугам. В хуторе имелась только амбулатория и, в случае необходимости сдать необходимые анализы или пройти обследования, обратиться к врачу, жителям приходилось самостоятельно решать проблему с транспортом.

Как выяснилось, причиной проблемы было решение о прекращении транспортного сообщения в целях воспрепятствования распространению новой коронавирусной инфекции. После снятия данных ограничений еженедельный маршрут до г. Серафимовичи возобновил свою работу, однако транспортное предприятие не в полной мере выполнило свои обязательства, и на момент подачи обращения гражданкой М. данный маршрут не работал. Потребовалось вмешательство прокурора района для нормализации транспортного сообщения по данному направлению<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Письма прокуратуры Серафимовичского района от 17 марта 2021 года №41ж-2021 года и от 05 августа 2021 года №7-30-2021.

Хуже было с маршрутом из Фролово. Обслуживавшее ранее данное направление ГУП ВО «Волгоградавтотранс» отказалось в июне 2020 года от работы на маршруте, что и стало причиной возникших проблем<sup>1</sup>. Для организации дальнейшего функционирования маршрута Комитетом транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области организован соответствующий конкурс на право получения свидетельств об осуществлении перевозок.

В 2021 году продолжали поступать в адрес Уполномоченного обращения по вопросам обеспечения безопасности граждан от собак без владельцев, количество которых на улицах населенных пунктов продолжает оставаться значительным.

Гражданин П. (вх.27 от 18.01.2021г.) в своем заявлении сообщал, что рядом с домом №13 по ул. поселок Стройдеталь г. Волгограда длительное время обитает стая бездомных собак в количестве не менее 25 особей. Собаки ведут себя агрессивно, бросаются на прохожих, часто занимают детскую площадку. Сообщалось о 5 случаях нападения на домашних животных, а также факты нападения на взрослых и детей.

Также об агрессивном поведении собак без владельцев во дворе своего многоквартирного дома и в соседних дворах писал гражданин Б. (вх.1132 от 14.12.2021г.), проживающий в Ворошиловском районе г. Волгограда. Как он сообщал, обращения в администрацию района и специализированные службы к снижению количества животных так и не привели.

Многие граждане, как и перечисленные заявители, не понимают, почему, несмотря на многочисленные публикации в средствах массовой информации о возникающих ситуациях, когда агрессивное поведение собак без владельцев угрожает жизни и здоровью людей, власти не принимают должных мер по радикальному снижению их количества. И здесь необходимо отметить, что одной из причин тому является закрепленный в законодательстве подход, предусматривающий снижение численности указанных животных только путем недопущения отказа владельцев от своих обязанностей по содержанию домашних животных, а также воспрепятствованием естественному размножению уже существующих животных без владельцев. Уничтожение животных без владельцев запрещено. В результате таких ограничений быстрое снижение численности названных животных в принципе невозможно. Отловленные собаки без владельцев после стерилизации и вакцинации на законных основаниях выпускаются на местах прежнего обитания. Достичь значительного снижения количества животных без владельцев при существующих ограничениях в методах регулирования их численности возможно только тогда, когда в относительно короткие сроки будет

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области от 20 июля 2020 года №02-03-06/1180.



стерилизовано не менее 80% всех животных без владельцев, что требует значительных средств, которые в настоящее время отсутствуют.

Действующее законодательство относит вопросы обращения с животными без владельцев к полномочиям органов власти субъекта Российской Федерации. В Волгоградской области данные полномочия в части отлова, содержания животных в приютах, соответствующего обращения с ними и возврата их на прежние места обитания переданы органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Вместе с тем городскому округу г. Урюпинск в 2021 году выделялось 82 000 рублей, на которые отловлено, стерилизовано и возвращено в среду обитания только 10 особей. При этом в 2020 году администрация городского округа заявляла о наличии на ее территории 164 собак<sup>1</sup>. Городскому округу г. Михайловка, где в настоящее время обитает ориентировочно 368 собак без владельцев, в 2021 году на работу с этими животными выделялось 198 тыс. рублей из областного бюджета, на которые отловлено 20 особей, все из которых в дальнейшем возвращены в среду обитания<sup>2</sup>. Городской округ г. Фролово получил 75 тыс. рублей, на которые требуемые по закону мероприятия были проведены в отношении 8 собак без владельцев. Общее количество таких животных в городе на конец 2021 года составляло 180 особей<sup>3</sup>.

Более крупные города, конечно, финансируются на эти цели в большем объеме и выделяют дополнительно собственные средства, однако и их тоже недостаточно. По информации г. Волжского в 2021 году в целом на обращение с животными без владельцев выделялось 4,13 млн. рублей. На 2022 год предусмотрено 4,42 млн. рублей. При этом потребность в средствах для полноценного контроля над численностью животных без владельцев составляет 30,3 млн. рублей<sup>4</sup>. В г. Волгограде мероприятия по обращению с животными без владельцев осуществляет МБУ «Северное», которым в отчетном году отловлено 5 039 особей и после проведения необходимых процедур возвращено в среду обитания 3 927 особей. Фактическое финансирование за счет городского и областного бюджетов составило 16,22 млн. рублей. 2,22 млн. рублей выделялось в качестве гранта на поддержку благотворительных некоммерческих организаций на проведение аналогичных мероприятий. На эти средства благотворительным фондом помощи бездомным животным «Лисена» проведены мероприятия в отношении

---

<sup>1</sup> Письма администрации городского округа город Урюпинск Волгоградской области от 19 января 2022 года №27-03-02/143 и от 11 августа 2020 года №03-02/2587.

<sup>2</sup> Письмо администрации городского округа город Михайловка Волгоградской области от 24 января 2022 года №13-07/427.

<sup>3</sup> Письмо администрации городского округа город Фролово Волгоградской области от 24 января 2022 года №07-03-19/116.

<sup>4</sup> Письмо администрации городского округа – город Волжский от 25 января 2022 года №03/21.

200 особей<sup>1</sup>. Однако оценить эти данные сложно ввиду отсутствия информации об общем количестве собак без владельцев в Волгограде.

Отдельные вопросы, связанные с обеспечением надлежащих условий жизнедеятельности граждан, возникали к мероприятиям, направленным на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции. В своих обращениях граждане высказывали несогласие с отдельными решениями, расценивая их как нарушающие их права.

Так в начале отчетного года к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области поступило обращение граждан К. (вх.60 от 28.01.2021г.) и Ю. (вх.61 от 28.01.2021г.), которые были не согласны с решением администрации Волгоградской области о приостановлении с 10 октября 2020 года реализации гражданам льготных социальных проездных билетов и продления срока действия электронных социальных проездных билетов гражданам, достигшим возраста 65 лет.

Соответствующее решение было объяснено тем, что для граждан, которые достигли 65 лет, с целью обеспечения сохранности их здоровья и предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции был введен режим самоизоляции, который предусматривает обязанность данных граждан находиться в помещении, в котором они проживают на законных основаниях. При этом за указанными гражданами сохранялось право оставлять свои помещения с целью обращения за медицинской помощью, в случае прямой угрозы жизни, следования к месту осуществления работы и обратно, передвижения к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, в целях выгула животных, выноса отходов, прогулки и занятия физической культуры и спортом<sup>2</sup>.

Так, гражданка К., проживающая в поселке Краснооктябрьский г. Волжского, находящаяся на амбулаторном учете у кардиолога и офтальмолога, не могла получить помощь данных специалистов по месту жительства по причине того, что данные специалисты в соответствующем медицинском учреждении поселка отсутствовали. Для получения консультации она была вынуждена приезжать в поликлинику ГБУЗ «Городская клиническая больница №1 им. С.З. Фишера». Стоимость одного проезда до поликлиники и обратно без социального проездного документа для гражданки К. составляла 100 рублей, что она считала неприемлемым для своего уровня дохода.

К сожалению, данный опыт изучен не был и не был учтен в дальнейшем. В конце отчетного года в связи с новыми ограничениями на транспорте поступило обращение гражданки П. (вх.1053 от 24.11.2021г.). Гражданка П. – инвалид второй

---

<sup>1</sup> Письмо администрации Волгограда от 20.01.2022 №05-и/139.

<sup>2</sup> Письмо Государственно-правового управления Губернатора Волгоградской области от 02 марта 2021 года №19/2103412-1.

группы в силу имеющихся ревматоидного и онкологического заболеваний вынуждена часто посещать поликлинику ГБУЗ «Городская клиническая больница №1 им. С.З. Фишера», в которой она амбулаторно наблюдается. В силу удаленности места проживания от поликлиники, гражданка П. не может добраться туда пешком и пользуется общественным транспортом. Имея оформленную должным образом справку о медицинском отводе от вакцинации против коронавирусной инфекции, она обратилась в пункт по продаже проездных билетов для приобретения льготного проездного билета. Однако в этом ей было отказано по мотиву отсутствия у нее QR-кода, подтверждающего прохождение вакцинацию от коронавирусной инфекции. На документ, о наличии противопоказаний к вакцинации внимания сотрудники транспортного предприятия внимания не обратили. Как оказалось в итоге, причиной отказа стало решение о приостановлении с 10 ноября 2021 года до особого распоряжения продажи проездных билетов длительного пользования для проезда общественным транспортом городского и пригородного сообщения, социальных проездных билетов и продления срока действия электронных социальных проездных билетов гражданам. Это ограничение не распространялось на граждан, не достигших возраста 18 лет, а также на лиц, имеющих документ о вакцинации либо перенесенном заболевании<sup>1</sup>. Таким образом, не имея возможности пройти вакцинацию вследствие наличия противопоказаний к ней, гражданка П. не могла воспользоваться правом льготного проезда и была вынуждена пойти на значительные для нее транспортные расходы для того, чтобы иметь возможность пользоваться правом на квалифицированную медицинскую помощь.

При этом стоит отметить, что одновременно допускались продажа проездных документов и проезд граждан, не прошедших вакцинацию от новой коронавирусной инфекции, на регулярных междугородних маршрутах в пределах Волгоградской области к месту нахождения медицинского учреждения для госпитализации, восстановительного лечения, консультации и обратно при предъявлении соответствующего направления, а также при наличии отрицательных результатов ПЦР-тестирования<sup>2</sup>.

Уполномоченный направил в Администрацию Волгоградской области предложение внести в действующие нормативные акты изменение и предусмотреть возможность продажи льготных проездных документов на маршруты общественного транспорта городского и пригородного сообщения при наличии медицинского отвода от вакцинации. Данное предложение рассматривалось Комитетом транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области и, с моей

---

<sup>1</sup> Пункт 17 постановления Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 года №179 (в ред. от 05 ноября 2021 года).

<sup>2</sup> Пункт 15.6 постановления Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 года №179 (в ред. от 05 ноября 2021 года).

точки зрения, недостаточно внимательно. В ответе были перечислены действующие положения нормативных актов, которые предусматривают соответствующие ограничения, но при этом не были указаны какие-либо доводы в пользу разного регулирования аналогичных вопросов для внутригородских и междугородних перевозок пассажиров<sup>1</sup>.

Большой общественный резонанс был вызван решением о том, что граждане, которые не прошли вакцинацию против новой коронавирусной инфекции, независимо от причин этого, могли в очной форме воспользоваться услугами многофункциональных центров и очно получить документы по результатам оказанных услуг только при наличии отрицательных результатов лабораторного исследования на COVID-19, полученных не ранее чем за 72 часа. Причина была в том, что стоимость такого исследования для значительного количества жителей Волгограда и области значительна<sup>2</sup>. Непосредственно перед вступлением данного правила в силу жители стали массово обращаться в многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, стремясь решить свои вопросы в рамках прежних менее обременительных правил. С учетом того, что в отдельных центрах часть сотрудников болела, стали образовываться значительные очереди, возникать конфликты как между посетителями и работниками центров, так и между самими посетителями. Информация о возникших проблемах была опубликована в средствах массовой информации и обратила на себя внимание Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. И хотя потом нормы, которые стали причиной сложившейся ситуации, оперативно изменили, предусмотрев для невакцинированных граждан возможность очно пользоваться услугами многофункциональных центров и получать очно документы, но только по предварительной записи<sup>3</sup>, сотрудниками Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была организована соответствующая проверка в г. Волгограде.

В ходе проверки были организованы посещения многофункциональных центров в г. Волгограде и р.п. Городище. В г. Волгограде были выявлены недостатки, которые заключались в отсутствии в доступных местах контактной информации для записи на прием, а также в длительном ожидании приема гражданами на улице, несмотря на наличие свободных операторов.

Кроме того было установлено, что основная цель визита граждан – получение QR-кода после вакцинации. Однако для получения данной услуги граждан

---

<sup>1</sup> Письмо Комитета транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области от 03 декабря 2021 года №25-02-02-11083.

<sup>2</sup> Пункт 16 постановления Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 года №179 (в ред. от 07 октября 2021 года).

<sup>3</sup> Пункт 16 постановления Губернатора Волгоградской области от 15 марта 2020 года №179 (в ред. от 20 октября 2021 года).

должен быть зарегистрирован на портале Госуслуг. Поэтому каждый обратившийся направлялся обратно домой для создания учетной записи, необходимой для начала регистрации на портале, только после чего можно было обратиться в центр за получением QR-кода. Вопрос о том, имелись ли у граждан техническая возможность регистрации на портале Госуслуг, навыки регистрации в интернете сотрудниками центра не принимались во внимание.

В то же время положительно была оценена работа многофункционального центра в р.п. Городище, организация деятельности которого на момент посещения находилась на должном уровне, несмотря на значительное количество заболевших сотрудников. Информация о результатах проверки доведена сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации до сведения руководства Волгоградской области.

## **2.6. Право на справедливое судебное разбирательство. Защита прав участников исполнительного производства**

Довольно часто в обращениях граждан указывается на их несогласие с принимаемыми судебными органами решениями. Причиной тому является то обстоятельство, что действующее законодательство в качестве одного из условий, при наличии которых Уполномоченный принимает обращения граждан к рассмотрению, называет предварительное обжалование решений, действий или бездействия, нарушающих права и законные интересы заявителя, в судебном или административном порядке.

При этом необходимо отметить, что действующим законодательством Уполномоченному не предоставлены какие-либо особые права по оспариванию судебных решений, а также право рассматривать обращения граждан на действия и решения судебных органов. С учетом этого, все обращения граждан, связанные с организационной деятельностью судебных органов, направляются Уполномоченным для рассмотрения в вышестоящие судебные инстанции. В случае сообщения о нарушениях процессуального законодательства, а также несогласия с разрешением судебного спора по существу, Уполномоченным оказываются заявителям консультации по вопросам действующего законодательства и порядка оспаривания судебных решений.

Однако, реализация гражданами права на справедливое судебное разбирательство не завершается моментом вступления судебного решения в законную силу. Более того, ценность судебного разбирательства как способа разрешения правовых споров заключается в том, что исполнение судебного решения гарантируется государством в рамках процедуры принудительного исполнительного производства. Право человека на справедливое судебное разбирательства можно считать реализованным только в том случае, когда не только правовой спор будет разрешен в соответствии с существующими нормами права, но и соответствующий судебный акт будет фактически выполнен с четким соблюдением интересов как взыскателя, так и должника. Между тем в мой адрес продолжают поступать обращения граждан о нарушении их прав в ходе исполнительного производства.

Прежде чем переходить к обобщению результатов рассмотрения заявлений граждан, предварительно отмечу следующие обстоятельства, которые объективно характеризуют условия функционирования Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области. В 2021 году общее количество исполнительных производств, находившихся на исполнении у судебных приставов – исполнителей Управления, составило 1 828 171 (на 11,9% больше, чем в 2020 году). При этом на одного судебного пристава – исполнителя в среднем в месяц приходилось 346 (!) исполнительных производств. Столь высокая нагрузка по

количеству исполнительных производств, превышающая установленные нормативы, текучесть кадров и отсутствие достаточного финансирования расходов на осуществление мероприятий, связанных с совершением исполнительных действий обуславливают отдельные нарушения законодательства. Тем не менее, по итогам 2021 года фактическим исполнением окончено 667 209 исполнительных производств (АППГ – 580 598)<sup>1</sup>.

Анализ обращений граждан, позволяет выделить определенные вопросы, которые в настоящее время являются наиболее значимыми с точки зрения обеспечения прав граждан как участников исполнительного производства.

Первое, на что необходимо обратить внимание, заявления граждан о значительных размерах удержаний из их доходов, в результате чего оставшиеся им денежные суммы ниже даже официально установленных уровней прожиточного минимума в Волгоградской области. Принимая во внимание то, что нередко среди ответчиков многодетные семьи, а также инвалиды и пенсионеры по старости, не имеющие иных источников доходов, вопрос обеспечения им минимально необходимого уровня доходов для поддержания жизни стоит очень остро, как и вопрос обеспечения права взыскателей на исполнение судебного решения. При этом стоит отметить, что в отдельных случаях ситуация усугубляется допущенными при организации исполнительного производства нарушениями, косвенным образом способствующих увеличению размера удерживаемых из дохода денежных средств.

В качестве примера можно привести обращение гражданки Г. (вх.324 от 12.04.2021г.), у которой из пенсии судебными приставами – исполнителями удерживались средства на исполнение судебных актов. После всех удержаний на проживание ей оставалась денежная сумма, которая была ниже прожиточного минимума.

В ходе проверки было установлено, что в отношении гражданки Г. в Центральном районном отделе УФССП России по Волгоградской области на исполнении находится 5 (!) исполнительных производств, четыре из которых были возбуждены в течение 2020 года и в рамках каждого из них были вынесены отдельные постановления об обращении взыскания на пенсию в размере 25%. Таким образом было нарушено требование о том, что все исполнительные производства имущественного характера в отношении одного гражданина должны быть объединены в сводное исполнительное производство.

Процедура объединения в единое сводное исполнительное производство была организована только 11 мая 2021 года. При этом, несмотря на неоднократные обращения Г. в адрес Центрального районного отдела УФССП России по Волгоградской области, мер по снижению размера взыскания до того уровня,

---

<sup>1</sup> Письмо Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области от 21 января 2022 года №34905/22/3749.

который бы гарантировал получения ею прожиточного минимума, приняты не были. Данное обстоятельство стало поводом для принятия органами прокуратуры необходимых мер реагирования<sup>1</sup>.

Гражданка К. (вх.566 от 25.06.2021г.) сообщила, что в ходе исполнительного производства из ее пенсии, размером 9 529,7 рублей, удерживают 50% для исполнения судебного акта о взыскании. Оставшаяся сумма не соответствует установленному в Волгоградской области прожиточному минимуму. Ее обращения к судебным приставам – исполнителям имели неоднозначные результаты: несмотря на принятие в мае 2021 года решения о снижении размеры удержаний с 50% от доходов до 10%, в июне 2021 года размер удержания из пенсии по прежнему составил 50%. С целью оказания содействия заявительнице в реализации решения о снижении размера удержаний Уполномоченный привлек к разрешению жалобы руководство Управления Федеральной судебных приставов по Волгоградской области.

В то же время стоит отметить, что 01 февраля 2022 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июня 2021 года №234-ФЗ, предусматривающий изменение законодательства об исполнительном производстве с целью обеспечения интересов должников и сохранения за ними и членами семьи минимально необходимых для проживания доходов. Надеюсь, что реализация положений данного нормативного акта позволит в значительной степени разрешить описанную проблему с учетом интересов всех сторон исполнительного производства.

В отдельных обращениях граждан содержатся сведения о том, что в последние два года на фоне ограничений, направленных на профилактику распространения новой коронавирусной инфекции, в значительной степени затруднилась коммуникация должников с судебными приставами – исполнителями, что не позволяет должникам в должной мере обеспечить свои законные интересы. Граждане сообщают о трудностях с личным приемом или об отсутствии возможности общения с судебным приставом даже по телефону, о непринятии во внимание предоставляемых документов и некачественном рассмотрении ходатайств.

Гражданин Б. (вх.155 от 18.02.2021г. и вх.195 от 04.03.2021г.) совершил административное правонарушение, за что судебным решением был привлечен к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей постановлением мирового судьи судебного участка №102 Краснооктябрьского района г. Волгограда. Данный административный штраф заявитель оплатил еще 15 марта 2020 года. Между тем 14 августа 2020 года на основании постановления мирового судьи было возбуждено исполнительное

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Центрального района г. Волгограда от 22 июня 2021 года №552ж-2021.



производство, которое продолжалось до 02 марта 2021 года, и в отношении заявителя принималось решение о взыскании исполнительного сбора за пропуск установленного срока для добровольного исполнения судебного решения и принудительное взыскание денежных средств путем удержания их с банковских счетов. Попытки заявителя «достучаться до приставов» и сообщить о том, что он уже оплатил наложенный штраф еще до возбуждения исполнительного производства, не имели положительного результата, так как связаться с ними в условиях пандемии в 2020 году было затруднительно, а письменные обращения рассматривались недолжным образом. Организованная прокуратурой г. Волгограда проверка показала, что со стороны судебных приставов – исполнителей Краснооктябрьского районного отделения УФССП по Волгоградской области были допущены многочисленные нарушения: постановления о возбуждении исполнительных производств в адрес заявителя не направлялись, постановление об отказе в удовлетворении его обращения было не мотивированным и рассмотрено с нарушением установленного 10-дневного срока. Информация о данных обстоятельствах была включена в сводное представление в адрес главного судебного пристава Волгоградской области<sup>1</sup>.

Еще одна проблема, о которой периодически сообщается в заявлениях граждан, это обращение взыскания по судебным актам с граждан, которые не являются должниками. Причиной, по которой с них производится взыскание, становится то, что их фамилия имя и отчество полностью совпадают с фамилией, именем и отчеством реального должника.

Так гражданин С. (вх.340 от 15.04.2021г.) сообщил, что Королевским городским отделом судебных приставов Главного управления Федеральной службы судебных приставов России по Московской области с него взыскивались денежные средства на основании исполнительного листа, выданного мировым судьей судебного участка №87 Королевского судебного района Московской области. Как в дальнейшем гражданин С. выяснил, его фамилия, имя и отчество, а также дата рождения полностью совпадает с аналогичными персональными данными должника. Разница только в месте рождения: должник является уроженцем города Калининграда, а гражданин С. – г. Волгограда. Однако данное обстоятельство судебными приставами – исполнителями во внимание принято не было. Обращение гражданина С. было направлено для рассмотрения по существу Уполномоченному по правам человека Московской области, так как нарушение было допущено должностными лицами территориального органа Федеральной службы судебных приставов, действующего на территории другого субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Краснооктябрьского района г. Волгограда от 11 мая 2021 года №7-33-2021.

Гражданка К. (вх.820 от 10.09.2021г.) в своем заявлении сообщала, что на ее денежные средства, которые находились на банковском счете, обращено взыскание по решению судебного пристава – исполнителя Краснооктябрьского районного отдела судебных приставов г. Волгограда. При этом в действительности должником была не заявительница, 1960 года рождения, проживающая в г. Котово, а ее полная однофамилица 1988 года рождения, проживающая в г. Волгограде. По данному вопросу Уполномоченный совместно с прокурором Волгоградской области исправил ситуацию в соответствии с законом.

Управление Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области сообщает о поступлении в его адрес 245 заявлений по вопросу ошибочной идентификации в качестве должников по исполнительным производствам. В целях обеспечения прав граждан данные обращения ставятся на особый контроль со сроком исполнения два дня. При неподтверждении информации об ошибке в идентификации должника, срок рассмотрения таких обращений продляется до 30 дней. Первоначально при поступлении таких обращений должны осуществляться коммуникация в телефонном режиме с заявителем на предмет установления всех обстоятельств, а также меры по возврату удержанных денежных средств<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что ранее одной из проблем было обращение взыскания на денежные средства, получаемые гражданами в качестве государственных пособий, в частности, пособий на детей. В целях устранения данного недостатка принимались необходимые меры, позволяющие идентифицировать платежи, в рамках которых выплачивались государственные пособия. Однако в 2021 году подобное обращение все же поступило. Об обращении взыскания на детские пособия сообщила гражданка Ж. (вх.787 от 30.08.2021г.). При этом ее обращения по данному поводу в Красноармейский районный отдел судебных приставов г. Волгограда с предоставлением документов, подтверждающих поступление на ее счет именно пособий на детей, не имело положительного результата. Совместная проверка данного факта с прокуратурой г. Волгограда подтвердила информацию гражданки Ж. Данный факт был включен в сводное представление, направленное в адрес руководителя Красноармейского районного отдела судебных приставов г. Волгограда<sup>2</sup>.

Частым нарушением в деятельности судебных приставов – исполнителей стало неисполнение обязанности по уведомлению граждан о возбуждении в отношении них исполнительного производства либо уведомление способом, не гарантирующим его получение. При этом, несмотря на отсутствие подтверждения получения должником названного уведомления, принимается решение о взыскании

---

<sup>1</sup> Письмо Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области от 21 января 2022 года №34905/22/3749.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры Красноармейского района г. Волгограда от 15 октября 2021 года №2232ж-2020.

исполнительного сбора. В ходе проверки по обращению гражданина В. (вх.256 от 22.03.2021г.) прокуратурой Советского района г. Волгограда было установлено, что Советским районным отделом судебных приставов г. Волгограда уведомление о возбуждении исполнительного производства высылалось заявителю простым почтовым отправлением. Между тем законодательство требует, чтобы это делалось заказным письмом с обратным почтовым уведомлением о вручении почтового отправления. На этом основании по требованию прокурора постановление о взыскании с В. исполнительного сбора было отменено<sup>1</sup>.

В других обращениях также устанавливаются факты ненадлежащего уведомления граждан о значимых действиях, совершенных в ходе исполнительного производства. В частности, при рассмотрении обращения гражданки В. (вх.924 от 20.10.2021г.) установлено, что должнику несвоевременно направляли акт о наложении ареста на имущество должника, копию постановления о принятии результатов оценки имущества должника, копию постановления о передаче имущества на реализацию. Данные нарушения включены прокуратурой Центрального района г. Волгограда в обобщенное представление в адрес Главного судебного пристава Волгоградской области<sup>2</sup>.

Отмечены в обращениях граждан и факты непринятия мер по обеспечению соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения. Возникают ситуации, когда в целях обеспечения исполнения судебного решения обращается взыскание на имущество, стоимость которого в несколько раз превышает стоимость долга, без предварительного рассмотрения возможности обратить взыскание на другое имущество. При проверке по обращению гражданина Л. (вх.491 от 03.06.2021г.) установлено, что в ходе исполнительного производства у заявителя, выступавшего в качестве должника, было установлено наличие недвижимого имущества, в том числе квартиры в одном из домов г. Волгограда, стоимость которой превышала размер долга в 6 раз. Именно на эту квартиру и было обращено взыскание. При этом вопрос о стоимости иного недвижимого имущества, например, другого жилого помещения, также находившегося в собственности гражданина Л., не изучался. Информация об этом нарушении была включена в сводное представление, направленное в адрес Главного судебного пристава Волгоградской области<sup>3</sup>.

Неоднократно в адрес Уполномоченного поступают жалобы о непринятии судебными приставами исполнителями должных мер по обеспечению исполнения должниками своих обязательств. В частности, такие факты были установлены в ходе длительного рассмотрения обращения гражданина М. (вх.664 от

---

<sup>1</sup> Письмо прокуратуры Советского района г. Волгограда от 21 апреля 2021 года №2252ж-2021.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры г. Волгограда от 15 декабря 2021 года №606ж-2020.

<sup>3</sup> Письмо прокурора Краснооктябрьского района г. Волгограда от 16 июля 2021 года №986ж-2021г.

20.06.2019г.). Так в производстве отдела судебных приставов по Урюпинскому и Новониколаевскому районам находилось исполнительное производство о возложении обязанности на администрацию Большинского сельского поселения Урюпинского муниципального района определить схему размещения мест накопления твердых коммунальных отходов, сформировать реестр сведений о создании мест накопления твердых коммунальных отходов в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического законодательства. При этом должником в итоге был утвержден реестр и схема мест размещения контейнерных площадок для временного хранения твердых коммунальных отходов на территории Большинского сельского поселения. Всего было запланировано 36 площадок. Однако, на момент проверки оборудовано было всего 4 места. Дальнейшая работа по оборудованию площадок была приостановлена в связи с отсутствием необходимых денежных средств. При этом администрацией Большинского сельского поселения на 2021 год не предусматривалось какое-либо финансирование для исполнения требований исполнительного документа. Несмотря на это службой судебных приставов не принимались меры по привлечению должника по исполнительному производству к административной ответственности в связи с неисполнением решением Урюпинского городского суда, о чем Урюпинским межрайонным прокурором было указано в обобщенном представлении в адрес Главного судебного пристава Волгоградской области<sup>1</sup>.

Допускаются случаи, когда исполнительное производство осуществляется не в том месте, которое определено законодательством. В случаях, когда должником в исполнительном производстве является гражданин, то данное производство осуществляется по месту его жительства или месту нахождения имущества. Если в ходе исполнительного производства место жительства изменилось, и имущество должника в месте прежнего проживания отсутствует, исполнительное производство должно быть передано в другое подразделение судебных приставов. Однако это не произошло в случае с гражданкой А. (вх.643 от 20.07.2021г.), которая переехала для постоянного проживания в г. Санкт-Петербург<sup>2</sup>.

Поступают к уполномоченному и иные обращения граждан по вопросам исполнительного производства. По каждому обращению Уполномоченным инициируются соответствующие проверки как в Управлении Федеральной службы судебных приставов Волгоградской области, так и в органах прокуратуры. Данное взаимодействие мною оценивается как успешное, так как в рамках совместной работы проводится весь комплекс мер по отстаиванию интересов граждан.

---

<sup>1</sup> Письмо Урюпинской межрайонной прокуратуры от 09 июля 2021 года №7-29-2021.

<sup>2</sup> Письмо прокуратуры Светлоярского района Волгоградской области от 13 октября 2021 года №947ж-2021.

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

В 2021 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области количество обращений по вопросам деятельности силовых структур не превысило уровень 2019 – 2020 годов (около 270 обращений). Не изменилась и доля таких обращений от общего количества заявлений. Это говорит об относительной стабильности деятельности правоохранительных органов и в целом соответствует общим тенденциям развития общественных отношений в правовом поле.

Так, согласно проведенных социологических исследований уверенность в защищенности своих личных и имущественных интересов от противоправных посягательств в 2021 году выразили 60,3% (+9,7%; 2020 год – 50,6%) опрошенных жителей нашего региона, что выше среднего значения по России – 52,1% (2020 год – 51,1%), по данному показателю Волгоградская область занимает 18 место в России (2020 год – 43 место) и отнесена к субъектам Российской Федерации с высоким уровнем защищенности. Доверие органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности высказали 54,8% (+8,2%; 2020 год – 46,6%) опрошенных волгоградцев, что также выше среднего значения по России – 45,4% (2020 год – 43,8%). По данному показателю наш регион занял 11 место в России (2020 год – 37 место) и в 2021 году был отнесен к субъектам Российской Федерации с высоким уровнем доверия к работе полиции.

На этом же фоне изменилась и тематика обращений, поступающих в мой адрес. Несколько снизилось количество обращений по вопросам ночного шума, одновременно возросло число жалоб на мошеннические действия с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, сохранился уровень обращений на волокиту при возбуждении и расследовании уголовных дел. Официальная статистика подтверждает эти тенденции. Например, в 2021 году правоохранительными органами зарегистрировано 9 769 преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (АППГ – 8 563; +1 206 или 14,1%; Россия: +1,4%; ЮФО: +8,1%), на 69,6% возросло число расследованных преступлений (с 1 019 до 1 728; +709), раскрываемость увеличилась на 5,8% (с 12,3% до 18,1%).

Один из примеров явной волокиты, описал в своем обращении гр.А. (вх.1097 от 06.12.2021г.), на которого в декабре 2020 года был совершен наезд на пешеходном переходе и ему был причинен тяжкий вред здоровью. Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела неоднократно отменялось руководителями следственных органов, включая начальника Главного следственного управления ГУ МВД РФ по Волгоградской области, а неоднократные проверки, проводимые органами прокуратуры, регулярно выявляли нарушения при проведении

процессуальной проверки, за которыми следовали акты прокурорского реагирования. По факту волокиты, допущенной сотрудниками следственных подразделений неоднократно выносились требования об устранении Федерального законодательства, виновные в волоките привлечены к ответственности, но спустя год после начала, так называемой процессуальной проверки, было вновь вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, в котором одной из причин такого решения послужило отсутствие в материалах дела заключения автотехнической экспертизы. Конечно же, Уполномоченный по правам человека будет следить за развитием этой затянувшейся истории.

В связи с введением ряда ограничительных мер, направленных на профилактику распространения коронавируса COVID-19, мною было принято решение о корректировке плана совместных посещений мест принудительного содержания граждан, функционирующих на территории Волгоградской области. Такие посещения осуществлялись в исключительных случаях. В целях проверки поступающих обращений мною использовались возможности ОНК и прокуратуры и по результатам посещения ими мест принудительного содержания граждан можно констатировать, что ряд проблем имеет место. Никуда не исчезла проблема содержания граждан в помещениях органов внутренних дел, находящихся в зданиях, проекты которых не позволяют соблюдать установленные требования по уровню санитарных норм площади, освещения и размещения спальных мест, реализация права задержанных на питание и, что в период пандемии наиболее актуально, право дышать свежим воздухом (право на прогулки). Согласно действующих нормативов в территориальном органе внутренних дел должно быть как минимум три помещения для задержанных, оборудованных приточно-вытяжной вентиляцией. В нашем регионе в некоторых территориальных органах внутренних дел таких помещений нет вообще. И это продолжает вызывать мою озабоченность.

Большие надежды вселяет начавшийся процесс выдачи временных удостоверений лицам без гражданства России. Мною и моими коллегами – региональными уполномоченными по правам человека, затрачено немало усилий в разрешении проблемы правового положения лиц без гражданства, которых отказывались принимать иностранные государства. Конечно же, я буду наблюдать за тем, как это будет работать, но в любом случае одна из ранее существовавших безвыходных ситуаций обещает разрешиться.

В прошедшем году продолжилось сотрудничество Федеральной службы исполнения наказаний и Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области. В течение 2021 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области от лиц, содержащихся в местах содержания под стражей, подведомственных ФСИН РФ и расположенных на территории Волгоградской области, поступило около 200 жалоб и иных обращений так или иначе относящихся

к деятельности УФСИН. Непосредственно условий содержания в исправительных учреждениях касается лишь половина этого количества жалоб, в остальных заявлениях поднимаются вопросы, не относящиеся к компетенции ФСИН РФ, и эта тенденция сохраняется на уровне последних лет. Тематика обращений за прошедший год также практически не изменилась. По условиям отбывания наказания и содержания в исправительных учреждениях гражданами наиболее часто поднимались следующие вопросы:

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

Еще раз подчеркну, что мною осуществлялись выезды в места лишения свободы только в исключительных случаях. Одним из них стал факт суицида арестованного в одном из следственных изоляторов, который вызвал большой общественный резонанс и привлек внимание не только местных, но и федеральных органов государственной власти. Сложность этого происшествия усугублялась и рядом публикаций в средствах массовой информации о пытках допущенных в исправительных учреждениях в соседних с нами регионах. В ходе проведенных проверочных действий, включая и непосредственное изучение видеоматериалов, признаков применения противоправного или избыточного физической силы или специальных средств выявлено не было.

Недостатки в организации службы наблюдения и контроля за поведением арестованных, в том числе и задержки в анализе и оценке получаемой информации, не были критичными, но и они стали предметом серьезного обсуждения с руководством УФСИН РФ по Волгоградской области и проведения мероприятий по их устранению.

Одновременно, в поле моего внимания оказались вопросы правового регулирования проведения режимных мероприятий в местах лишения свободы и принудительного содержания граждан. Оказалось, что в ведомственные нормативные акты органов внутренних дел и органов исполнения наказаний, определяющие порядок и детали проведения личного досмотра, а также частичных и полных обысков, не опубликованы для всеобщего сведения и предназначены для служебного пользования. Данное обстоятельство имеет ряд негативных последствий. С одной стороны, граждане воспринимают требования должностных лиц предоставить для осмотра вещи и предметы одежды, в том числе и нижнее

белье, как проявление необоснованного принуждения и ущемление прав личности. С другой стороны, при возникновении конфликтных ситуаций, сотрудники, проводящие эти мероприятия, лишены легальной возможности разъяснить гражданам права и обязанности должностных лиц, а также права и обязанности задержанных, применительно именно к проведению досмотров и обысков.

Мониторинг действующего законодательства показал, что описанное положение дел базируется на требованиях Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации «О государственной тайне», Федеральных законов «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В соответствии с п.10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 №763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 29.05.2017) «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров».

Аналогичная норма содержится в п.3 ст.15 Конституции Российской Федерации, где указано, что «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Учитывая данные обстоятельства и в целях совершенствования правовых инструментов по обеспечению прав человека, мною было направлено обращение Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой, в котором я предложил обратиться от имени сообщества региональных уполномоченных по правам человека к руководителям силовых органов исполнительной власти, в которых проводятся принудительные осмотры, досмотры и обыски граждан и их имущества, а также дактилоскопирование и заборы биоматериалов (смывы, срезы, мазки и т.п.), с просьбой разработать и опубликовать регламенты таких мероприятий для дальнейшего их размещения на видных местах в помещениях, где они проводятся.



Согласно полученному официальному сообщению, данное предложение вызвало интерес и, как заслуживающее пристального внимания, оно от имени Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой направлено во все силовые ведомства для изучения и дальнейшего обсуждения.

Конечно же, в прошедшем году одним из вопросов, которым каждодневно занимались все без исключения государственные органы – это проведение мероприятий по профилактике новой коронавирусной инфекции COVID-19. Руководство УФСИН РФ по Волгоградской области в 2021 году принимало действенные меры по профилактике её распространения в исправительных учреждениях. В ФКУ МСЧ-34 ФСИН России по Волгоградской области была организована лабораторная диагностика коронавирусной инфекции на базе одного из подведомственных лечебных учреждений, где клинично-диагностическая лаборатория была перепрофилирована под ПЦР-лабораторию для диагностики SARS-CoV-2 и получено разрешение Управления Роспотребнадзора по Волгоградской области на проведение данных исследований. К концу года было обследовано более 9 тысяч работников и сотрудников ФСИН, а также около 5 тысяч человек, находящихся под стражей. Организационные меры в виде ограничения перемещения осужденных и арестованных, сведение к минимуму посещения режимных территорий сторонними лицами, организации длительных свиданий только при наличии отрицательного результата тестирования его участников, расширение списка объектов, подлежащих дезинфекции, вакцинирование и другие мероприятия позволили не допустить кризисного распространения новой коронавирусной инфекции. Доля привитых сотрудников на конец 2021 года составила более 90,0% от общей численности личного состава УФСИН РФ по Волгоградской области и около 88,0% содержащихся под стражей. В течение года из числа сотрудников и работников специальных учреждений зарегистрировано 1256 заболевших и носителей COVID-19, а среди находящихся под стражей 422 человека, из которых один случай заболевания закончился летальным исходом. Это официальная статистика, которая многократно проверена компетентными органами, в том числе подразделениями Роспотребнадзора и прокуратуры.

В июле-августе и в ноябре-декабре 2021 года Постановлением Главного государственного санитарного врача ФКУЗ МСЧ-34 России были введены дополнительные режимно-ограничительные мероприятия по недопущению распространения COVID-19 в следственном изоляторе, расположенном в г. Фролово, в связи с чем были факты кратковременного содержания арестованных в некоторых других следственных изоляторах сверх допустимой лимитной численности.

В 2021 году в следственных изоляторах Волгоградской области 120 человек содержались более одного года и 13 человек – более двух лет, 8 из которых числятся за Волжским городским судом. О наличии данной проблемы руководство УФСИН

РФ по Волгоградской области систематически информировало руководство Волгоградского областного суда.

В период проведения карантинных мероприятий, были использованы новые формы организации общения осужденных с родными и близкими, в том числе использовалась видео связь. За период 2021 года было проведено более 225 тысяч видеосоединений и около 4 млн. телефонных разговоров.

Значительное внимание уделяется сотрудниками администраций исправительных учреждений разрешению социальных проблем осужденных. По итогам работы за 2021 год процентное соотношение количества осужденных, которым оформлены документы на получение социальных пособий, к количеству осужденных, имеющих право на их получение, составило 100%.

Во всех исправительных учреждениях УФСИН России по Волгоградской области созданы условия для получения осужденными общего образования. В 2020-2021 учебном году к Государственной итоговой аттестации было допущено 48 выпускников 9 классов и 135 выпускников 12 классов, а всего обучалось 644 человека. В высших учебных заведениях обучаются 25 осужденных.

Из 4 151 человека, освободившихся из мест лишения свободы в 2021 году 68 человек были направлены в центры социальной реабилитации. В течение 2021 года 202 освободившихся осужденных нуждались в помощи по трудовому устройству, по 201 из них достигнуты договоренности с территориальными центрами занятости населения по месту их убытия об оказании помощи в поиске работы.

В целом, соблюдение прав граждан в деятельности правоохранительных органов, в том числе защита лиц в местах принудительного содержания находится на уровне, приемлемом для современного уровня развития Российского государства.

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

В своей деятельности Уполномоченный в первую очередь ориентируется на поступающие обращения граждан как на показатель того, какие именно направления в области обеспечения прав человека являются наиболее актуальными, какие именно конкретные проблемы возникают у граждан при реализации своих прав, их причины, отношение граждан к существующему правовому регулированию общественных отношений. На основании анализа заявлений граждан, результатов их рассмотрения, а также информации, полученной от государственных органов и общественных организаций Уполномоченным формируется мнение о текущем положении в области обеспечения прав человека.

2021 год, как и предыдущий, прошел в значительной степени под влиянием факта продолжающегося распространения новой коронавирусной инфекции, все более массовых всплесков заболеваемости, который потребовал от государства принятие определенных мер по организации оказания гражданам необходимой медицинской помощи. В то же время стоит признать, что опыт работы в условиях пандемии все же не прошел даром. В связи с этим, хотя доля обращений граждан по вопросам обеспечения права на медицинскую помощь в 2021 году была самой значительной, однако количество таких обращений по сравнению с прошлым годом снизилось. При этом существуют проблемы, одной из которых является нехватка врачей отдельных специальностей, вследствие чего у граждан возникают проблемы с доступностью к медицинской помощи. Также проводятся мероприятия по централизации оказания медицинской помощи, граждане иногда утрачивают возможность получать отдельную медицинскую помощь на местах. В связи с этим необходимость организации работы по направлению охраны здоровья граждан и оказания им квалифицированной медицинской помощи очевидна.

Однако распространение новой коронавирусной инфекции и принятие мер по профилактике против нее имели и другие последствия, которые неоднозначно оценивались гражданами. Наиболее часто в обращениях к Уполномоченному ставились вопросы отстранения от работы по мотиву отсутствия прививки против новой коронавирусной инфекции, а также введение различных ограничений, косвенно не позволяющие реализовывать гражданам отдельные социальные права (например, право на льготный проезд на городском общественном транспорте). Трудности возникали и у граждан, которые хотя и прошли вакцинацию, но не могли подтвердить ее в силу возникших проблем в работе цифровых сервисов, в результате которых граждане не могли получить QR-код, подтверждающий факт вакцинации. Особенно много было обращений, в которых высказывалось несогласие

с проектами федеральных законов, предусматривавших возможность ограничений в реализации гражданами своих прав в зависимости от наличия или отсутствия факта вакцинации или перенесенного заболевания новой коронавирусной инфекцией и срока, прошедшего от данного события. Признавая необходимость введения ограничений в целях недопущения распространения новой коронавирусной инфекции, предотвращения перегрузки системы здравоохранения, стоит одновременно обеспечить принципы равноправия граждан и верховенства федерального законодательства на основе положений об иммунопрофилактике инфекционных болезней, четко определяющих последствия отказа граждан от обязательной вакцинации.

Анализируя обращения граждан, можно выделить также иные обстоятельства, которые предопределяли проблемы жителей области в реализации их прав и законных интересов. Одной из значимых причин для российских граждан становится ограниченность финансирования соответствующих расходов. Данная проблема встречается повсеместно. Это заметно по обращениям, в которых граждане сообщали о трудностях в получении необходимой медицинской помощи по причине недостаточности объемов финансирования. Продолжает оставаться актуальной тема недостатка финансирования обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами. На протяжении нескольких лет объем денежных средств, выделяемых из федерального бюджета, не обеспечивают даже половину нуждаемости в медицинских препаратах граждан, имеющих право на данную льготу именно за счет федерального бюджета.

Проблемы недофинансирования возникают во многих сферах реализации прав граждан. В частности, данная проблема имеет место быть и в жилищной сфере. Обязанность обеспечивать жилыми помещениями по договору социального найма нуждающихся граждан возложена в первую очередь на муниципальные образования, которые не имеют необходимых бюджетных средств для пополнения муниципального жилищного фонда путем строительства или приобретения уже готового жилья. Итогом становится отсутствие у граждан возможности реализовать право на жилище.

Из года в год остается не решенной проблема обеспечения лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями. Несмотря на производимые каждый год вложения в данное направление, средств недостаточно даже для того, чтобы предупредить рост очередности таких граждан. При этом уверен, что имеется возможность заранее определить количество подрастающих детей-сирот, вступающих каждый год в самостоятельную жизнь, чтобы подготовить им к этому моменту необходимое жилье.

Реализация отдельных социальных вопросов уже длительное время страдает от отсутствия необходимого финансирования. Обеспечение льготного санаторно-

курортного лечения только на треть – уже давняя горькая традиция, и в отчетном году она не поднималась гражданами только из-за того, что, опасаясь нового заболевания, они отказывались от реализации своего права. А цена, по которой государство готово закупать отдельные средства реабилитации для инвалидов, настолько мизерная, что необходимо провести несколько торгов, чтобы найти поставщика, обрекая инвалидов на длительное ожидание реализации своих прав.

Даже банальное обустройство мест для организованного сбора и вывоза твердых бытовых отходов затягивается из-за отсутствия должного финансирования

Еще один важный вопрос в области реализации прав человека – это своевременность исполнения государством своих обязательств перед гражданином. Одним из направлений, где данный вопрос особенно важен, является ликвидация аварийного жилищного фонда. Гражданам приходится длительное время проживать в жилых домах, которые в установленном законом порядке признаны аварийными. Вследствие попытки придать такой ситуации какое-то обоснование приходится сталкиваться с утверждением о том, что отдельные аварийные дома все же еще обладают достаточным запасом прочности.

Крайне тяжело и очень долго решаются вопросы приспособления квартир инвалидов, а также общего имущества жилых домов, в которых они расположены, под нужды инвалидов.

Важным обстоятельством является уважение государством прав и свобод граждан, обоснованность возложения на них обязанностей. В связи с этим у граждан возникают вопросы о том, почему с них взыскивают плату за утилизацию твердых бытовых отходов в тех местах, где они или кто-либо иной в действительности не проживают и бытовых отходов не образуют. Также для многих не понятны существующие условия перерасчета платы за жилищно-коммунальные услуги, при которых временное непроживание граждан даже по уважительным причинам не является основанием для снижения платежа. На фоне роста цен на товары первой необходимости и значительной, по сравнению с предыдущими годами, инфляцией, такие случаи крайне негативно воспринимаются гражданами в силу того, что они вынуждены оплачивать услуги, которые им в действительности не оказываются.

Имеются и случаи применения новых нормативных актов, которые сокращают возможности граждан, к правоотношениям, возникшим до введения этих нормативных актов в действие, что создает проблему непредсказуемости развития правоотношений. Так, в 2021 году это явно проявилось при определении прав граждан – собственников квартир в аварийных домах, приобретавших их уже после признания дома аварийным. Подобные ситуации можно охарактеризовать как неуважение к интересам граждан.

Другой случай, с точки зрения граждан, неуважительного отношения к их интересам, это предоставление инвалидам, длительное время не обеспечиваемым

средствами реабилитации из-за неэффективности закупочных процедур, права на получение компенсационных выплат, в случае самостоятельного приобретения аналогичного средства реабилитации, размер которых в несколько раз ниже стоимости приобретения.

В этом же ряду случаи обращения взыскания на доходы граждан по исполнительным производствам в таком объеме, что оставшийся доход не позволяет им обеспечить собственное существование.

Значимую роль играет ответственное и неформальное отношение работников государственных или муниципальных органов и учреждений к вопросам обеспечения прав граждан. Неприемлемыми являются ситуации, когда, например, взыскание по долгам одного гражданина обращается на доходы другого только потому, что часть их персональных данных совпала.

И еще одно обстоятельство, негативно влияющее на обеспечение прав и свобод человека и гражданина – это отсутствие у граждан полной информации о своих правах и минимальных навыков их защиты. Поэтому правовое просвещение граждан остается одной из главных задач, стоящей перед Уполномоченным, другими правозащитными институтами, а также перед государством, которое желает, что бы его население принимало активное участие в общественно значимых процессах.

Перечисленные выше обстоятельства, затрудняющие реализацию прав граждан, необходимо устранять для того, чтобы гарантировать реализацию прав граждан. И главной основой для решения данной задачи вижу в сотрудничестве государства и органов местного самоуправления с правозащитными организациями над решением стоящих проблем, дальнейшее развитие гражданского общества, стимулирование граждан к активному отстаиванию своей гражданской позиции по общественно значимым вопросам.

В этой связи положительным следует оценить работу, проводимую Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, по дальнейшему укреплению положения уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, разработке типовых соглашений между ними и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, которые станут основанием для заключения аналогичных соглашений на местах и большему укреплению их взаимодействия.

Стоит отметить, что работа Уполномоченного в значительной степени построена именно на принципе сотрудничества с профильными структурами органов исполнительной власти, как федеральными, так и региональными, что позволяет эффективно находить причины нарушений прав граждан и искать способы решения возникающих проблем. Конечно, эффективность такого сотрудничества зависит от многих факторов. Тем не менее сам факт того, что

стремление Уполномоченного разобраться в сложившейся у гражданина ситуации, насколько это возможно оказать содействие человеку в реализации своих прав, зачастую находит положительный отклик у работников государственных и муниципальных организаций, можно оценить положительно, как хорошую основу для реализации принципов, согласно которым права и свободы человека являются высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов власти и местного самоуправления.

В.А. Ростовщиков