



Деятельность Уполномоченного по правам человека в Забайкальском крае в 2019 году

Оглавление

Работа с жалобами.....	1
Содействие совершенствованию законодательства.....	2
Взаимодействие с государственными органами, правозащитными организациями, развитие института уполномоченного по правам человека.....	7
Правовое просвещение, содействие в оказании юридической помощи.....	8

Работа с жалобами

В 2019 году Уполномоченному по правам человека в Забайкальском крае поступило **1 126** обращений, из них **12** – коллективных, **3** – в интересах неопределенного круга лиц.

Тематика обращений, из них на нарушение прав:

- жилищных – **318**;
- на социальное и медицинское обеспечение – **185**;
- на труд – **90**;
- на судебную защиту – **98**;
- на действия должностных лиц органов власти, местного самоуправления и правоохранительных органов – **134**;
- детей – **24**;
- на условия содержания в ИВС, СИЗО, ИК – **92**;
- разных – **185**.

Из поступивших жалоб:

- принято к рассмотрению – **1 126**;
- передано жалоб государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу – **219**;
- заявителю разъяснены средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод – **907**.

Направлено обращений:

- в суды общей юрисдикции – **8**;
- в органы прокуратуры – **21**.

Восстановлены права заявителей в **115** случаях, из них по коллективным жалобам – в **2**.

По жалобам проведено **17** проверок с выездом.

По результатам рассмотрения жалоб выявлены системные нарушения прав и свобод граждан:

- требующие совершенствования регионального законодательства – 1;
- требующие совершенствования федерального законодательства – 2.

Содействие совершенствованию законодательства

Уполномоченный обращает внимание на проблему, непосредственно связанную с восстановлением прав граждан, чьи дома пострадали в результате ЧС и требуют капитального ремонта.

Уполномоченный установил, что только в ГП «Шилкинское» нуждаются в проведении капитального ремонта после наводнения 135 жилых домов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» граждане имеют право на возмещение ущерба, причиненного их имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций. Министерством территориального развития края выделены денежные средства на обследование жилых помещений, нуждающихся в проведении капитального ремонта и составление смет на их ремонт и, в частности, ГП «Шилкинское» в размере около 1 млн рублей, которые освоены.

Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» не предусмотрено выделение денежных средств на проведение капитального ремонта домов, пострадавших в результате ЧС. Следовательно, для оказания помощи гражданам, чьи дома нуждаются в капитальном ремонте, необходимо принятие соответствующих нормативно-правовых актов на федеральном или региональном уровнях.

Начиная с 2012 года в крае сложилась судебная практика, обязывающая работодателя не включать в минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ) надбавки за работу в районах с суровыми климатическими условиями и «северные» надбавки (районные коэффициенты и процентные надбавки за непрерывный стаж работы). Однако после принятия судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации решений, согласно которым установление окладов (тарифной ставки) работника в размере меньше МРОТ не является нарушением трудового законодательства

при условии, что общий размер зарплаты, включающий все ее элементы, в том числе районный коэффициент, будет не меньше МРОТ, с октября 2016 года данная практика в Забайкальском крае кардинально изменилась. Судами края стали удовлетворяться только требования работников, осуществляющих трудовую деятельность в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (Тунгокоченский, Тунгиро-Олекминский, Каларский районы), районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы в которых должны начисляться к заработной плате сверх установленного федеральным законодательством МРОТа. В остальных районах края, если уровень заработной платы работника, полностью отработавшего норму рабочего времени с учетом оклада, начислений районного коэффициента и процентной надбавки за непрерывный стаж работы в районах с неблагоприятными условиями, был не ниже МРОТ, требования истцов судами оставались без удовлетворения.

Кроме этого, суды края активно пересматривали вступившие в законную силу судебные постановления по искам об удовлетворении требований работников о взыскании заработной платы в размере не ниже МРОТ с учетом начислений на него районного коэффициента и процентной надбавки за непрерывный стаж работы. Ранее принятые по делу решения суды отменяли и выносили новые – об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Считая, что сложившаяся практика судов свидетельствует о нарушении прав граждан, проживающих в неблагоприятных климатических условиях, на получение заработной платы в размере не ниже МРОТ с учетом районных коэффициентов, региональный омбудсмен обратился к федеральному Уполномоченному с предложением рассмотреть вопрос о возможном обращении в Президиум Верховного Суда Российской Федерации для пересмотра дел указанной категории в порядке надзора. В свою очередь федеральный Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о возможности обобщения судебной практики и направлении судам общей юрисдикции необходимых разъяснений.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении указал, что пункт 5 части четвертой статьи 392 ГПК РФ не предполагает возможности отмены вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) практики применения правовой нормы, примененной определением судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенной по итогам рассмотрения другого дела в кассационном порядке и, более того, обязал законодателя закрепить недопустимость придания обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение граждан в их правоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их должностными лицами), по сравнению с тем, как оно было определено в пересматриваемом судебном постановлении. Затем,

Конституционный Суд Российской Федерации дополнительно разъяснил, что положения статьи 129, частей 1 и 3 статьи 133, частей 1-4 и 11 статьи 133 ТК РФ не предполагают включения в состав минимального размера оплаты труда (минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации) процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями.

Более того, Конституционный суд Российской Федерации (постановление от 11 апреля 2019 г. № 17-П) запретил работодателю включать в размер МРОТ дополнительные выплаты, положенные работнику, при отклонении условий работы от нормальных, и подчеркнул, что «взаимосвязанные положения статьи 129, частей первой и третьей статьи 133 и частей первой – четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 ТК РФ не предполагают включения в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей МРОТ, повышенной оплаты сверхурочной работы, работы в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни». С учетом вышеприведенных решений Конституционного Суда Российской Федерации работодатели края кардинально изменили практику начисления заработной платы, перестав включать в МРОТ процентные надбавки, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями и в условиях, отличающихся от нормальных.

Целенаправленную работу по сохранению действующих доплат к заработной плате за проживание в неблагоприятных климатических условиях Уполномоченный продолжил и в 2019 году.

Так, Уполномоченным была получена информация, что Министерством юстиции Российской Федерации на своем сайте был опубликован проект постановления Правительства Российской Федерации о прекращении на территории России с 2020 года действия нескольких тысяч нормативных актов СССР и РСФСР (так называемая «регуляторная гильотина»).

В данный перечень, под номером 620, были включены постановления Госкомтруда СССР, ВЦСПС от 04.09.1964 г. №380/П-18 и от 20.11.1967 г. №512/П-28, на основании которых в настоящее время начисляются районные коэффициенты к заработной плате работникам, занятым в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

Несмотря на длительный срок с момента их принятия, Уполномоченный считает, что данные нормативные акты не потеряли своей актуальности и их отмена, без принятия других нормативно-правовых актов, недопустима. Свою точку зрения Уполномоченный озвучил в ходе работы круглого стола, организованного 21 октября 2019 г. Общественной палатой Забайкальского края и Федерацией профсоюзов Забайкалья, а также обратился по этому вопросу к федеральному Уполномоченному. Согласно полученному от него 8 ноября 2019 года ответу, вышеназванные правовые акты не включены в Перечень утративших силу и их действие сохраняется.

В структуру УФСИН России по Забайкальскому краю входят два следственных изолятора, в которых постоянно находится от 80 до 110 осужденных, переведенных из исправительных колоний в порядке ст. 77.1 УИК РФ для участия в следственных действиях. От некоторых из них поступили жалобы на несоответствие назначенного им судом вида исправительного учреждения фактическому, при нахождении в СИЗО.

Действительно, при исполнении наказания в виде лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии, осужденные проживают в общежитиях, свободно перемещаются в локальном участке, в том числе на открытом воздухе, используют различные бытовые помещения, пользуются правом на длительное свидание, имеют возможность трудоустроиться, получать заработную плату и возмещать причиненный преступлением ущерб.

Режим в следственных изоляторах не предоставляет возможность реализовать данные права. Осужденные, переведенные в порядке ст. 77.1 УИК РФ, содержатся в запираемых камерах. Комнат длительных свиданий в СИЗО не предусмотрено. Вопрос трудоустройства ограничен возможностями конкретного следственного изолятора. По имеющейся информации в следственных изоляторах УФСИН России по Забайкальскому краю условия для устройства на оплачиваемые виды работ практически отсутствуют, что в свою очередь негативно влияет на права потерпевших по возмещению вреда, причиненного им в результате преступления.

По мнению Уполномоченного, применение ст. 77.1 УИК РФ в настоящем виде существенно ограничивает предоставленные осужденным уголовно-исполнительным законодательством права, нарушает принципы справедливости и гуманности.

Кроме этого, сложившаяся практика применения ст. 77.1 УИК РФ позволяет сделать вывод о том, что осужденный может находиться в СИЗО длительное время, в том числе ограниченное по постановлению следователя (дознавателя), и до окончания рассмотрения дела после его направления в суд.

Согласно информации профильного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации одним из мотивов принятия в 2018 года поправок в УК РФ, согласно которым время содержания лица под стражей засчитывается в срок лишения свободы из расчета один день за полтора дня отбывания наказания в исправительной колонии общего режима, было признание депутатами и другими заинтересованными лицами более суровых условий нахождения в следственных изоляторах в сравнении с исправительными колониями.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации проинформирован о данной ситуации, проведенном анализе и необходимости принятия мер в интересах данной категории лиц. Обращение Уполномоченного Т.Н. Москалькова поддержала с учетом позиции членов Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и Департамента нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов Минюста России.

Разработку соответствующего законопроекта планируется осуществить в рамках работы Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации в 2020 году.

В докладе Уполномоченного по итогам 2018 года проведен анализ применения положений уголовно-исполнительного законодательства в части отбывания наказания осужденными к лишению свободы в учреждениях по месту постоянного проживания или осуждения и на конкретном примере по обращению З. в интересах своего сына, изучен вопрос перевода осужденных из воспитательных колоний по достижению ими возраста совершеннолетия. Норма статьи 140 УИК РФ при разрешении вопроса о переводе осужденного по достижении им возраста 18 лет для дальнейшего отбывания наказания в колонию общего режима не учитывает такое обстоятельство как место, где он проживал или был осужден, предусмотренное при определении места отбывания наказания согласно ч. 1 ст. 73 УИК РФ. В результате, как сам осужденный, так и его близкие родственники по независящим от них причинам (значительное расстояние и отсутствие материальных средств) утрачивают реальную возможность осуществить предусмотренные уголовно-исполнительным законодательством свои права на длительные и краткосрочные свидания, что ужесточает порядок отбывания наказания, не может соответствовать духу закона и влечет дискриминацию осужденного по сравнению с другими осужденными, отбывающими наказание в своем регионе.

Поскольку данный вопрос действующим законодательством не урегулирован, придя к выводу о необходимости нормативно его регламентировать путем внесения дополнений в УИК РФ в части безусловного направления осужденных, подлежащих переводу в другие учреждения в порядке ст. 140 УИК РФ в исправительные учреждения в пределах территории субъекта, в котором они проживали или были осуждены, омбудсмен обратился за содействием к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Согласно поступившей информации, рабочим аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации», предусматривающий регламентацию порядка направления (перевода) осужденных для отбывания наказания в виде лишения свободы вблизи от места их проживания до осуждения, и внесен в Государственную Думу Российской Федерации, где рассмотрен в первом чтении в декабре 2019 года.

Законопроектом «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» предполагается, что при отсутствии в субъекте Российской Федерации по месту жительства осужденных к лишению свободы или по месту их осуждения исправительного учреждения соответствующего вида или невозможности размещения осужденных в имеющихся исправительных учреждениях по решению федерального органа

УИС осужденные направляются в исправительные учреждения, расположенные на территории другого, наиболее близко расположенного субъекта Российской Федерации, в котором имеются условия для их размещения, либо в исправительное учреждение, расположенное в субъекте Российской Федерации, в котором проживает один из его близких родственников. В 1 квартале 2020 Государственная Дума Российской Федерации планирует продолжить работу над законопроектом.

Взаимодействие с государственными органами, правозащитными организациями, развитие института уполномоченного по правам человека

Руководствуясь многолетней эффективной практикой взаимодействия с различными ведомствами в рамках соглашений, выделяя в качестве приоритетных соблюдение прав и свобод социально незащищенных категорий населения, Уполномоченный ежегодно заключает новые Соглашения. Так, 28 мая 2019 года между Уполномоченным по правам человека в Забайкальском крае и руководителем Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Забайкальскому краю было заключено Соглашение о сотрудничестве в данной сфере правового регулирования.

Актуальность проблемы обеспечения прав граждан на благоприятные условия проживания не оставляет никаких сомнений в необходимости ее скорейшего разрешения, и в связи с этим Уполномоченным было инициировано проведение круглого стола соответствующей тематики. На базе Забайкальского института предпринимательства состоялось заседание по теме: «Обеспечение прав граждан на благоприятные условия проживания». Резолюцией участников данного мероприятия был определен комплекс конкретных мер, направленный на защиту прав забайкальцев на благоприятные условия проживания. Кроме этого, Уполномоченным был подготовлен и направлен во все заинтересованные министерства и ведомства специальный доклад по данной тематике.

Государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам направлено **42 заключения** и информационных письма (наибольшее количество по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и благоприятных условий проживания).

В результате посещения 29.03.2019 года специального приемника УМВД России по г. Чите для лиц, арестованных в административном порядке установлено, что в нем отбывают наказание в виде административного ареста 23 жителя районов края, в том числе удаленных от г. Читы более чем на 500 км.

Из анализа информации, сообщенной лицами, подвергнутыми административному аресту, проживающими в районах края, следует, что в спецприёмник их доставляют служебным автотранспортом сотрудники

горрайорганов внутренних дел. Обратно по месту жительства они добираются самостоятельно, что влечет для них значительные финансовые затраты не предусмотренные действующим законодательством. Так, стоимость железнодорожного билета по маршруту г. Чита – г. Могоча составляет около 900 рублей, билета на автобус по маршруту г. Чита – п. Акша или г. Чита – г. Хилок более 700 рублей. Кроме этого, в пути им необходимо питаться, поскольку, например, время следования пассажирского поезда по маршруту Чита – Могоча составляет 16 часов.

Считая, что отбытие гражданами административного ареста на значительном удалении от мест постоянного проживания, нарушает их права, предусмотренные ст. 7, 10 Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста», на пользование собственными постельными принадлежностями, получение посылок и передач, свидания с близкими родственниками, Уполномоченный обратился к начальнику УВМД России по Забайкальскому краю. Из полученного ответа следует, что условий для содержания большого количества лиц, арестованных в административном в ОВМД ряда районов не имеется, поэтому они доставляются в краевой центр, а правовые основания обеспечения их возврата к месту жительства отсутствуют.

На сегодняшний день в муниципальных районах края действуют **17 общественных представителей** Уполномоченного, и, как убедительно свидетельствует многолетняя практика работы общественных представителей Уполномоченного в районах, при наличии в муниципальном образовании общественного представителя многие проблемные вопросы успешно решаются на местном уровне, без привлечения к их рассмотрению органов государственной власти всех уровней, гражданам оказывается оперативная помощь по их обращениям (**65**), выявляются системные проблемы в различных сферах правового регулирования жизнедеятельности сельских и городских поселений.

Правовое просвещение, содействие в оказании юридической помощи

На протяжении всего времени существования в крае института Уполномоченного по правам человека основной составляющей его деятельности в рамках правового просвещения граждан, проживающих в Забайкальском крае, является оказание Уполномоченным и его аппаратом бесплатной юридической помощи гражданам в рамках Закона Забайкальского края от 3 марта 2014 г. № 931-ЗЗК «Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Забайкальского края».

За десять лет деятельности по вопросам оказания бесплатной юридической помощи к Уполномоченному обратилось 13,5 тысяч человек,

каждый из которых получил, соответственно, устные или письменные консультации. Немаловажна поддержка института Уполномоченного в работе по правовому просвещению граждан органами государственной власти, госорганами, правоохранительными органами и общественными организациями. С первых дней деятельности, Уполномоченным в целях эффективной совместной деятельности в обеспечении признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, были заключены соглашения о сотрудничестве в сфере защиты прав граждан с прокуратурой Забайкальского края, УМВД России по Забайкальскому краю, Следственным управлением СК РФ по Забайкальскому краю, УФССП России по Забайкальскому краю и другими ведомствами.

Третий год подряд, по ставшей уже доброй традиции, в рамках правового просвещения граждан, по инициативе Уполномоченного и при активном содействии Отделения пенсионного фонда России по Забайкальскому краю, регионального отделения общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России» и краевой общественной организации ветеранов войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов, на территории Забайкальского края проводится масштабное мероприятие – *«Правовой марафон для граждан пожилого возраста»*. В течение месяца Уполномоченным и его аппаратом совместно с представителями правоохранительных органов, органов государственной власти края, иных государственных органов и общественных организаций проводились мероприятия, носящие просветительско-правовой характер, целевой аудиторией которых стали пенсионеры. В мероприятиях правового марафона приняли участие свыше двадцати различных ведомств и организаций.

В рамках правового марафона состоялась встреча Уполномоченного по правам человека в Забайкальском крае и руководства Законодательного Собрания Забайкальского края с представителями общественных организаций ветеранов, пенсионеров и инвалидов. Беседа показала, насколько сильно старшее поколение переживает за судьбу родного края, как остро воспринимает проблемы. Были подняты вопросы дефицита медицинских и педагогических кадров, перспектив социально-экономического развития края, состояния дел в муниципалитетах, поддержки образовательных программ для старшего поколения и многие другие.

Состоялись три практических семинара, в ходе одного из них были рассмотрены наиболее актуальные вопросы государственного пенсионного обеспечения и вопросы соблюдения трудовых прав граждан предпенсионного возраста.

Самым масштабным мероприятием стал консультативный прием граждан пенсионного возраста по правовым вопросам. Наряду с Уполномоченным и сотрудниками его аппарата граждан пенсионного возраста принимали представители Прокуратуры Забайкальского края; Управления Минюста России по Забайкальскому краю; Управления МВД России по Забайкальскому краю и другие. Кроме того, в течение месяца пенсионеров



принимали в правоохранительных органах, госорганах и органах государственной власти края. В частности, с 1 по 31 октября Прокуратурой Забайкальского края был организован прием пенсионеров с оказанием юридической помощи, в Управлении МВД России по Забайкальскому краю ежедневно в рабочие дни осуществлялся прием граждан руководящим составом, руководящим составом УФССП по Забайкальскому краю также был проведен прием граждан пожилого возраста.

Все предложения и замечания участников Марафона были доведены Уполномоченным до сведения депутатов на заседании Законодательного Собрания края 20 ноября 2019 г. Есть положительные результаты. Так, депутаты разработали проект закона края, согласно которому предлагается исключить положение о предоставлении ветеранам труда Забайкальского края выплаты в зависимости от уровня их дохода. В случае снятия критерия нуждаемости, еще 6,6 тыс. забайкальцев из 41 тыс. граждан, имеющих звание «Ветеран труда Забайкальского края», вернут свое право на получение «ветеранских выплат».