

**Доклад**  
**о соблюдении прав человека и**  
**деятельности**  
**Уполномоченного по правам человека в**  
**Ростовской области в 2019**

## Оглавление

Общая характеристика.....	2
Реализация права граждан на жилище.....	7
Права потребителей жилищно-коммунальных услуг. Благоприятная среда проживания .....	15
Защита прав граждан на социальное и пенсионное обеспечение. Право граждан на охрану здоровья.....	23
право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	27
Защита трудовых прав жителей области .....	33
трудоустройство лиц, освободившихся из мест лишения свободы .....	36
трудоустройство граждан с ограниченными возможностями здоровья .....	37
Защита миграционных прав граждан .....	38
Соблюдение прав граждан в местах принудительного содержания .....	46
Нарушение права граждан на исполнение судебных решений.....	53

## Общая характеристика

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Областного закона Ростовской области от 15 марта 2007 года № 643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области».

При подготовке доклада использовались сведения, содержащиеся в жалобах и обращениях граждан в адрес Уполномоченного, официальные статистические данные, а также материалы, полученные от органов государственной власти и местного самоуправления, правозащитных организаций и общественных приемных Уполномоченного в муниципальных образованиях области.

Доклад содержит рекомендации в адрес государственных и муниципальных органов, предложения о совершенствовании законодательства.

Основная цель Доклада – привлечь внимание депутатов Законодательного Собрания, исполнительной власти, правоохранительных структур, институтов гражданского общества к проблемам соблюдения прав и свобод граждан, поскольку в значительной мере эффективность деятельности Уполномоченного зависит от взаимодействия с вышеперечисленными органами.

Доклад является одной из форм реагирования Уполномоченного на выявленные нарушения в сфере прав и свобод человека в регионе за истекший

период. И за сухими цифрами статистики обращений граждан кроются конкретные истории и судьбы людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Помощь им – это каждодневный и ответственный труд всего аппарата Уполномоченного. Именно поэтому Уполномоченный уделяет внимание вопросу доступности обращений граждан, которая обеспечивается с помощью различных форм взаимодействия с населением. Это не только традиционные личные приемы и письменные обращения, но и телефонные консультации, работа сайта. Уполномоченным рассматривается все большее количество электронных обращений. Широко используются межведомственные, выездные приемы граждан. Также жители области имели возможность получить квалифицированную правовую помощь в общественных приемных Уполномоченного, расположенных в 9 городах и районах региона, в том числе в областном центре.

По каждому обращению проводилась работа, собирался материал, делались запросы, изучалась судебная практика, проводились консультации и выезд на место. И только после этого давался развернутый мотивированный ответ, или направлялся запрос в государственный орган согласно компетенции.

В числе главных задач деятельности Уполномоченного по-прежнему остаются вопросы повышения правовой культуры, способствующие осознанию жителями своих прав, а также форм и методов их защиты.

В рамках взаимодействия с государственными органами специалисты аппарата Уполномоченного приняли участие в социально-гуманитарном проекте «Дни правового просвещения в Ростовской области», также совместно с работниками УФССП России по РО принимали участие в проведении Дней единого приема граждан, в ходе которых давались консультации по интересующим юридическим вопросам.

В 2019 году Уполномоченный проводил совместные с прокурором РО, депутатами Законодательного Собрания области, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководителями СУ СК РФ по РО приемы граждан с выездом в города и районы области.

Работники аппарата осуществили 45 проверок и выездных приемов граждан в местах принудительного содержания (изоляторы временного содержания, следственные изоляторы, исправительные колонии, центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства), а также в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, и психоневрологических интернатах и диспансерах.

По итогам 2019 года к Уполномоченному в общей сложности обратилось 2958 человек (в 2018 году - 2868 человек).

Наибольшее число жалоб поступило по вопросам жилищного законодательства и жилищно-коммунальных услуг - 439 обращений (15%). Как и прежде, жителей области волновали проблемы обеспечения жильем лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, соблюдение сроков и очередности предоставления жилья, неправомерное исключение из очереди,

отказ органов местного самоуправления в постановке на жилищный учет, переселение из аварийного жилья, защита прав обманутых дольщиков.

В 2019 году найдено решение проблемы предоставления земельных участков льготным категориям граждан: принят областной закон, который установил порядок предоставления и использования земельных сертификатов для многодетных семей.

Требовали содействия вопросы качества предоставляемых гражданам жилищно-коммунальных услуг, недобросовестная деятельность управляющих компаний, сроки проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и другие.

Хотелось бы выразить признательность Губернатору области, депутатам Законодательного Собрания области за оказание помощи обманутым дольщикам, за поиск возможностей в легализации самовольно возведенных многоквартирных домов, а также за решение вопроса по предоставлению земельных участков многодетным семьям.

Жалобы на действия (бездействие) работников правоохранительных органов традиционно занимают большой пласт обращений. В 2019 году их количество составило – 386 (13%). По итогам года число преступных деяний по сравнению с аналогичным периодом прошлого года возросло на 9,8 % (с 55 460 до 60 914), в том числе тяжких и особо тяжких - на 18,4 % (с 10 895 до 12 901). В тоже время раскрываемость составила 49,2 % против 53,2 % в 2018 году. На фоне роста преступности вызывает серьезную озабоченность недобросовестное исполнение сотрудниками правоохранительных органов своих должностных обязанностей: отказ в возбуждении уголовных дел, волокита, несоблюдение требования закона о всестороннем и объективном исследовании обстоятельств дела, необоснованно длительные сроки расследования уголовных дел, существенное нарушение прав участников уголовного судопроизводства, ошибки при предъявлении обвинения и составлении обвинительного заключения.

Особое внимание в докладе уделено проблеме избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. В Ростовской области, как и в России в целом до сих пор имеет место избыточное, не всегда оправданное применение столь суровой меры. Среди лиц, заключенных под стражу, более 40% (с 2017 год по 2019 год - 9926 человек) - это те, кому предъявлено обвинение в совершении преступлений небольшой и средней тяжести. Кроме того, в связи с прекращением уголовных дел органами предварительного расследования и судами, оправданием, а также в связи с изменением меры пресечения и назначением судом наказания, не связанного с лишением свободы, из следственных изоляторов, расположенных на территории Ростовской области, за три года освобождено 755 человек.

В целях обеспечения законности и обоснованности заключения подозреваемых, обвиняемых под стражу и продления срока содержания под стражей Уполномоченный подготовил предложения Законодательному Собранию области с просьбой инициировать внесение изменений в Уголовно-

процессуальный кодекс РФ и другие нормативно-правовые акты в части возвращения прокурору полномочий, которыми он обладал до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ при осуществлении от имени государства уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. В связи с которыми следователь может обратиться в суд с соответствующим ходатайством об аресте, только получив согласие прокурора.

Защите прав граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, семей с детьми, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, малоимущих и других категорий граждан, не способных самостоятельно обеспечить достойный уровень жизни уделяется особое внимание. По вопросам социального и пенсионного обеспечения в адрес Уполномоченного поступило 386 обращений (13%).

По вопросам социального и пенсионного обеспечения в адрес Уполномоченного поступило 386 обращений (13%). Среди всех социальных прав особое место занимает право на охрану здоровья и медицинскую помощь. В отчетном году обращений по данной тематике – 153 (5%).

Вопросы соблюдения трудовых прав по-прежнему не потеряли своей значимости - поступило 174 обращения (6%). В 2019 году в г. Казани прошел координационный совет уполномоченных по правам человека на тему: «Защита трудовых прав граждан». Участники заседания обсудили актуальные проблемы обеспечения права граждан на труд, а также выработали рекомендации. В частности, в министерство труда и социальной защиты РФ направлены предложения изучить вопрос усиления административной ответственности работодателя за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора, увеличив размеры штрафов, предусмотренных частью 4 статьи 5.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях; рассмотреть вопрос об усилении ответственности работодателя за задержку или невыплату заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и иных выплат, установив денежную компенсацию работникам в размере неустойки – 0,5% за каждый день задержки по день фактического расчета; рассмотреть вопрос о внесении изменений в часть первую статьи 392 Трудового Кодекса РФ, увеличив до 6 месяцев срок обращения в суд с заявлением о признании незаконным отказа в приеме на работу, дискриминации при приеме на работу. Министерству финансов РФ предложено рассмотреть вопрос о внесении изменений в налоговое законодательство в части установления налоговых льгот для организаций, использующих в процессе производства труд осужденных. Хочется надеяться, что предложения сообщества уполномоченных по правам человека будут услышаны и реализованы.

Обращения по вопросам миграционного законодательства продолжали оставаться актуальными – 214 (7%). Тематика обращений граждан к Уполномоченному разнообразна: порядок и условия приобретения гражданства; несогласие с решениями, принятыми сотрудниками управления

по вопросам миграции; длительные сроки рассмотрения заявлений; проблемы из-за отсутствия постоянной регистрации.

Статья 27 Конституции РФ гарантирует каждому человеку, законно находящемуся на российской территории, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Однако, несмотря на то, что регистрация по месту жительства формально носит исключительно уведомительный характер, институт регистрации влияет на возможность реализации гражданами своих конституционных прав. Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает ответственность за проживание без регистрации и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей. Также законом определен максимальный срок нахождения в населенном пункте без регистрации. Он не должен превышать 90 дней.

На сегодняшний день, с учетом экономической ситуации, невозможности приобретения и получения жилья, вопрос регистрации стоит крайне остро. Граждане вынуждены искать возможности хотя бы для временной регистрации, что порождает предоставление фиктивной регистрации за вознаграждение. В тоже время Конституционный Суд РФ в своем определении от 06.10.2008 № 619-О-П указал, что регистрация является лишь способом учета граждан в пределах Российской Федерации и носит уведомительный характер.

Уполномоченный полагает, что необходимо разработать упрощенную систему учета граждан, которая даст право для проживания в регионе на законных основаниях.

Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного является контроль за соблюдением прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Особое внимание уделяется материально-бытовому и санитарному обеспечению, охране здоровья и медицинской помощи, соблюдению требований режима отбывания наказаний, привлечению осужденных к труду.

В 2019 году Уполномоченный и сотрудники аппарата регулярно посещали СИЗО, колонии, МОТБ и ЛИУ, как по жалобам, так и с целью мониторинга, а также участвовали в мероприятиях в учреждениях УИС, в оперативных совещаниях, конференциях, «круглых столах».

Обращения во вопросам нарушения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы составили 187 жалоб (6%).

Хотелось бы отметить, что руководство ГУФСИН области конструктивно подходит к устранению недостатков и нарушений. Ответы на запросы Уполномоченного даются оперативно, обращения граждан рассматриваются в установленный законом срок. Вместе с тем, продолжают оставаться системные проблемы, которые требуют решения. Уполномоченный рекомендует обратить внимание руководства ГУФСИН России по Ростовской области на нехватку медицинского персонала и

качество оказания медицинской помощи в исправительных учреждениях. А также приложить максимум усилий для оптимальной организации труда лиц, отбывающих наказание.

В адрес Уполномоченного в 2019 году поступало 111 (4%) жалоб на действия (бездействие) службы судебных приставов-исполнителей. Должностные лица районных отделов службы судебных приставов не вредно допускают не только волокиту, но и проявляют халатность. Уполномоченный считает, что руководству УФССП необходимо более принципиально подходить к оценке действий сотрудников, чтобы в дальнейшем максимально минимизировать нарушение судебными приставами-исполнителями прав граждан.

В 2019 году, как и в прошлые годы, жалоб на нарушения политических и избирательных прав не поступало.

1711 человек принято на личных приемах, из них 205 человек было принято Уполномоченным.

Удовлетворено 9% обращений. В остальных случаях находилась возможность оказать помощь гражданам, предложив пути и способы решения возникших у них проблем.

## **Реализация права граждан на жилище**

Жилищные права граждан – одни из базовых прав, гарантированные государством и Конституцией. Без их реализации невозможна полноценная жизнь. Они подтверждают, что любой человек имеет право на собственное жилище, по площади соответствующее нормам, установленным законодательством.

Вместе с тем, согласно результатам опроса ВЦИОМ, 39% респондентов испытывают потребность в расширении жилплощади, а у 16% отсутствует свое жилье.

Ежегодно в адрес Уполномоченного поступает значительное число обращений в сфере жилищных прав граждан. Как и прежде, основные вопросы: обеспечение жильем лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, соблюдение сроков и очередности предоставления жилья, неправомерное исключение из очереди, отказ органов местного самоуправления в постановке на жилищный учет, переселение из аварийного жилья, защита прав обманутых дольщиков и др.

Согласно жилищному законодательству обеспечение жилыми помещениями граждан является обязанностью органов местного самоуправления. Анализируя поступающие обращения, можно сделать вывод, что вопрос предоставления жилья стоит крайне остро. Очередь, состоящих на учете граждан практически не двигается. Системный характер носят и нарушения прав граждан на предоставление жилья вне очереди, так как в большинстве муниципалитетов свободные жилые помещения отсутствуют.

Так, к Уполномоченному обратилась мать-одиночка Г., проживающая в пос. Целина, с жалобой на действие сотрудников администрации района. Она указала, что с 2013 года состоит на квартирном учете на получение субсидии для приобретения жилья. В 2013 году она была четвертой, в 2014 – 18, а в 2017 – 40. Женщина обратилась к специалистам администрации с просьбой разъяснить ситуацию с очередностью.

В настоящее время заявительница ухаживает за ребенком-инвалидом и нуждается в отдельной жилплощади. Уполномоченный обратился к прокурору района с просьбой проверить доводы заявительницы. В результате проверки Г. включена во внеочередной льготный список граждан, имеющих право на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма. В адрес главы администрации направлена информация о принятии мер к реализации прав заявительницы на получение жилья в отчетном году.

В 2019 году удалось оказать содействие не только в получении жилья, но и помочь сохранить муниципальные метры за многодетной матерью. Так, поступило обращение гражданки З., которая указала, что она с тремя несовершеннолетними детьми проживает в муниципальной квартире, предоставленной согласно постановлению главы администрации района, несколько десятков лет назад. Однако администрацией района ей было отказано в заключении договора социального найма в связи с образовавшейся задолженностью за коммунальные услуги. После обращения Уполномоченного прокуратура района пришла к выводу, что права гражданки З. и несовершеннолетних детей нарушены и ей необоснованно отказано в заключении договора социального найма. В связи с чем подготовлено представление об устранении нарушений жилищного законодательства для внесения его и.о. главы администрации района.

С 2008 года в России началось расселение аварийного жилья, однако по данным Фонда содействия реформированию ЖКХ, решить проблему переселения до настоящего времени так и не удалось.

В Ростовской области в рамках реализуемого регионального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», до 1 сентября 2025 года необходимо ликвидировать 159,62 тыс. кв. метров аварийного жилищного фонда. Из 556 многоквартирных домов в 20 муниципальных образованиях планируется переселить 8,88 тысячи человек из аварийных строений, которые признаны таковыми на 1 января 2017 года. Более 80% из них приходится на шахтерские территории.

Общий объем жилищного фонда, признанного аварийным составляет около 800 домов, в которых проживает более 12,5 тысяч человек. На конец 2019 года прокуратурой области при проверках в сфере переселения граждан из аварийного жилья выявлено более 5 тысяч нарушений, для устранения которых внесено свыше 2,7 тысяч актов реагирования. Например, администрация г. Ростова-на-Дону зачастую уклоняется от принятия решений о признании домов аварийными, приобретения для граждан соответствующих



помещений, затягивает сроки изъятия земельных участков в муниципальную собственность.

Правительством области выделяются средства на софинансирование мероприятий по сносу и демонтажу аварийных построек, однако большинством муниципалитетов эта работа не организована. Не снесено более 200 таких домов. В 2019 году прокуратурой в суде заявлено более 40 требований о сносе. В Гуково, Ростове-на-Дону и Таганроге заявления рассмотрены и удовлетворены.

На личном приеме к Уполномоченному обратилась гражданка П. в интересах собственников многоквартирного дома по ул. Семашко г. Ростова-на-Дону. Заявительница указала, что их дом был признан аварийным еще в декабре 2013 года. За почти шесть лет администрацией Ленинского района города не только не решен вопрос о сносе дома, но даже не приняты необходимые меры для подготовки и направления в Департамент архитектуры и градостроительства г. Ростова-на-Дону соответствующего пакета документов с целью решения указанного вопроса.

Более того, в 2018 году на первом этаже дома стали производиться строительные работы, которые нарушили несущую способность конструктивных элементов здания. В результате появились трещины на стенах и потолке, пришли в аварийное состояние лестницы, просели дверные проемы в подъезде и в жилых помещениях. Неоднократные обращения в различные инстанции положительного результата не дали. Из полученных на заявления ответов следовало, что разрешения на перепланировку (переоборудование) нежилых помещений дома администрация Ленинского района не давала, не выдавал разрешения на реконструкцию этих помещений и Департамент архитектуры и градостроительства г. Ростова-на-Дону. Проведенной Департаментом проверкой с выходом на место было установлено, что действительно, в нежилых помещениях первого этажа проводятся работы по демонтажу пола, обшивки стен и потолка. Специалисты Департамента предположили, что это проводится капитальный ремонт, на осуществление которого выдача разрешения не требуется. Однако на этом проверка была окончена, а виновные в проведении работ лица так и не установлены.

Строительные работы в аварийном доме (!) привели к деформации несущих конструкций и создали реальную угрозу для жизни и здоровья его жильцов. Более того, длительное бездействие местной администрации, выразившееся в непринятии мер по изъятию земельного участка и жилых помещений у собственников аварийного дома, а также непринятие мер к установлению виновных в проведении незаконной реконструкции помещений, подлежащего сносу многоквартирного дома и применению к ним соответствующих мер ответственности, свидетельствует, как минимум, о халатности лиц, осуществляющих муниципальный жилищный контроль.

В интересах жителей дома Уполномоченный обратился к прокурору Ленинского района г. Ростова-на-Дону с просьбой организовать проверку с учетом всех доводов, норм действующего законодательства и дать правовую

оценку полноты принятых администрацией Ленинского района мер по ранее направленным обращениям жильцов многоквартирного дома, правомерность действий лиц, осуществлявших реконструкцию нежилых помещений, и при наличии оснований принять соответствующие меры прокурорского реагирования. А также обратился к главе администрации г. Ростова-на-Дону с просьбой ускорить решение вопроса о сносе аварийного многоквартирного дома, изъятии у собственников земельных участков и выплате им соответствующей выкупной стоимости.

Данное обращение находится на контроле Уполномоченного.

Причина проблем переселения граждан из аварийного жилья состоит не только в халатном отношении должностных лиц к своим обязанностям. Во многом волокита в принятии решений связана с отсутствием достаточного количества жилья в маневренном фонде. По данным органов местного самоуправления, в области 11,3 тысячи кв. м. маневренного фонда, и менее 60% от них пригодны для проживания. В 2019 году для решения проблемы органам местного самоуправления поручено провести инвентаризацию имеющегося на их территории маневренного фонда, а так же предусмотреть средства на приведение его в пригодное состояние.

В 2019 году были выделены средства на снос более 40 домов. Однако местные бюджеты сформированы с дефицитом, поэтому у них нет денег на эти мероприятия и данная работа финансируется из областного бюджета. За последние два года на эти цели было направлено более 44 млн рублей. Кроме того, существует проблема использования земельных участков, на которых были снесены аварийные дома. Например, администрация Гуково, потратив на снос 74 домов 32 млн рублей, не строит там ничего нового. В Донецке снесли девять аварийных домов, а в Новошахтинске – 23 здания, но эти освободившиеся участки тоже не используются по назначению. Чтобы контролировать этот процесс, министерство строительства, архитектуры и территориального развития области рассматривает возможность обязать администрации муниципалитетов подготовить «дорожную карту» дальнейшего использования этих участков.

Как выход из сложившегося положения, в Государственной Думе подготовили предложения, которые позволят россиянам переселяться из аварийного жилого фонда в новое жилье за счет ипотеки. Документ предусматривает, что частичные ипотечные обязательства возьмет на себя Фонд содействия реформированию ЖКХ. Таким образом, годовая ставка по ипотеке для россиян, проживающих в аварийных или ветхих домах, не должна превышать 3%.

Преодолев административные препоны, спустя годы ожидания, некоторые жители области, все же получают возделенные квадратные метры. Однако, исходя из анализа почты Уполномоченного, и тут их ожидают проблемы. От граждан поступает немалое количество жалоб на состояние муниципального жилья. Особенно остро этот вопрос стоит с жильем,

предоставляемым лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

К Уполномоченному поступила коллективная жалоба жителей многоквартирного дома по ул. Бабушкина г. Миллерово. Из обращения и приложенных материалов следовало, что заявителям как лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, администрацией Миллеровского городского поселения были предоставлены жилые помещения, не пригодные для проживания, поскольку стены дома и межквартирные перегородки не имеют тепло- и шумоизоляции, в результате чего в холодное время года температура в жилых помещениях не поднимается выше 18-20 градусов, постоянные сквозняки не позволяют удержать тепло даже при дополнительных нагревательных приборах.

Уполномоченный обратился к прокурору Миллеровской межрайонной прокуратуры. В ходе проведенной проверки доводы граждан нашли свое подтверждение, в связи с чем главе Миллеровского района было внесено представление, по результатам которого конкретных мер по устранению выявленных нарушений принято не было. Указанные обстоятельства послужили основанием для направления межрайонной прокуратурой в Миллеровский районный суд искового заявления к администрации района об обязанности принять меры к производству ремонта многоквартирного дома.

Аналогичная ситуация с предоставлением некачественного жилья произошла в г. Пролетарске. В письме к Уполномоченному гражданин К. указал, что в предоставленном ему жилом помещении, в первую же зиму на окнах и в ванной появились плесень и грибок. Пластиковые окна сквозят, батареи не греют, газовый котел работает с перебоями, в результате чего зимой температура в жилом помещении составляет плюс 5-7 градусов. А под линолеумом находится гнилой деревянный пол. После обращения Уполномоченного к прокурору Пролетарского района, прокуратурой внесено представление в адрес директора МАУ «Служба градостроительной деятельности и дорожного хозяйства» района о проведении необходимого текущего ремонта по устранению выявленных недостатков.

Еще одна важная проблема, которую поднимали жители области в своих обращениях к Уполномоченному – защита прав участников долевого строительства.

Так, поступило обращение инвалида 2 группы Ф., который указал, что вложил свои денежные средства в долевое строительство многоквартирного дома по ул. Магнитогорской г. Ростова-на-Дону. Застройщик ООО «ЦСТ-строй», получил деньги от граждан и, прекратив строительные обязательства, объявил себя банкротом. Заявитель попросил разъяснить порядок получения помощи как пострадавшего дольщика. Заявление гражданина З. было направлено руководителю Региональной службы государственного строительного надзора области. Согласно поступившему ответу, был организован личный прием с пострадавшими гражданами, включая заявителя,

в ходе которого они были проинформированы о мерах защиты их прав, принимаемых Правительством области и администрацией г. Ростова-на-Дону.

Следует отметить, что в отчетном году указанная проблема получила максимальное разрешение. Восстановлены права более трех тысяч граждан, являющихся участниками долевого строительства 57 многоквартирных домов. По данным прокуратуры, в суд направлено порядка 60 уголовных дел, в том числе 13 – в отношении сотрудников районных администраций и региональной службы строительного надзора. Состоялось 26 приговоров, по которым 20 лиц осуждены к реальному лишению свободы.

В Ростовской области на законодательном уровне создана нормативная база для решения данного вопроса, в том числе принят областной закон «О мерах поддержки пострадавших участников долевого строительства в Ростовской области», определяющий комплекс механизмов государственной поддержки дольщиков. При этом за последние два года перечень мер государственной поддержки был существенно расширен.

За два года благодаря Правительству Ростовской области обеспечены права более 1100 участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков.

На региональном уровне предусмотрено предоставление различных субсидий объединениям участников долевого строительства и инвесторам. С начала 2019 года граждане, чьи дома не были сданы в срок и которые создали жилищно-строительный кооператив, могут претендовать на субсидию при готовности объекта более 65%.

Также участники долевого строительства, чьи права были нарушены, могут получить квартиру у застройщика, который за предоставленные квадратные метры получит под застройку участок земли без проведения торгов.

Кроме того, Губернатор Ростовской области подписал указ о создании Ростовского областного фонда защиты прав граждан-участников долевого строительства. Что позволит обеспечить права граждан по тем проблемным объектам, что включены в единый реестр проблемных объектов, который в настоящее время находится в стадии формирования.

Также принят закон, согласно которому жителям области, пострадавшим от недобросовестных застройщиков, станет проще получить статус обманутого дольщика. Для этого больше не придется индивидуально собирать и подавать специальные документы. Присвоение статуса будет вестись теперь автоматически, исходя из того, проблемен ли строящийся дом.

В новом законе указан ряд критериев, нарушение которых переводит вовремя не сданный объект в реестр проблемных. Нарушение срока сдачи дома более чем на шесть месяцев — один из таких критериев. Теперь гражданам не придется сдавать пакет документов, который бы свидетельствовал о том, что они пострадавшие дольщики. Включать проблемные объекты в специальный реестр будут несколькими способами. В некоторых случаях будут создаваться кооперативы из будущих

жильцов, которые с помощью средств из областного бюджета будут сами доводить дом до сдачи. На тех объектах, где работы ведутся слишком медленно (а то и не ведутся вовсе), пострадавшие смогут получить квартиру в другом, уже построенном доме. Инвестор-застройщик взамен получит участок строительства вне конкурса.

Однако, несмотря на принимаемые меры, проблема обманутых дольщиков еще остается. На конец 2019 года 112 объектов долевого участия находятся в реестре и по трети из них пока нет реальных путей решения. Уполномоченный выражает надежду, что и в отношении этих домов Правительством области будут найдены механизмы решения и удастся оказать помощь пострадавшим дольщикам.

В ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно поднимал проблему оказания помощи гражданам, проживающим в многоквартирных домах, признанных самовольными постройками и подлежащими сносу и призывал администрации находить компромиссные решения с целью сохранить жилье добросовестным приобретателям. Благодаря чему многим жителям области удалось оказать содействие.

В отчетом году продолжали поступать обращения граждан с просьбой защитить их право на проживание в так называемых «проблемных» домах. Так, пришло коллективное письмо от жильцов многоквартирного дома по пер. Виноградный г. Ростова-на-Дону. Люди просили помочь отменить решение о сносе указанного домовладения. В интересах граждан Уполномоченный обратился к главе администрации г. Ростова-на-Дону. Доводы Уполномоченного нашли отклик, в связи с чем было принято решение о внесении изменений в положение, регулирующее градостроительную деятельность города, в части установления условно разрешенного вида использования земельных участков и отклонения от предельных параметров разрешенного строительства. Это позволит привести вид разрешенного использования земельного участка в соответствие с фактическим. И сохранить многоквартирный дом.

В 2019 году установлено 175 объектов самовольного строительства, больше половины из которых заселены и нуждаются в правовой оценке. Ведь снос самозастроен не решает проблему, а только лишь ведет к сокращению объема жилищного фонда, который при выполнении определенных условий можно было бы использовать, а также к появлению новой категории граждан, чьи права нарушены. Это вызывает социальную напряженность. Люди официально купили квартиры, оплачивают коммунальные услуги, но неожиданно для них дом оказывается под угрозой сноса.

По федеральному законодательству они не могут быть отнесены к обманутым дольщикам, поскольку их дома являются объектами самовольного строительства. При этом правовой режим самовольной постройки не предполагает предоставления каких-либо мер поддержки в случае сноса дома и утраты ими жилого помещения, которое в большинстве случаев является единственным, купленным с привлечение заемных средств, а иногда и

материнского капитала. И практически единственной возможностью защитить свои права является признание судом права собственности на самовольную постройку. Однако действующее законодательство не содержит механизма легализации самовольно возведенных многоквартирных домов.

В 2019 году Донские депутаты направили в Государственную Думу предложение внести в федеральное законодательство изменения, устанавливающие порядок и основания легализации самовольно возведенных многоквартирных домов, в которых проживают люди, в случае, если по результатам проведения строительно-технической экспертизы установлено, что данный дом не создает угрозу жизни и здоровью граждан. А до внесения соответствующих изменений, когда будут разрабатываться меры поддержки данной категории граждан, ввести мораторий на исполнение вступивших в законную силу решений суда о сносе самовольно построенных домов, в которых уже живут люди.

Более того, в 2020 году Губернатор Ростовской области принял решение до 1 июля 2020 года провести обследование уже заселенных домов на предмет их соответствия нормам безопасного проживания. Если обследование покажет, что возведённые самовольно дома не угрожают здоровью и безопасности жителей, то необходимости сноса нет.

В 2019 году найдено решение еще одной острой проблемы - предоставления земельных участков льготным категориям граждан.

С 2011 года в Ростовской области реализуется Областной закон от 01.08.2011 № 643-ЗС «О внесении изменений в [Областной закон № 19-ЗС от 22.07.2003](#) «О регулировании земельных отношений в Ростовской области», который предусматривает бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям в целях индивидуального жилищного строительства, а также в целях ведения личного подсобного хозяйства или создания крестьянского (фермерского) хозяйства.

Однако процесс получения земельного участка существенно замедляется из-за отсутствия свободных земель и ежегодно только треть семей получала участок. Особенно остро этот вопрос стоял в крупных городах - Ростове, Таганроге, Батайске. Тогда как именно на эти муниципальные образования приходится половина очередников.

Процесс замедляют не только сложности с поиском подходящей земли, но и тот факт, что предоставляемые участки к моменту передачи семье должны быть обеспечены всей необходимой инфраструктурой.

В связи с чем, в докладе 2018 года Уполномоченный предложил провести мониторинг, и если люди захотят улучшить жилищные условия, получив земельную субсидию, то можно ввести практику предоставления гражданам выбора между денежной компенсацией и земельным участком. Что позволит решить проблему с длительным ожиданием многодетными семьями своей очереди. Инициатива Уполномоченного была поддержана Губернатором области и депутатами Законодательного Собрания области. В результате, в ноябре 2019 года был принят областной закон,

который установил порядок предоставления и использования земельных сертификатов для многодетных семей.

## **Права потребителей жилищно-коммунальных услуг.**

### **Благоприятная среда проживания**

Право на коммунальное обслуживание является социальным правом человека и гражданина. Качественное жилищно-коммунальное обслуживание неразрывно связано с деятельностью предприятий ЖКХ, техническим состоянием сетей ресурсоснабжения, инженерных систем и оборудования, входящих в состав общего имущества многоквартирного дома.

На протяжении ряда последних лет сфера жилищно-коммунального хозяйства подверглась серьёзным изменениям: введено лицензирование управляющих компаний, появилась система накопления средств на капитальный ремонт многоквартирных домов. В целях усиления государственного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства, отслеживания деятельности организаций, занятых в сфере жилищно-коммунального обслуживания, внедрена электронная платформа - государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) как хранилище информации обо всех жилищно-коммунальных компаниях на территории Российской Федерации.

Вместе с тем, в настоящее время требуют решения вопросы высокого износа коммунальных сетей, качества предоставляемых гражданам жилищно-коммунальных услуг, плата за которые становится ощутимой статьёй расходов в бюджете среднестатистического жителя и тяжёлой ношей для малоимущих семей.

В 2019 году число жалоб в адрес Уполномоченного на нарушение прав в жилищно-коммунальной сфере осталось на уровне прошлых лет. В истекшем году заявителей по-прежнему волновали вопросы, связанные с деятельностью управляющих компаний, качеством жилищно-коммунальных услуг, сроками проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, освобождением от оплаты взносов на капитальный ремонт ввиду своего тяжёлого материального положения, преклонного возраста, взысканием пени за несвоевременную оплату таких взносов и их размером.

Управление многоквартирным домом – важный вопрос, решение которого связано с поддержанием комфорта и безопасности для жизни в нём. Оно подразумевает организацию благоприятных условий, обеспечение безопасности, должного функционирования и эксплуатации дома. Однако не всем известно то, как именно реализуется управление, что именно представляет собой данный механизм и какое участие в нём могут принять владельцы жилья. На сегодняшний день можно констатировать недостаточную степень участия собственников жилья в процессах управления домами. В тоже время исполнение обязательств управляющими

организациями, в первую очередь, должны контролировать сами собственники. Если собственники не организованы и пассивны, то, скорее всего, общее имущество многоквартирного дома не будет поддерживаться в надлежащем состоянии. На личных приемах Уполномоченный и сотрудники аппарата разъясняли гражданам, что от их активной позиции во многом зависит решение вопросов управления домом.

Наряду с бездействием жильцов нередко возникают ситуации, когда управляющие компании не признают себя виновными, поскольку считают виновной ресурсоснабжающую организацию или наоборот. Граждане вынуждены ходить из одной организации в другую, но не могут добиться реализации своих прав на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности.

К Уполномоченному поступило коллективное обращение от жильцов дома по ул. Ленина г. Ростова-на-Дону на бездействие УК ООО «Реальный мир». Жители указали, что управляющая компания не исполняет возложенные на нее обязательства по проведению капитального ремонта дома. Указанный дом был сдан в эксплуатацию в 1961 году и за все время существования коммуникации в нем не менялись, ремонт не производился. В 2017 году произошел порыв канализационных труб, из-за чего во всем доме стоит неприятный запах, полная антисанитарная обстановка. Кроме того, в доме межэтажные ступени пришли в негодность, из стен вырваны электрические провода, а на первом этаже отсутствует освещение.

В интересах граждан Уполномоченный направил обращение начальнику Государственной жилищной инспекции области. В связи с чем была проведена проверка указанных фактов. Выходом на место установлены течь системы внутренней канализации и отсутствие систематической уборки мест общего пользования, обнаружена трещина в стене дома (маяки не установлены, журнал наблюдений за деформацией не ведется). ООО «Реальный мир» выдано предписание на устранение выявленных нарушений, также принято решение о возбуждении в отношении указанной компании дела об административном правонарушении.

С аналогичной проблемой к Уполномоченному на личном приеме обратился представитель многоквартирного дома по ул. Ларина г. Ростова-на-Дону с коллективной жалобой о нарушении прав и законных интересов управляющей компанией ООО «СУ-3», которая не выполняет своих обязанностей по обслуживанию дома. Обращение Уполномоченного в интересах граждан стало поводом для проведения проверки Госжилинспекцией области деятельности ООО «СУ-3». В результате чего в отношении управляющей компании возбуждено дело об административном правонарушении и выдано предписание на устранений выявленных нарушений. Кроме того, за неоднократное неисполнение предписаний Госжилинспекции области из реестра лицензий исключена информация об управлении многоквартирным домом указанной компанией.



Согласно действующему законодательству, при предоставлении коммунальных услуг должны быть обеспечены бесперебойная подача в жилое помещение коммунальных ресурсов надлежащего качества в объемах, необходимых потребителю. Исполнитель несет установленную законодательством Российской Федерации ответственность за нарушение качества и порядка предоставления коммунальных услуг.

Однако, как показывает анализ почты Уполномоченного, не всегда данное требование соблюдается.

Так, поступило обращение гражданина Г. о нарушении прав жильцов многоквартирного дома по пр. Горшкова г. Ростова-на-Дону на получение коммунальной услуги по водоснабжению. АО «Ростовводоканал» отказался устранять произошедший порыв на водопроводной сети, ссылаясь на то, что часть территории, где расположен водопровод, принадлежит Министерству обороны РФ, а последнее утверждает обратное. В результате неразберихи, проживающие в домах семьи оказались без воды. Поскольку органы местного самоуправления не только должны содействовать удовлетворению жилищных потребностей граждан, но и обеспечивать защиту их прав и интересов, Уполномоченный обратился к главе администрации г. Ростова-на-Дону.

В результате принятых мер, аварийная ситуация была устранена силами АО «Ростовводоканал», подача воды потребителям возобновлена в полном объеме.

Длительное время оставались без воды и жители пер. Нефтекачка г. Ростова-на-Дону. В коллективном обращении к Уполномоченному жители переулка указали, что арендатор земельного участка ООО «ИНПК Девелопмент РДВС» самовольно перекрыл вентиль на водонапорной трубе, обеспечивающей водоснабжение жителей частного сектора. После обращения Уполномоченного в прокуратуру и к главе района водоснабжение было восстановлено, а руководителю организации объявлено предостережение.

Федеральное законодательство об энергосбережении требует от ресурсоснабжающих организаций наладить достоверный учет энергоресурсов, в том числе – воды. По мнению законодателей и Минстроя, это должно привести к гармонизации отношений между потребителями и поставщиками коммунальных услуг, снижению коммерческих и технологических потерь. Водоканалы в поисках путей решения поставленной задачи нашли выход в установке приборов учета в колодцах, расположенных в местах врезки абонентов в магистральную сеть. Это позволяет минимизировать утечки, возникающие между централизованным водопроводом и точками потребления воды, а также делает приборы учета доступными для контроля в любое время суток. Однако данное решение на деле влечет за собой жалобы абонентов.

К Уполномоченному поступила жалоба инвалида 2 группы К. на действия работников Шахтинского филиала ГУП РО «Управление развития систем водоснабжения». Заявительница указала, что является собственником

домовладения и в связи с возникшей необходимостью ремонта она обратилась в названное предприятие с просьбой снять пломбу с прибора учета холодной воды, что и было сделано. После окончания ремонтных работ в просьбе об опломбировке счетчика воды было отказано, ссылаясь на то, что водомер необходимо установить в смотровой колодец. Ее пояснения, что колодец систематически затапливается водой, остались без внимания. Неоднократные обращения по указанному вопросу в ГУП РО «Управление развития систем водоснабжения» положительного результата не дали. Вместе с тем, как следует из норм действующего законодательства и судебной практики, счетчики холодной и горячей воды следует устанавливать в удобном для снятия показаний месте, в помещении с искусственным или естественным освещением и температурой внутреннего воздуха не ниже 5 градусов. Поэтому Уполномоченный обратился в прокуратуру г. Шахты. В результате проведенной проверки установлено, что действия ГУП РО «Управление развития систем водоснабжения» противоречат требованиям законодательства. Прибор учета, установленный в домовладении К. опломбирован и введен в эксплуатацию.

На протяжении многих лет ЖКХ находится в состоянии реформирования. При этом очевидно, что ежегодное повышение тарифов на коммунальные услуги не приводит к пропорциональному улучшению качества обслуживания потребителей.

Большинство граждан не могут понять, как формируется величина тех или иных коммунальных платежей, на что они расходуются, как формируется задолженность. Однако в ряде случаев собственник узнает о взыскании с него задолженности уже после вынесения судебного решения. С 2017 года действуют поправки в статью 122 ГПК, которые расширили основания для выдачи судебного приказа. Поставщики коммунальных услуг получили возможность решать требования о взыскании задолженности за коммунальные услуги через суд в упрощенном порядке, в том числе заочно. Упростив процедуру судебного взыскания долгов законодатель пошел навстречу ресурсоснабжающим организациям, но в тоже время не учел интересы граждан. Расчеты управляющих многоквартирными домами организаций и поставщиков коммунальных ресурсов не всегда точны. Поэтому не исключено, что плательщик может ошибочно оказаться в списке должников. По разным, иногда не зависящим от человека причинам, в том числе некачественной работы почты, гражданин, не получивший своевременно письмо с судебным приказом, узнает о его вынесении от пристава-исполнителя или уже после снятия денег со счета. Многие граждане в силу правовой неграмотности, не знают как им действовать в такой ситуации. Обивают пороги коммунальных организаций, идут за разъяснениями к юристам, тратят время, деньги, нервы.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин М., который узнал о долге за водоснабжение, когда с его пенсионного счета приставами-исполнителями была списана сумма. Заявитель утверждает, что имеет все

квитанции и никогда не задерживал оплату. Суд прошел без его участия, поскольку повестка в суд не приходила, в связи с чем не смог защищать свои права и представить доказательства своевременной и в полном объеме оплаты за коммунальные услуги. В то время как сроки обжалования истекли и решение вступило в законную силу. Единственный путь решения, предложенный законодателем – подавать в суд, вынесший приказ, заявление о его отмене. К нему необходимо приложить ходатайство о восстановлении срока для подачи заявления об отмене судебного приказа. В ходатайстве надо обосновать, почему это заявление не подано вовремя и если суд сочтет причину пропуска срока уважительной, он отменит приказ, и исполнительное производство прекратится.

В настоящее время коммунальным организациям предоставлено право не предупреждать должника и по истечении трех месяцев неуплаты задолженности обращаться в суд. На взгляд Уполномоченного, такой подход нарушает права граждан, которые по сути стали лишены возможности доказать свою невиновность. Уполномоченный полагает, что в данном случае поставщикам коммунальных ресурсов необходимо получать письменное пояснение от граждан, а также уведомлять заранее о намерении ресурсоснабжающей организации подать в суд.

Надо признать, что факты несвоевременной оплаты коммунальных платежей жителями области имеют место быть. Но не всегда виновными в несвоевременной оплате за поставленные услуги являются граждане. Так, на личном приеме к Уполномоченному обратились жильцы многоквартирного дома по пер. Крепостному г. Ростова-на-Дону, которые указали, что проживают по договорам коммерческого найма в квартирах, собственником которых является ПАО «МРСК Юга». Оплату коммунальных услуг они производили своевременно и в полном объеме на счет собственника жилья, однако, как стало известно, последний не перечислял эти денежные средства ресурсоснабжающим организациям. Коллективное обращение жильцов было направлено Уполномоченным в прокуратуру области для проведения проверки. В результате вопрос оплаты был решен, долги перед ресурсоснабжающими организациями погашены.

Сегодня не являются единичными случаи получения жильцами платежных документов с безосновательно завышенными суммами коммунальных платежей. Зачастую жильцы плохо осведомлены о размере действующих тарифов на коммунальные услуги или несвоевременно получают информацию об их увеличении. Этим и пользуются недобросовестные управляющие компании. Так, Управляющая компания многоквартирного дома по ул. Ленина г. Ростова-на-Дону, жильцы которого написали жалобу в адрес Уполномоченного, производила начисления платы за электрическую энергию, потребленную при использовании и содержании общего имущества в размере, значительно превышающем норматив. После обращения Уполномоченного в Государственную жилищную инспекцию области, выдано предписание об устранении управляющей компанией

выявленных в ходе проверки нарушений и выполнении перерасчета платы. В случае неисполнения предписания Госжилинспекцией будет возбуждено дело об административном правонарушении.

Неотъемлемой частью жизни является создание благоприятной и безопасной среды проживания. Осуществление такого права гражданина предусматривает: грамотное градостроительное планирование развития территорий и поселений; право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Создание удобной, качественной, благоустроенной и комфортной среды, максимально приспособленной, прежде всего, для жителей, должно являться одной из ключевых целей деятельности местного самоуправления. Вместе с тем, в адрес Уполномоченного поступают обращения граждан с жалобами на несоблюдение их прав.

Одной из важных составляющих комфортной и безопасной среды является качество дорог, тротуаров, наличие парковок.

На личном приеме к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей СНТ «Задонье», расположенного в ст. Ольгинской Аксайского района об аварийном состоянии участка дороги, прилегающего к главной улице товарищества. Поскольку дорожное полотно не обслуживается, проезд автомобильного транспорта (не только личного, но и специального – полиции, МЧС, скорой медицинской помощи и др.) значительно затруднен, что создает угрозу безопасности дорожного движения. По мнению заявителей, администрация длительное время не принимает должных мер, а неоднократные обращения результатов не дали.

После обращения Уполномоченного к главе района, в 2020 году будет решаться вопрос разработки проектно-сметной документации с последующим выполнением работ по капитальному ремонту дороги, а до этого момента данная дорога будет поддерживаться в проезжем состоянии в рамках содержания.

По аналогичному вопросу обратились жители ул. Маршальской г. Ростова-на-Дону, которые указали, что пройти или проехать по данной улице практически невозможно в связи с ухабами, ямами, наледями и грязью на дороге. Неблагоустроенная дорога создает аварийно-опасные ситуации, автомобили медицинской помощи не могут проехать к домовладениям и врачи идут пешком к пациентам. Дети не имеют возможности нормально ходить в школу. Указанная ситуация сложилась после прокладки высоконапорного водовода на микрорайон Левенцовский. Твердое дорожное покрытие было не восстановлено, грунт просел и в результате образовались ямы и ухабы. Выходом на место специалиста аппарата Уполномоченного было установлено, что доводы заявителей о крайне неудовлетворительном состоянии дорожного покрытия улицы полностью подтверждаются.

В интересах граждан Уполномоченный обратился к главе администрации г. Ростова-на-Дону, в результате чего было принято решение,

по заказу управления благоустройства, провести работы по профилированию улицы, при необходимости с добавлением нового материала. Указанными методами техническое состояние покрытия будет поддерживаться до решения вопроса по ее ремонту, который запланирован в 2020 году.

Нередко в своих письмах заявители выражают обеспокоенность проблемами вывоза мусора с придомовых территорий, благоустройства площадок для сбора мусора, поддержания придомовой территории многоквартирных домов в чистоте.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Л. по вопросу благоустройства площадки для сбора мусора в станице Базковская Шолоховского района по ул. Почтовой. Заявительница сообщила, что жители станицы вынуждены выносить мусор на дорогу, где он разносится ветром и собаками. При этом часть мусора оказывается на территории домовладений, расположенных возле дороги. Жители улицы полагают, что необходимо обустроить площадку для сбора мусора, оборудовав ее контейнером. В интересах жителей станицы Уполномоченный обратился к главе администрации Базковского сельского поселения. Согласно поступившему ответу, при формировании бюджета 2020 года будут предусмотрены финансовые средства на обустройство контейнерных площадок и приобретение контейнеров.

По данным прокуратуры в области сложилась непростая ситуация по обращению с отходами. На протяжении последних пяти лет прокуратура многократно указывала органам власти на имеющиеся проблемы. Однако на сегодняшний день потоки отходов так и не урегулированы, отсутствует необходимое количество мест их размещения. В декабре 2019 года достроен только первый из восьми муниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов, которые должны быть созданы на территории области.

По мнению прокуратуры области все это говорит о возможных рисках и наличии серьезных препятствий к реализации национального проекта «Экология» и дальнейшее промедление в решении вопроса по обращению с отходами недопустимо.

Иногда, право на комфортную среду проживания нарушают сами жители. Пытаясь оградить территорию дома от постороннего транспорта, они перекрывают проезды, ставят шлагбаумы. В некоторых случаях можно увидеть ограждение цепью или даже забором, что нередко приводит к серьезным проблемам и конфликтам. Например, гражданин С. указал, что по ул. Тракторной г. Ростова-на-Дону неизвестными лицами был установлен шлагбаум, а пешеходная зона заблокирована бетонными конструкциями, в результате жители не могут беспрепятственно пройти к своему жилью, закрыт проезд и для специального транспорта – скорой помощи, пожарной, МЧС. Дорогу общего пользования жителям одного из многоквартирных домов, расположенных на заблокированной улице, приходится обходить по бездорожью, где нет ни покрытия, ни освещения, ни пешеходной зоны.

Гражданин С. по данному вопросу написал заявление в полицию, однако в возбуждении уголовного дела ему было отказано. Для оказания содействия заявителю Уполномоченный обратился к прокурору Октябрьского района г. Ростова-на-Дону и к главе администрации района.

Согласно поступившим ответам, материал проверки заявления С. был истребован из отдела полиции прокуратурой района и после изучения установлено, что принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела является незаконным и необоснованным. Администрацией района установлено, что закрытый шлагбаумом проход относится к территории санатория, сервитут не установлен. В целях исключения социальной напряженности, организован альтернативный проход с восточной стороны дома, вдоль прохода установлены опоры уличного освещения. Вопрос законности установки иных препятствий изучается в рамках дополнительной проверки органами дознания ОП №5 УМВД России по г. Ростову-на-Дону.

Сегодня, словосочетание «комфортная среда проживания», для многих стало синонимом благоприятной окружающей среды. Экология в крупных городах оставляет желать лучшего и поэтому стало распространенным приобретение жилья за городом, в сельской местности, в так называемых коттеджных поселках. Покупая там жилье, люди рассчитывают не только на чистый воздух и близость к природе, но и на комфортную инфраструктуру. К Уполномоченному поступило коллективное обращение собственников земельных участков в коттеджном поселке «ПриЛесный», расположенного в х. Нижнетемерницкий Аксайского района. Заявители полагали, что поселок был сформирован с нарушением законодательства: не был разработан и утвержден проект планировок, план улично-дорожной сети, где четко видны дороги, тротуары и места общего пользования, коммунальные зоны, зоны озеленения. Халатность привела к тому, что участок не был размежеван должным образом и на проезжей части поселка стали возводить домовладения. Такие халатные действия должностных лиц лишили жителей права на благоустройство детских площадок, хороших дорог, уличного освещения. После обращения Уполномоченного прокуратурой района в адрес главы администрации Щепкинского сельского поселения внесено представление об устранении нарушений земельного законодательства. Кроме того утвержден порядок установления публичного сервитута для прохода и проезда автотранспорта на участках.

Гармоничное построение социума, при котором есть место и естественному, природному ландшафту, и городским застройкам зависит не только от грамотной работы органов местного самоуправления, но и от самих жителей. Создание комфортной и в первую очередь безопасной среды это тот труд, который должен осуществляться общими усилиями.

## **Защита прав граждан на социальное и пенсионное обеспечение.**

### **Право граждан на охрану здоровья**

В соответствии со статьей 25 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Аналогичные положения установлены статьями 7 и 39 Конституции Российской Федерации.

В связи с этим на государство возложена обязанность по поддержке граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, семей с детьми, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, малоимущих и других категорий граждан, не способных самостоятельно обеспечить достойный уровень жизни.

Из года в год прокуратура вскрывает факты необоснованного отказа в предоставлении льгот и пособий, несвоевременного перерасчета их размера, ненадлежащего предоставления государственных и муниципальных услуг. Допускается нарушение прав на внеочередное обеспечение жилыми помещениями. Так, по данным прокуратуры области, только в Таганроге по искам прокурора 5-ти гражданам-инвалидам предоставлено жилье по договорам социального найма.

Необходимо отметить, что инвалиды – одна из самых уязвимых категорий граждан. Большинство из них нуждаются в особых «доступных» условиях жизнедеятельности. Но, как правило, люди с ограниченными возможностями лишены не только здоровья, а и элементарных благ: прогулок на свежем воздухе, беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры, а иногда и правовой поддержки.

Также, важнейшей социальной задачей государства является обеспечение своих граждан достойными пенсиями. Несмотря на ежегодное индексирование пенсии, приходится констатировать, что пока видимым результатом пенсионной реформы является не столько повышение уровня жизни пенсионера, сколько компенсация постоянного роста цен на товары и услуги. Значительное число обращений данной категории в адрес Уполномоченного связано именно с вопросами начисления пенсии, ее индексации, несогласие с размером пенсионных выплат.

Формальные требования к подтверждению стажа лишают часть людей права на достойную пенсию, поскольку предприятия, где они ранее работали, ликвидированы, архивы утеряны и т.д. И вместо пенсии, адекватной отработанным годам, они получают пенсию в уменьшенном размере.

К Уполномоченному на личном приеме обратился гражданин Д., который указал, что специалисты УПФР в Первомайском районе г. Ростова-на-Дону неправомерно отказали в перерасчете пенсии, не приняв от него

справки о заработной плате за более выгодные для заявителя периоды. В интересах пенсионера обращение было направлено управляющему ОПФРФ по Ростовской области. После проведенной проверки, территориальному органу даны рекомендации по уточнению представленных сведений о зарплате и произведен перерасчет пенсии.

Большинство обращений данной категории поступает от граждан, чья пенсия имеет минимальные значения. И, как правило, перерасчет пенсии в сторону увеличения – редкое явление. Да и в итоге сама прибавка оказывается невелика. Одиноким старикам вынуждены выживать на сумму около 9 тысяч рублей, на которую нужно оплатить коммунальные расходы, купить питание и лекарства. Рацион питания многих из них оставляет желать лучшего и совершенно не соответствует нуждам пожилого человека. Зачастую пенсионеры не могут позволить себе покупку обуви или одежды, не говоря уже о расходах на развлекательную и культурную программу. Так, к Уполномоченному обратилась гражданка К., которая находится в тяжелой жизненной ситуации. Почти всю минимальную пенсию женщина тратит на лекарства, поскольку недавно перенесла операцию. Денег на другие нужды у нее не осталось. Уполномоченный обратился к главе администрации района с просьбой предоставить ей меры социальной поддержки, а также иной помощи. В результате гражданке К. выделено адресное социальное пособие.

Граждане пожилого возраста, нуждающиеся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению, имеют право на социальное обслуживание, осуществляемое в государственном и негосударственном секторах системы социального обслуживания. Одиночество, тяжёлое материальное положение, проблемы со здоровьем являются основными причинами обращения в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, и психоневрологические интернаты.

К Уполномоченному поступило письмо от гражданина Ф. в интересах соседа, одинокого пенсионера Д. Заявитель указал, что Д. в силу возраста утратил способность самостоятельно ухаживать за собой, соблюдать правила личной гигиены и поддерживать чистоту в квартире. Выходом на место сотрудником аппарата Уполномоченного было установлено, что доводы заявителя подтверждаются. В ходе беседы пенсионер Д. сказал, что не против проживать в доме-интернате, где за ним будет осуществляться уход и будет оказана медицинская помощь. Уполномоченный обратился к главе администрации района с просьбой с пониманием отнестись к проблеме человека, попавшего в тяжелую жизненную ситуацию и поручить социальным службам района рассмотреть возможность оформления пенсионера Д. в дом-интернат для престарелых и инвалидов. Вопрос находится на контроле Уполномоченного.

Аналогичное обращение поступило от гражданки П., в интересах бывшего мужа Д., который является инвалидом 1 группы и проживает один, а



в силу преклонного возраста и ряда заболеваний не может ухаживать за собой. Благодаря содействию Уполномоченного, по данным Минтруда области путевка в психоневрологический интернат выделена на 1 квартал 2020 года.

В 2019 году особое внимание было уделено оценке качества оказания социальных услуг пожилым гражданам и инвалидам в условиях стационарных социальных учреждений. Сотрудники аппарата посетили с проверками 3 психоневрологических диспансера и 4 психоневрологических интерната и дома-интерната для престарелых и инвалидов, в которых были проверены организация питания, медицинского обслуживания, предоставления информации гражданам о своих правах, реализация прав проживающих на уважительное и гуманное отношение, исключаящее унижение человеческого достоинства. Были осмотрены жилые помещения, а также медицинские и хозяйственные блоки на предмет материально-технического, а также санитарно-гигиенического состояния. В ходе проверок проведены беседы с должностными лицами и проживающими гражданами, изучались документы. Необходимо отметить, что в большинстве учреждений для проживающих созданы нормальные условия: домашняя уютная обстановка, четырехразовое питание, интересный досуг. В подтверждение тому – хорошее, бодрое настроение людей.

Вместе с тем, имелись и недостатки. Так, в Новочеркасском филиале ГБУ РО «Психоневрологический диспансер» пришла в негодность мягкая мебель. Диваны, кресла и скамейки с мягким покрытием на момент проверки находились в крайне неудовлетворительном состоянии. По итогам проверки и рекомендаций Уполномоченного Министерство здравоохранения области подготовило расширенную заявку на приобретение необходимой мебели на сумму более 500 тысяч рублей.

Более существенные нарушения были выявлены в ходе проверки Миллеровского филиала ГБУ РО «Психоневрологический диспансер». Так, визуально площадь в большинстве палат лечебных помещений на одного пациента ограничивается односпальной кроватью и небольшим расстоянием для прохода, и составляет не более 2 кв.м. (по официальным усредненным данным начальника учреждения – 2,8 кв.м.), что является нарушением постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 06.06.2003г № 124 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.3.2630-10», согласно которому площадь в палатах должна составлять не менее 6 кв.м. на человека. Расстояние между кроватями в некоторых палатах составляет около 40 см., что препятствует свободному проходу больных и медперсонала.

В психиатрическом отделении №2 площадь столовой не позволяет вместить всех пациентов отделения при питании в одну смену. При этом в указанном учреждении при заполняемости в 55 человек всего три стола, за которым при визуальном осмотре комфортно могут разместиться только около тридцати человек. Однако питание в две смены не предусмотрено. На вопрос, где кормят остальных больных, начальник учреждения ответила, что

для кормежки пациентов используют столы, которые находятся в коридоре, а также в комнате для свиданий с родственниками.

Кроме того, территория учреждения огорожена лишь частично. На информационных стендах не указаны телефоны Министерства здравоохранения Ростовской области. В ходе бесед, в психиатрическом отделении №3 поступила просьба чаще предоставлять ведро для справления естественных нужд. В указанном отделении туалетная комната расположена в значительном отдалении от палат. При этом больным приходится преодолевать ступеньки, что, с учетом специфики лечения, может быть травмоопасно. По словам медперсонала, они помогают пациентам спуститься по ступенькам в туалетную комнату. Лежачим и слабым больным приносится специальное ведро, или судно. Однако с учетом стесненного размещения кроватей, и расстояния между ними, размещение ведра представляется затруднительным, что нарушает права пациентов на справление естественных надобностей.

Информация по результатам проверки была направлена в адрес министра здравоохранения области. Согласно поступившему ответу, прорабатывается вопрос об увеличении площади палат за счет имеющихся в отделениях приспособленных кабинетов. Данная мера приведет к увеличению площадей на 67, 2 кв.м. Решен вопрос и осуществляется питание пациентов в столовой №2 в две смены. На 2020 год запланировано проведение работ по ограждению территории. В тоже время, вопрос размещения туалета в более удобном для пациентов месте остался открытым.

Непростая ситуация сложилась в Миллеровском филиале ГБУ РО «Психоневрологический диспансер» и с подбором персонала. К Уполномоченному поступило обращение гражданки К. в интересах сына, который находился на лечении в данном учреждении. Заявительница указала, что палатный санитар отделения №1 избил ее сына, инвалида детства, и похитил его личные вещи. Сын был госпитализирован в хирургическое отделение ЦГБ г. Миллерово с закрытой черепно-мозговой травмой и сотрясением головного мозга. Жалоба К. была направлена прокурору Миллеровской межрайонной прокуратуры. По результатам проверки санитар уволен с должности, а также приговором мирового судьи осужден по ч. 1 ст. 115 УК РФ.

Как говорилось выше, в основном в учреждениях для проживающих созданы максимально комфортные условия, домашняя обстановка и внимательное, доброжелательное отношение персонала. Однако имели место единичные нарушения прав граждан со стороны сотрудников. Так, к Уполномоченному поступила жалоба гражданина Г., проживающего в ГБУ СОН РО «Таганрогский дом-интернат для престарелых и инвалидов №2». Сотрудник аппарата посетил учреждение для беседы с заявителем и проведения проверки соблюдения прав граждан в указанном доме-интернате. В беседе Г. сообщил, что за два месяца пребывания в ДИПИ №2 ему не было предоставлено никакой одежды и обуви, включая трусы, носки и майки. И в

течение этого времени он носит только то, в чем поступил в интернат. Личных сменных вещей не имеет. Данный факт нашел подтверждение. Кроме того, заявитель является слепым и ему требуется помощь в передвижении, на что он периодически получает отказ в грубой форме от работников учреждения. Однако не может указать конкретные имена и фамилии, поскольку не видит.

Директор учреждения пообещала усилить контроль за персоналом и провести разъяснительную беседу. Также, в присутствии проверяющего, дала указание исправить ситуацию с обеспечением личными вещами и к моменту завершения проверки все необходимые вещи Г. были выданы.

В отчетом году Уполномоченный также оказывал помощь в переводе граждан из одного учреждения в другое. Так, на личном приеме от гражданки В. поступила просьба перевести дочь из психоневрологического интерната г. Зернограда в г. Ростов-на-Дону, поскольку с учетом преклонного возраста ей стало тяжело навещать дочь, а дорога в Зерноград отнимает много времени и сил. При содействии Уполномоченного, дочери предоставлена путевка в ГБУ СОН РО «Ростовский психоневрологический интернат №1». В связи с чем от гражданки В. поступило письмо с благодарностью за оказанную помощь. Аналогичная помощь оказана гражданину Б., которому выдели путевку для перевода, наоборот, из Ростовского интерната, в ГБУ СОН РО «Зерноградский психоневрологический интернат №1».

В ходе проверок от граждан, проживающих в учреждениях, подведомственных министерству здравоохранения, поступало немало вопросов о порядке признания их дееспособными и возможностью распоряжаться личными средствами. Проживающих в домах-интернатах, подведомственных министерству труда, в первую очередь интересовал размер отчислений, удерживаемых за проживание в учреждении. Большинство обратившихся считают удержания необоснованно высокими. На личные нужды остается незначительная сумма.

К Уполномоченному обратился гражданин С., проживающий в Таганрогском доме-интернате для престарелых и инвалидов. Заявитель указал, что нуждается в протезировании зубов, однако средств на оплату стоматологической помощи у него не хватает, так как 75% его пенсии удерживается за предоставление социальных услуг в доме-интернате. После обращения Уполномоченного к министру труда и социального развития области гражданину С. оказано содействие в обращении в городскую стоматологию к врачу-ортодонт.

### **право на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Среди всех социальных прав особое место занимает право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Здоровье человека — это высшее благо, без которого утрачивают свое значение многие другие права и ценности. Обязанность государства – грамотно организовать систему здравоохранения, развивать уровень оказания медицинской помощи, применять высокие технологии в диагностике и лечении заболеваний.

В Ростовской области в рамках нацпроекта «Здравоохранение», одним из направлений является обеспечение доступности медицинской помощи для населения, переориентация системы здравоохранения и граждан с позднего установления диагноза заболевания и лечения на их профилактику и раннее выявление заболеваний. Ведется работа по улучшению материально-технического оснащения, и в 2019 году она была в первую очередь сосредоточена на медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь. Основная цель министерства здравоохранения области - приблизить медпомощь к жителям отдаленных хуторов и сел. Для этого появляются амбулатории и мобильные медицинские комплексы, а также фельдшерско-акушерские пункты, и Ростовская область - лидер по их количеству. Чтобы сократить время нахождения в очередях и сделать пребывание в медучреждении более комфортным, реализуется проект «Бережливая поликлиника». Актуален и кадровый вопрос. Например, укомплектованность городских медучреждений врачами в г. Ростове-на-Дону составляет около 70%, а средними медработниками около 64%. Кроме того, серьезный дефицит кадров испытывают городские поликлиники, в частности, недостаточно участковых терапевтов. Необходимо открытие новых поликлиник, в том числе в новых строящихся районах. Так, в Левенцовке уже проживает более 60 тысяч населения, а проектирование поликлиники на 500 посещений начнется только в 2020 году: участок под ее строительство выдан. А пока вся нагрузка падает на близлежащие медучреждения.

В 2010 году, когда был принят закон об обязательном медицинском страховании, в стране началась реформа здравоохранения. Она заключалась в оптимизации расходов за счет закрытия неэффективных больниц и расширения использования высокотехнологичных медучреждений. В результате оптимизации, количество больниц в России уменьшилось в два раза, а количество поликлиник за тот же период снизилось примерно на 13%.

К сожалению, указанная оптимизация была признана неудачной. А негативные последствия реформ сказались и на жителях нашей области. Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей Самарского, Задонского, Калиновского сельских поселений Азовского района. Заявители указали, что принято решение о ликвидации МБУЗ «Районная больница» Азовского района в виде реорганизации путем присоединения ее к ЦРБ Азовского района. Также жители полагали, что в результате будут сокращены отделения сельской больницы, ее сотрудники, коечный фонд, что ограничит возможность приема пациентов рядом узких специалистов. А поскольку ЦРБ Азовского района находится на значительном удалении от населенных пунктов, заявители полагали, что для многих из них медицинская помощь станет практически недоступной. Уполномоченный посчитал доводы граждан убедительными, поскольку сокращение первичного звена медицинского учреждения, медицинского персонала идет в разрез с требованием Президента РФ, изложенным в послании Федеральному Собранию, о доступности медицинской помощи для всех без исключения

жителей. В интересах граждан обращение было направлено в адрес главы администрации района и министру здравоохранения. В результате главой района вынесено распоряжение о приостановлении действий по проведению процедуры реорганизации.

Размещение медицинских организаций должно быть основано на их доступности для всех граждан, включая малонаселенные и труднодоступные районы. При организации получения медицинских услуг по территориальному признаку необходимо учитывать не только количество населения, а и транспортную логистику.

К Уполномоченному обратился гражданин У., который указал, что является пенсионером и с 2007 страдает онкологическим заболеванием. До недавнего времени регулярное лечение проходил в г. Ростове-на-Дону. Однако очередной раз, обратившись в г. Ростове-на-Дону к своему лечащему врачу, заявитель получил отказ в лечении. Врач-онколог пояснил, что в соответствии с приказом министерства здравоохранения, жители Родионово-Несветайского района Ростовской области будут проходить лечение в г. Таганроге.

В тоже время, между Родионово-Несветайским районом и г. Таганрогом Ростовской области отсутствует прямое транспортное сообщение. Без личного транспорта добираться до г. Таганрога можно только с пересадками. В итоге время в дороге составляет порядка 4 часов, что создает для него как пенсионера и онкобольного, большое количество неудобств, крайне сложно и дорого. Кроме того, из-за частого несоблюдения графика перевозчиками, заявитель опаздывает в больницу и не попадает на прием к лечащему врачу, а также не всегда имеет возможность приехать в этот же день домой и ему приходится проводить ночь вне дома, что также, с учетом его состояния, является для него большой проблемой. Заявитель попросил Уполномоченного оказать содействие в переводе его на лечение в г. Ростов-на-Дону к предыдущему лечащему врачу.

В соответствии с нормами Конституции РФ – каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна быть доступна и оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В интересах гражданина Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения области с просьбой организовать перевод пациента для продолжения лечения в медицинском учреждении соответствующего профиля в г. Ростов-на-Дону. Обращение было удовлетворено, заявитель переведен для лечения в областной центр.

В области около тысячи пациентов с хронической почечной недостаточностью получают лечение программным гемодиализом в десяти диализных центрах, из которых шесть функционируют в рамках государственно-частного партнерства.

До 2012 года в области остро стояла проблема с диализными местами для пациентов с хронической почечной недостаточностью. Уполномоченный неоднократно освещал эту проблему в ежегодных докладах.

С 2012 по 2015 годы с помощью государственно-частного партнёрства удалось обеспечить процедурами заместительной почечной терапии всех пациентов, нуждающихся в них. В частности, с целью приближения данного вида медицинской помощи в рамках государственно-частного партнерства, компанией «Фрезениус» были открыты центры амбулаторного гемодиализа: в 2012 году в г. Волгодонске, в 2013 году в г. Таганроге, в 2014 году в г. Шахты и в г. Ростове-на-Дону на территории Областной клинической больницы №2.

Диализную помощь в области пациенты получают в ГБУ РО «Областная клиническая больница № 2», в ФГБУ «Южный окружной медицинский центр ФМБА России», МБУЗ «Клинико-диагностический центр «Здоровье», ГБУ РО «Областная детская больница», ООО «Нефрос-Дон», ООО «Диализный центр Ростов».

На сегодняшний день обеспеченность диализными местами в Ростовской области составляет 198 пациентов на 1 млн населения при среднероссийской обеспеченности 101,2. Более того, в 2019 году Губернатор Ростовской области и генеральный директор компании «Фрезениус Нефрокеа» в России подписали соглашение о создании ещё трёх диализных центров - в Азове, Аксае и Сальске.

Несмотря на положительную тенденцию, проблемы при получении диализной помощи еще остаются. Так, к Уполномоченному обратился гражданин Р. с жалобой на бездействие сотрудников администрации Аксайского района Ростовской области Ростовской облас. Заявитель указал, что является инвалидом первой группы и с 15.03.2019 находится на постоянном лечении в ООО «Гемодиализный центр Ростов». Получает процедуру гемодиализа три раза в неделю. Лечение получает в г. Ростов-на-Дону и испытывает трудности при самостоятельном проезде общественным транспортом. В связи с вышеизложенным он неоднократно обращался в администрацию п. Рассвет Аксайского района и к главе администрации Аксайского района Ростовской области с письменными заявлениями об организации доставки его с места жительства в г. Ростов-на-Дону на процедуру гемодиализа специализированным транспортом. Однако с полученными из администрации района ответами он не согласен, считает их незаконными, необоснованными и противоречащими Федеральному закону № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ».

Согласно действующему законодательству заместительная почечная терапия относится к специализированной медицинской помощи и предоставляется бесплатно.

В соответствии с принципами действующего законодательства, п. 7 и п. 8 ст. 10 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются транспортной доступностью

медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения, а также возможностью беспрепятственного и бесплатного использования медицинским работником транспортных средств для перевозки пациента в ближайшую медицинскую организацию в случаях, угрожающих его жизни и здоровью. В силу ст. 16 вышеуказанного Федерального закона – организация оказания специализированной медицинской помощи в специализированных медицинских учреждениях относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан.

Постановлением Правительства РФ от 10.12.2018 № 1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов может осуществляться финансовое обеспечение транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи методом заместительной почечной терапии и обратно.

Кроме того, Верховный Суд РФ, проанализировав действующее законодательство и правоприменительную практику нижестоящих судов, пришел к выводу и дал разъяснение, что проезд к месту получения специализированной медицинской помощи методом заместительной почечной терапии, является неотъемлемой частью оказываемой специализированной медицинской помощи.

В соответствии с нормами Областного закона Ростовской области от 07.09.2011 № 660-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по организации оказания медицинской помощи» – организация оказания медицинской помощи на территории Ростовской области в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи возложена на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ростовской области.

В силу приведенных норм закона в связи с передачей указанных полномочий муниципальным районам, обязанность по доставке (транспортировке) больных гемодиализом в учреждение здравоохранения лежит на исполнительном органе муниципального района, в данном случае на администрации Аксайского района, а предоставление соответствующего транспортного средства на МБУЗ «ЦРБ» Аксайского района.

Таким образом, доводы заявителя Уполномоченный посчитал убедительными. В связи с чем, обращение Р. было направлено в прокуратуру Аксайского района для организации проверки и принятия мер, направленных на восстановление нарушенных прав инвалида первой группы в судебном порядке.

Прокуратура Аксайского района области обратилась в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина Р. с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления. Исковое заявление удовлетворено.

Согласно данным Росздравнадзора РФ в 2019 году наблюдался рост нарушений прав граждан на лекарственное обеспечение. Причины сложившейся ситуации: нарушение сроков контрактов со стороны поставщиков, низкие тарифы на закупки и недостаточный объем финансирования. Ростовская область также не стала исключением.

К Уполномоченному обратился инвалид 2 группы С., проживающий в ГБУ СОН «Семикаракорский дом-интернат для престарелых и инвалидов». Он указал, что страдает множественными заболеваниями, и вынужден два раза в год проходить лечение в стационаре. Однако он не получает надлежащего обеспечения льготными лекарственными средствами. Так, находясь на очередном стационарном лечении в МБУЗ «Центральная районная больница» Семикаракорского района ему пришлось покупать все лекарства за счет собственных средств. В интересах заявителя Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения области, которое направило запрос в территориальный фонд ОМС. По результатам проведенной экспертизы качества медицинской помощи было выявлено нарушение в части приобретения препаратов, входящих в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, за деньги пациента, чем было нарушено постановление Правительства области от 23.11.2017 №783 «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Ростовской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». Администрации медицинского учреждения рекомендовано организовать проведение внутреннего контроля качества оказываемой медицинской помощи, а также выписан штраф. Пациенту потраченные средства возвращены в полном объеме.

По информации министерства здравоохранения Ростовской области, в настоящее время в регионе на получение бесплатных лекарственных препаратов и медицинских изделий имеют право свыше 250 тысяч человек. Среди федеральных льготников – люди, имеющие инвалидность, участники Великой отечественной войны, боевых действий, дети-инвалиды и др. При этом, из более чем 400 тысяч федеральных льготников только 77 тысяч человек сохранили за собой право на бесплатное лекарственное обеспечение, а остальные получают льготу в виде денежных выплат. В связи с чем существенно сократился объем денежных средств, выделяемых на приобретение лекарств. По оценкам экспертов, финансовое обеспечение сферы не достигает даже 50 процентов от реальной потребности. Среди способов решения проблемы Минздрав рассматривает запрет на монетизацию льгот на медикаменты и внедрение лекарственного страхования. Другая основная проблема связана с нормами, установленными 44-м Федеральным



законом о контрактной системе, по которому закупаются препараты и медицинские изделия. В среднем длительность процедуры торгов составляет от 1,5 до 2 месяцев. А в связи с тем, что по разработанной методике расчета начальных максимальных цен контракта стоимость препаратов не всегда соответствует рыночной стоимости, поставщики не участвуют в аукционах и торги приходится проводить повторно. Все это приводит к тому, что зачастую лекарства, внесенные в список льготного обеспечения, отсутствуют на прилавках аптек и граждане не могут их вовремя приобрести. Депутаты Законодательного Собрания области заявили о намерении подготовить обращение к коллегам из Южно-Российской парламентской ассоциации по теме изменения системы государственной закупки лекарств. Уполномоченный выражает надежду, что предпринятые меры позволят решить проблему лекарственного обеспечения в регионе.

### **Защита трудовых прав жителей области**

Право на труд является широким понятием и предполагает не только право на получение работы, но и на ее сохранение, на своевременные выплаты достойного вознаграждения и его индексацию, на отдых, на безопасные условия труда и другие трудовые права и гарантии, за защитой которых обращаются граждане к Уполномоченному.

В подавляющем большинстве обращений по трудовым правам граждане поднимали вопросы, связанные с заработной платой, невыплатой ее в установленные сроки, невыплатой всех сумм, причитающихся работнику.

Статьей 21 и статьей 136 Трудового кодекса РФ определено, что работник имеет право на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы, выплачиваемой не реже чем каждые полмесяца.

К Уполномоченному поступила жалоба гражданки В. на нарушения трудового законодательства со стороны ОАО «ДРСУ». Заявительница указала, что на основании трудового договора была принята в организацию в качестве бухгалтера в 2016 году. Однако в 2019 году руководство предприятия стало задерживать выплату заработной платы. На момент обращения к Уполномоченному задержка составляла два месяца.

Неоднократные просьбы к руководству предприятия о погашении задолженности не дали положительного результата. Более того, ей было предложено уволиться по собственному желанию. Отказавшись от такого предложения, она в письменной форме известила работодателя о приостановлении работы на весь период до выплаты задержанной суммы и просила выдать ей справку о задолженности, заверенные копии трудового договора, приказа о приеме на работу, трудовой книжки. Ее просьба осталась без ответа.

В интересах заявительницы Уполномоченный обратился к прокурору Кировского района г. Ростова-на-Дону. По результатам проведенной проверки, юридическое лицо ОАО «ДРСУ», генеральный директор ОАО «ДРСУ» привлечены к административной ответственности, а директору предприятия внесено представление о привлечении должностного лица к дисциплинарной ответственности. Также гражданке В. предложено написать заявление в прокуратуру для дальнейшего обращения прокурора района в суд в ее интересах о выдаче судебного приказа и взыскании с должника ОАО «ДРСУ» заработной платы.

В декабре 2019 года вступила в силу новая редакция Трудового кодекса РФ. Законодатели расширили полномочия Государственных трудовых инспекций. Теперь они имеют право взыскивать долги по заработной плате без суда. Новыми поправками государственные инспекторы труда наделены полномочиями принимать решение о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате зарплаты, а также определен порядок осуществления исполнительного производства, возбужденного на основании решения государственного инспектора труда о принудительном исполнении работодателем обязанности по выплате причитающихся работнику заработной платы и других выплат.

Уполномоченный полагает, что данные изменения позволят более эффективно и быстрее решать вопрос взыскания задолженности по заработной плате с недобросовестного работодателя, а пострадавшим работникам больше не придется ждать выплату заработанных денег по несколько месяцев.

Анализ состояния социально-трудовой сферы показывает, что большинство нарушений трудового законодательства и прав работников происходят ввиду недостаточной правовой грамотности в сфере социально-трудовых отношений как работодателей, так и работников, недооценки важности содержания индивидуальных и коллективных трудовых договоров (а порой, их отсутствие) и соглашений, являющихся инструментами регулирования взаимоотношений между работодателями и наемными работниками.

Для обеспечения реализации трудовых прав работников необходимо также преодолеть разрыв между законодательными гарантиями трудовых прав и фактическими возможностями по их реализации.

В современных экономических условиях каждый человек, который работает и планирует продолжать работать на предприятии или в организации, зачастую, не решается открыто отстаивать свои права. Только единицы готовы прямо заявить о массовом или индивидуальном нарушении прав работодателем.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение И., которая указала, что является матерью двух малолетних детей и ей предоставлен отпуск по уходу за ребенком до трех лет. Пользуясь представленным трудовым законодательством правом, она решила прервать отпуск и выйти на

работу. Однако в удовлетворении ее просьбы директором МУП «БПК» было необоснованно отказано.

Уполномоченный обратился к Каменскому городскому прокурору, в связи с чем проведена проверка доводов заявительницы, в ходе которой установлены нарушения трудового законодательства и приняты меры прокурорского реагирования. В настоящее время заявительница приступила к работе.

Защита своих прав гражданином нередко приводит к увольнению работника или длительному конфликту, буквально перерастающему в «военные» действия.

К Уполномоченному обратилась гражданка С. с жалобой на неправомерные действия директора ПУ «Новошахтинский» ГУП РО «УРСВ» и бездействие сотрудников правоохранительных органов. Заявительница указала, что была назначена начальником абонентского отдела, однако через некоторое время между ней и директором возник конфликт из-за его некорректного обращения с сотрудниками. Конфликт приобрел затяжной характер и вскоре гражданке С. было предложено написать заявление на увольнение по собственному желанию. Поскольку заявительница считала, что выполняет свои должностные обязанности добросовестно, она отказалась. С тех пор на сотрудницу стали оказывать давление и чинить препятствия для выполнения работы, выдвигать требования о даче объяснений по вопросам, которые не входят в ее компетенцию. Более того, директором была организована инвентаризация материалов, выданных под ее материальную ответственность. Во время инвентаризации директор предприятия закрыл заявительницу и еще шесть сотрудников на ключ в комнате, тем самым незаконно лишив свободы. По указанному факту гражданка С. обратилась с письменным заявлением в отдел полиции, однако в возбуждении уголовного дела ей было отказано. Благодаря содействию Уполномоченного и проведенной прокуратурой города проверкой, постановление об отказе отменено и материал направлен для дополнительной проверки.

Анализ жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного, показывает, что в настоящее время трудовое законодательство не в полной мере обеспечивает эффективную защиту работника от произвола работодателя, и даже судебный порядок не всегда позволяет восстановить нарушенные права.

В непростой ситуации при конфликте с работодателем оказалась гражданка К., которая была уволена из МБУ ДО «ДШИ» г. Батайска. Свое законное право на работу в указанной организации заявительнице удалось отстоять в суде, и решением Батайского городского суда она восстановлена в должности заместителя директора по учебной части. Однако приступить к работе она не смогла, так как ее не пускали в здание. И только после приезда сотрудников полиции ей предоставили доступ в школу. Но и тут оказалось, что рабочего места у нее больше нет, отсутствует оргтехника и документация, необходимая для работы. В связи с этим гражданка К. неоднократно обращалась в Государственную инспекцию труда РО, где по обращениям

проводились проверки, они признавались обоснованными и директору школы выносились предупреждения, несмотря на которые директор продолжал чинить препятствия и не допускать к работе.

В интересах заявительницы Уполномоченный обратился в прокуратуру г. Батайска. После проведенной проверки в отношении директора составлен протокол об административном правонарушении, а гражданке К. предоставлено оборудованное рабочее место и она приступила к исполнению своих должностных обязанностей.

Неформальная занятость нередкое явление, особенно если речь идет о работе в обществе с ограниченной ответственностью или у индивидуального предпринимателя. Распространена практика сокрытия реального размера заработной платы, получаемой работником, и заключения с работниками не трудовых, а гражданско-правовых договоров, что не соответствует фактическому содержанию трудовых отношений. По всей вероятности, нелегальное трудоустройство и «серые» зарплаты существуют и будут существовать до тех пор, пока это выгодно как работодателю (уход от налогов), так и работнику (более высокая заработная плата).

К сожалению, доказать факт трудовых отношений возможно только в судебном порядке. На личных приемах и в письменном виде Уполномоченный разъясняет порядок обращения в суд, сроки исковой давности, представление доказательств. Однако большинство граждан, далеки от правоприменительной сферы и не рискуют отстаивать свои интересы в суде.

Уполномоченный полагает, что необходимо на законодательном уровне ужесточить ответственность за нелегальную занятость, а также усилить правовое просвещение среди граждан в части необходимости оформлять трудовые отношения должным образом.

### **трудоустройство лиц, освободившихся из мест лишения свободы**

Еще одна важная проблема, которую поднимали граждане в 2019 году - трудоустройство лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Не секрет, что большинство работодателей не доверяют тем, кто еще вчера находился в исправительном учреждении. И поиск работы превращается в настоящее испытание. В период отбывания наказания осужденный обеспечен всем необходимым – от питания до решения социальных вопросов. Но, как только он освобождается, особенно если у него нет родных и близких, готовых протянуть руку помощи, оказывается один на один с реалиями жизни. Не найдя поддержки, более половины освободившихся возвращаются в места принудительного содержания.

Государство не стоит в стороне от проблем лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Именно для таких людей, оказавшихся в сложных жизненных обстоятельствах, и функционируют реабилитационные центры. В Ростовской области их шесть, два из которых находятся в Ростове-на-Дону. Помощь в ресоциализации осужденных оказывают и благотворительные фонды. Определенную работу проводит и Центр занятости населения.

Разработан справочно-информационный материал для осужденных с информацией о государственных услугах центра занятости. Также ежемесячно в исправительные колонии направляется информация с актуальными вакансиями на рынке труда. Кроме того, в учреждениях проводятся профориентационные мероприятия с осужденными, готовящимися к освобождению, даются рекомендации по подбору вакансий. Уполномоченному также удается оказать содействие данной категории граждан. Так, поступило обращение Л. по вопросу оказания помощи в трудоустройстве.

Заявитель более года предпринимал попытки найти работу. Однако получал отказ в связи с тем, что он состоит на учете у врача нарколога и ранее отбывал наказание в местах лишения свободы.

Принимая во внимание, что заявитель относится к категории граждан особо нуждающихся в социальной защите и испытывает трудности в поиске работы, Уполномоченный обратился к директору ГКУ РО «Центр занятости населения г. Новошахтинска» для принятия мер к его трудоустройству.

Согласно сообщению руководителя ГКУ РО «Центр занятости населения г. Новошахтинска» Л. трудоустроен.

#### **трудоустройство граждан с ограниченными возможностями здоровья**

Не менее важная проблема в почте Уполномоченного – трудоустройство граждан с ограниченными возможностями здоровья. В то время, как возможность гражданина трудиться не ставится под сомнение, инвалидам приходится ежедневно доказывать свое право работать, претендовать на справедливые условия труда и обеспечение равных возможностей, в том числе карьерного и зарплатного роста.

На практике человеку с инвалидностью довольно трудно найти работу. Работодатели опасаются сложностей, связанных с приемом на работу инвалида и зачастую отказывают им, ссылаясь, разумеется, не на состояние их здоровья (ибо это нарушение ст. 64 ТК РФ), а находя другие причины. Нередки случаи, когда люди с инвалидностью скрывают информацию о своем здоровье, и при трудоустройстве не предъявляют справку об инвалидности.

Вместе с тем, многие инвалиды вполне могут справляться с посильными видами деятельности.

К Уполномоченному обратился гражданин К., который указал, что является инвалидом 3-й группы по общему заболеванию. Длительное время не может найти работу, хотя способен трудиться и монтажником, по предыдущей профессии, и сторожем, и оператором связи. Однако в фирмах, куда он обращался, в приеме на работу ему отказали, мотивируя отсутствием вакансии. Гражданин К. полагает, что отказ был связан с тем, что он передвигается только на костылях.

Для оказания содействия заявителю Уполномоченный обратился к директору Центра занятости населения г. Ростова-на-Дону. В результате чего,

инвалиду К. предложено на выбор девять вакансий, в том числе на котируемые рабочие места.

В 2019 году в г. Казани прошел координационный совет уполномоченных по правам человека на тему: «Защита трудовых прав граждан». Участники обсудили актуальные проблемы обеспечения права граждан на труд, а также выработали рекомендации. В частности, в министерство труда и социальной защиты РФ направлены предложения изучить вопрос усиления административной ответственности работодателя за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора, увеличив размеры штрафов, предусмотренных частью 4 статьи 5.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях; рассмотреть вопрос об усилении ответственности работодателя за задержку или невыплату заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и иных выплат, установив денежную компенсацию работникам в размере неустойки – 0,5% за каждый день задержки по день фактического расчета; рассмотреть вопрос о внесении изменений в часть первую статьи 392 Трудового Кодекса РФ, увеличив до 6 месяцев срок обращения в суд с заявлением о признании незаконным отказ в приеме на работу, дискриминации при приеме на работу. Министерству финансов РФ предложено рассмотреть вопрос о внесении изменений в налоговое законодательство в части установления налоговых льгот для организаций, использующих в процессе производства труд осужденных. Хочется надеяться, что предложения сообщества уполномоченных по правам человека будут услышаны и реализованы.

## **Защита миграционных прав граждан**

Гражданство, являясь важнейшим институтом права, составляет основу правового положения личности в обществе и государстве. Лицо, имеющее гражданство РФ, обладает рядом преимуществ: право избирать и быть избранным, как в органы государственной власти, так и в органы местного самоуправления; право на свободный въезд и выезд из Российской Федерации, из мест проживания и пребывания внутри страны, право на пенсионное обеспечение и др.

Обращения по вопросам миграционного законодательства продолжают оставаться актуальными. При их рассмотрении нередко возникают спорные ситуации, разрешение которых требует от должностных лиц компетенции и самое главное – добросовестного отношения сотрудников миграционных органов к своим обязанностям.

Тематика обращений граждан к Уполномоченному разнообразна: порядок и условия приобретения гражданства, жалобы о несогласии с принятыми сотрудниками управления по вопросам миграции решениями, длительные сроки рассмотрения заявлений и др.

Так, к Уполномоченному поступило обращение Р., который сообщил, что на протяжении двух лет сотрудниками ОВМ ОП №6 УМВД России по г.

Ростову-на-Дону в отношении него проводятся проверки, направленные на установление факта его проживания на территории России на 06.02.1992. На устном приеме он заявил, что постоянно проживал в Российской Федерации как до указанной даты, так и после. Это обстоятельство подтверждено решением Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону. Данное решение находится в личном деле заявителя по установлению гражданства в Отделе по вопросам миграции ОП №6 УМВД России по г. Ростову-на-Дону. Несмотря на наличие необходимого документа сотрудники полиции затягивают оформление паспорта гражданина РФ. Отсутствие удостоверения личности не позволяет Р. реализовать свои гражданские права в полной мере.

Уполномоченный обратился к начальнику Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Ростовской области и только после этого заявителю было определено наличие гражданства РФ и он документирован паспортом гражданина РФ.

К сожалению, к Уполномоченному обращаются граждане, которые родились и выросли на территории Российской Федерации, но, по разным причинам не имеющие паспорт гражданина РФ и, следовательно, вынужденные перебиваться случайными заработками, так как не могут устроиться на работу официально, пользоваться медицинскими услугами согласно страховому медицинскому полюсу, вступать в брак, в наследство и т.д. Так, от заявительницы М., проживающей в доме ночного пребывания г. Каменска-Шахтинского, поступило письмо, в котором она сообщила, что родилась в 1951 году в г. Волгограде и постоянно проживает в Российской Федерации. В связи со сложной жизненной ситуацией была вынуждена многие годы жить без постоянной прописки и регистрации на съемных квартирах, и по этой причине своевременно не поменяла имеющийся паспорт СССР на паспорт гражданина РФ. С 2017 года постоянно находится в ГБУ СОИ РО «Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий г. Каменска-Шахтинского». Администрация учреждения оказывает ей помощь в получении паспорта гражданина РФ. Кроме того, по данному вопросу она самостоятельно постоянно обращалась в территориальное подразделение по вопросам миграции г. Каменска-Шахтинского, предоставляя требуемые документы и квитанцию об уплате государственной пошлины. Однако решение по заявлению о выдаче паспорта длительное время принято не было. В связи с чем заявительница не может оформить пенсию, получать необходимую медицинскую помощь, реализовывать другие права.

Уполномоченный направил соответствующий запрос руководителю УВМ ГУМВД России по Ростовской области, по результатам рассмотрения которого законные права М. были восстановлены.

Согласно действующим нормативным правовым документам Российской Федерации, регулирующим порядок выдачи и замены паспорта, гражданин, у которого отсутствует свидетельство о рождении, должен, прежде всего, обратиться в органы ЗАГС по месту регистрации рождения или по месту жительства для получения повторного свидетельства о рождении либо

справки органа ЗАГС по месту регистрации рождения. Однако в отдельных случаях получить необходимый документ не представляется возможным. Именно в такой ситуации оказался гражданин Ч., который обратился к Уполномоченному за оказанием содействия в ускорении процедуры получения документов. На устном приеме и в письменном обращении заявитель указал, что родился на территории Луганской области Украины. В настоящее время проживает в г. Ростове-на-Дону без удостоверения личности и готовит документы для легализации на территории России с последующим получением гражданства РФ. Для дальнейшего оформления гражданства ему необходимо свидетельство о рождении, однако самостоятельно получить указанные метрические данные у него возможности нет. В связи с этим он обратился в отдел ЗАГС администрации Ленинского района г. Ростова-на-Дону с письменным заявлением о направлении руководством ЗАГСа запроса по прежнему месту жительства в Украину, о предоставлении свидетельства о рождении. Но по прошествии нескольких месяцев ответ так и не пришел. При содействии Уполномоченного запись акта о рождении заявителя получена и направлена в адрес отдела по вопросам миграции ОП №4 УМВД России по г. Ростову-на-Дону.

Для повышения эффективности административных процедур в сфере миграции, а также для профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и улучшения в целом миграционной обстановки в стране, 31.10.2018 г. Президент РФ подписал Указ №622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 -

2025 годы». В соответствии с Концепцией совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает, прежде всего, установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек.

Однако, как видно из поступающих обращений, нарушения миграционного законодательства связаны с недобросовестной работой отдельных должностных лиц территориальных отделов Управления по вопросам миграции: волокитой, халатным отношением.

Так, заявительница Р. указала, что 8 ноября 2018 года сотрудниками территориального отдела по вопросам миграции было принято заявление о приеме в гражданство РФ как носителя русского языка в упрощенном порядке. Срок рассмотрения заявления истек через три месяца, т.е. 08.02.2019. В апреле 2019 года, так и не дождавшись ответа от должностных лиц отдела, женщина обратилась к Уполномоченному и только в июне, после вмешательства Уполномоченного, поступило сообщение о принятии Р. в гражданство РФ.

Осужденный Л., отбывающий наказание в колонии-поселении № 8 ГУФСИН России по Ростовской области, обратился к Уполномоченному с просьбой о содействии в получении паспорта гражданина Российской Федерации.



Заявитель сообщил, что является гражданином Российской Федерации, постоянно проживал и был зарегистрирован на территории Ремонтненского района Ростовской области, где в 1990 году получал паспорт гражданина СССР, который в настоящее время находится в личном деле осужденного. Неоднократно обращался в администрацию учреждения с заявлениями о содействии в получении паспорта гражданина Российской Федерации, т.к. без паспорта не может трудоустроиться на оплачиваемую работу.

Уполномоченным был направлен запрос руководителю ГУФСИН России по Ростовской области. Согласно поступившей информации, администрация КП-8, где Л. отбывает наказание, неоднократно направляла в миграционный пункт ОМВД России по Веселовскому району письма по вопросу паспортизации осужденного, но ответы на эти письма в администрацию учреждения не поступили. Не получен также ответ на запрос учреждения в миграционный пункт МО МВД России «Ремонтненский», где ранее осужденный получал паспорт и был зарегистрирован по месту жительства. По этой причине администрация КП-8 не может оказать содействие осужденному в получении паспорта гражданина РФ.

В связи с этим Уполномоченный направил соответствующий запрос руководителю УВМ ГУМВД России по Ростовской области, по результатам рассмотрения которого законные требования Л. были удовлетворены. Заключением ГУ МВД России по Ростовской области он признан гражданином Российской Федерации и через отдел специального учета колонии-поселения ему выдан паспорт гражданина РФ, который хранится в личном деле осужденного и будет вручен в день освобождения.

Необходимо отметить, что руководство Управления по вопросам миграции оперативно реагирует на запросы Уполномоченного и удовлетворяет их. Вместе с тем, какой-либо принципиальной оценки недобросовестным действиям сотрудников территориальных отделов, выразившимся в нарушении сроков рассмотрения заявлений граждан и волоките, к сожалению, не дается. И поэтому нарушения прав данной категории остаются актуальными из года в год.

В марте 2019 года вступил в силу закон об упрощенном получении гражданства РФ - Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Документ упростил получение российского гражданства для отдельных категорий иностранных граждан. Основное нововведение заключается в том, что Президент России получил право определять, какие категории мигрантов могут стать гражданами России без необходимости: жить в России в течение 5 лет после получения вида на жительство, подтверждать наличие средств к существованию, подтверждать владение русским языком, отказываться от гражданства иностранного государства.

В связи с нововведениями к Уполномоченному стали поступать обращения граждан с просьбой разъяснить положения действующего законодательства, а также оказать содействие в приобретении гражданства

исходя из новых требований. По каждому обращению были даны подробные разъяснения и оказана правовая помощь.

Поступило письмо от заявителя К., который указал, что является гражданином Украины, с 2016 года имеет разрешение на временное проживание в России, в настоящее время зарегистрирован и проживает в г. Ростове-на-Дону и имеет планы остаться на территории РФ и осуществлять трудовую деятельность. В связи с чем К. попросил Уполномоченного оказать содействие в получении гражданства РФ по упрощённой программе для граждан Украины. Уполномоченный направил соответствующий запрос руководителю УВМ ГУ МВД России по Ростовской области, по результатам которого К. рекомендовано обратиться в Комиссию ГУ МВД России по Ростовской области по признанию иностранных граждан и лиц без гражданства носителями русского языка, после этого у последнего возникнут основания для приобретения гражданства РФ в упрощенном порядке.

Несмотря на нововведения и в целом расширения списка основания для получения гражданства в упрощенном порядке, остаются и проблемы. Так, на личном приеме обратился уроженец республики Афганистан М., с просьбой получения гражданства РФ в упрощенном порядке. Мужчина полагал, что имеет для этого основания, так как в 1986 году в составе группы афганских детей-сирот на основании Соглашения между Правительством СССР и Правительством Демократической Республики Афганистан прибыл в СССР. Указанным межправительственным соглашением предусматривалось обучение афганских детей-сирот в школах-интернатах Советского Союза с последующим получением необходимой квалификации. Им гарантировались предусмотренные советскими законами права и свободы. С 1986 года по 1992 год обучался в школе-интернате г. Волгограда, а с 1992 года по 1994 год – в профессионально-техническом училище г. Белгорода. С 1994 года заявитель постоянно проживает и работает на территории г. Ростова-на-Дону и Ростовской области. В 2009 году получил разрешение на временное проживание в РФ, а в 2011 году – вид на жительство. Также указал, что постоянно работает в России, а с апреля 2011 года зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, имеет в собственности дом и уплачивает все предусмотренные российским законодательством налоги и сборы. Получил сертификат о прохождении государственного тестирования по русскому языку. Однако, несмотря на его многочисленные обращения в компетентные органы, российское гражданство он не получил.

Вместе с тем, заявитель М. является гражданином Республики Афганистан и гражданином Республики Молдовы и, по мнению Управления по вопросам миграции, по совокупности документов и сведений, в настоящее время у него отсутствуют основания для подачи заявления о приобретении гражданства. Несмотря на это, начальник управления принял во внимание доводы Уполномоченного в интересах М., и заявитель приглашен на прием в территориальный отдел по вопросам миграции для подачи заявления о предоставлении временного убежища на территории РФ.

По-прежнему остаются актуальными вопросы, связанные с изъятием паспортов, признанных выданными с нарушением установленного порядка.

В России уже не первый год проходит кампания по проверке законности приобретения или оформления гражданства. Все чаще российские паспорта по заключениям территориальных органов МВД признаются выданными в нарушение установленного порядка, а значит, недействительными, из-за отсутствия у их обладателей гражданства России. В таких случаях проводятся длительные проверки законности приобретения или оформления гражданства, т.е. «обоснованности» выдачи паспортов.

На личном приеме к Уполномоченному обратился М., с жалобой на заключение УВМ ГУМВД России по Ростовской области, которым полученные им паспорта гражданина Российской Федерации признаны выданными в нарушение установленного порядка, в связи с отсутствием у него гражданства Российской Федерации, он также не согласен с решением об изъятии на основании этого заключения паспорта гражданина РФ.

Заявитель утверждал, что после прохождения срочной службы в Вооруженных Силах СССР, с декабря 1985 года по настоящее время постоянно проживает в России, и на 6.02.1992 был зарегистрирован и проживал в студенческом общежитии Ростовского медицинского института, который окончил в 1994 году. Как военнообязанный состоял на воинском учете в райвоенкоматах г. Ростова-на-Дону. В 1993 году в отделе внутренних дел Октябрьского района г. Ростова-на-Дону получил паспорт гражданина Российской Федерации образца 1974 года в связи с утратой ранее полученного паспорта. В 2002 году в отделе внутренних дел Кировского района г. Ростова-на-Дону получил паспорт нового образца, а в ноябре 2010 года, в связи с достижением 45 лет, в отделении УФМС России по Ростовской области в Ленинском районе г. Ростова-на-Дону произведена замена паспорта.

Утверждал, что гражданином иностранного государства не является, во всех случаях при получении паспорта каких-либо ложных сведений в компетентные органы не представлял. При этом сослался на постановление следователя следственного отдела по Ленинскому району г. Ростова-на-Дону СУ СК РФ по Ростовской области об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении него по этим обстоятельствам.

Поскольку приведенные заявителем доводы заслуживали внимания, Уполномоченный направил соответствующий запрос руководителю Главного управления по вопросам миграции МВД России, откуда был получен ответ, что в ГУ МВД России по Ростовской области направлено письмо об организации работы по проведению дополнительной проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии у М. гражданства Российской Федерации.

По результатам проведенной дополнительной проверки ГУ МВД России по Ростовской области вынесено заключение о принадлежности М. к гражданству Российской Федерации, и он документирован паспортом гражданина РФ.

Проблема гражданства рассматривалась Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 16 мая 1996 г. № 12-П Суд констатировал, что гражданин, имеющий российское гражданство по рождению в прошлом, сохраняет его и после распада СССР вплоть до того момента, пока оно не будет прекращено на основании его собственного волеизъявления. Проживание за границей также не прекращает гражданства. После возвращения в Россию для такого гражданина, по решению КС РФ, достаточно уведомительной регистрации. Ее отличие от регистрации как способа приобретения гражданства – исключительно учетный характер.

Конституционный Суд РФ указал, что регистрация как способ приобретения гражданства РФ не распространяется на лиц, которые родились на территории РФ, являлись гражданами бывшего СССР, не изъявили свободного желания прекратить принадлежность к гражданству РФ, выехали ранее на постоянное жительство за пределы России, но в пределах бывшего СССР, не являются гражданами других государств (входивших в состав бывшего СССР) и впоследствии вернулись на постоянное жительство в Россию.

На взгляд Уполномоченного, необходимо прекратить практику изъятия или признания недействительными паспортов, выданных уполномоченным органом, если судом не доказана вина гражданина в подлоге или представлении заведомо ложных сведений при оформлении, получении гражданства. А также, объявить «амнистию» всем гражданам бывшего СССР, родившимся на территории Российской Федерации, – т.е. признать их право на российское гражданство по рождению, которое было установлено для них в редакции Закона о гражданстве 1991 г. (п. 2 ст. 13).

В отчетном году проводились проверки условий соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в ЦВСИГ МУ МВД России «Новочеркасское».

В ходе проверок были осмотрены жилые помещения, прогулочный двор, изолятор для содержания больных инфекционными заболеваниями (на момент проверки находился один гражданин с ВИЧ-инфекцией и подозрением на туберкулез), медицинские и хозяйственные блоки учреждения на предмет материально-технического, а также санитарно-гигиенического состояния. Все помещения находятся в удовлетворительном состоянии. Душевые и туалетные комнаты соответствуют требованиям санитарных норм, в наличии имеется холодное и горячее водоснабжение, сантехники, вышедшей из строя, либо требующей замены нет.

Недостатки, отмеченные в ходе предыдущих проверок, устранены, в том числе проведены ремонтно-строительные работы по внутренней отделке санитарных помещений и замене сантехники.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые руководством ЦВСИГ МУ МВД России «Новочеркасское» меры, в течение длительного времени остается нерешенной проблема в укомплектовании должностей

врача и фельдшера, что создает определенные сложности в работе медицинской части Центра.

До настоящего времени остается нерешенным вопрос, связанный с продолжительностью содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению и депортации.

К Уполномоченному обратился гражданин Таджикистана М., содержащийся в ЦВСИГ МУ МВД России «Новочеркасское» с ноября 2018 года. Заявитель указал, что в течение длительного времени не исполняется решение Каменского районного суда Ростовской области о его административном выдворении за пределы Российской Федерации, несмотря на наличие всех необходимых документов, в том числе и удостоверяющих его личность. Гражданин М. считает, что нарушены его права и законные интересы, так как оснований для длительного содержания в учреждении не имеется. В интересах заявителя Уполномоченный обратился к руководителю Управления федеральной службы судебных приставов по Ростовской области. После чего требования исполнительного документа выполнены в полном объеме и гражданин М. выдворен за пределы РФ.

Еще одна проблема, которую поднимают граждане в своих письмах к Уполномоченному – отсутствие постоянной регистрации. Прописка необходима при трудоустройстве, получении выплат, при желании взять кредит и так далее. Регистрация граждан – функция государства, которая предназначена для актуализации сведений об их месте нахождения. Также постановка на учёт даёт возможность гражданам защищать свои права и выполнять обязанности, а государству – контролировать перемещение субъектов, регулировать миграционную политику.

Статья 27 Конституции РФ гарантирует каждому человеку, законно находящемуся на российской территории, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ. Несмотря на то, что регистрация по месту жительства формально носит исключительно уведомительный характер, институт регистрации влияет на возможность реализации гражданами своих конституционных прав.

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает ответственность за проживание без регистрации и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей. Также законом определен максимальный срок нахождения в населенном пункте без регистрации. Он не должен превышать 90 дней.

К Уполномоченному обратилась мать-одиночка из Песчанокского района С., которая указала, что находится в тяжелой жизненной ситуации. После развода с мужем она была вынуждена переехать к дальним родственникам в Ростовскую область. Своего жилья женщина не имеет, на 10 тысяч рублей содержит несовершеннолетнего сына и себя. Родственники

предоставили возможность проживать в их доме, однако в регистрации по месту жительства, в том числе временной, отказали. Без регистрации администрация района отказывает в предоставлении мер социальной поддержки. Кроме того, женщина не может найти и более высокооплачиваемую работу, так как работодатели в первую очередь задают вопрос о наличии регистрации.

На сегодняшний день, с учетом экономической ситуации, невозможности приобретения и получения жилья, вопрос регистрации стоит крайне остро. Граждане вынуждены искать возможности хотя бы для временной регистрации, что порождает предоставление фиктивной регистрации за вознаграждение. В тоже время Конституционный Суд РФ в своем определении от 06.10.2008 № 619-О-П указал, что регистрация является лишь способом учета граждан в пределах Российской Федерации и носит уведомительный характер.

Уполномоченный полагает, что необходимо разработать упрощенную систему учета граждан, которая даст право для проживания в регионе на законных основаниях.

## **Соблюдение прав граждан в местах принудительного содержания**

Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного является контроль за соблюдением прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Особое внимание уделяется материально-бытовому и санитарному обеспечению, охране здоровья и медицинской помощи, соблюдению требований режима отбывания наказания, привлечению осужденных к труду.

В 2019 году Уполномоченный и сотрудники аппарата регулярно посещали СИЗО, колонии, МОТБ и ЛИУ, как по жалобам, так и с целью мониторинга, а также участвовали в мероприятиях в учреждениях УИС, в оперативных совещаниях, конференциях, «круглых столах».

По всем поступающим жалобам проводились проверки, встречи с осужденными. Во время выездных проверок незначительные нарушения устранялись на месте руководством учреждений. По вопросам, требующим принятия мер, руководству ГУФСИН области направлялись письма с предложениями и рекомендациями.

По данным ГУФСИН области на 31.12.2019 в исправительных учреждениях содержалось 16184 человек (в 2018 году – 17038 человек), из них: в исправительных колониях, МОТБ и ЛИУ – 13231 осужденный (в 2018 году – 13817 ос.), в следственных изоляторах – 2953 подозреваемых, обвиняемых (в 2018 году – 3 221). Подано ходатайств об условно-досрочном освобождении в 2019 году - 1887, из них освобождено – 766 (в 2017 – 1744 и 642 соответственно). Впервые за многие годы снизилось количество лиц, содержащихся под стражей. Наполнение следственных изоляторов области по

сравнению с прошлым годом снизилось на 10%, а это более чем на 300 человек. Введен в эксплуатацию и заселяется новый корпус СИЗО на 360 мест.

Стоит отметить, что условия содержания в местах лишения свободы в целом соответствуют требованиям международных и российских нормативных актов. Однако имеют место и отдельные нарушения. Наибольшее количество обращений поступает по вопросу неоказания медицинской помощи, особенно в следственных изоляторах области.

Так, к Уполномоченному обратился обвиняемый С., который сообщил, что в условиях следственного изолятора №1 у него стал воспаляться палец правой руки, однако, несмотря на многократные обращения в администрацию и медицинскую часть учреждения, в течение длительного времени надлежащая помощь ему не оказывалась. И только через три месяца он был госпитализирован в МОТБ-19, где ему ампутировали палец. Заявитель считает, что виновные лица должны быть привлечены к ответственности.

В адрес заместителя прокурора области Уполномоченным был направлен запрос. Проведена проверка с привлечением специалистов Росздравнадзора, в результате которой начальнику ФКУЗ МСЧ-61 ФСИН России Росздравнадзором внесено предписание.

Аналогичное обращение поступило от обвиняемого Г., который находится под стражей в СИЗО-2. Заявитель указал, что страдает тяжелым заболеванием сердца. Администрацией СИЗО он направлялся на освидетельствование в городскую больницу, где диагнозы тяжелых заболеваний подтвердились, но надлежащее лечение в условиях медицинской части следственного изолятора он не получает.

При содействии Уполномоченного запланировано стационарное обследование и лечение гражданина Г. в филиале МОТБ ФКУЗ МСЧ-61 ФСИН России.

Не менее остро стоит вопрос неоказания медицинской помощи и в условиях исправительных колоний. Гражданка А., в письме к Уполномоченному попросила оказать помощь в лечение ее мужа М., отбывающего наказание в ИК-14 ГУФСИН России по Ростовской области. Женщина сообщила, что супруг серьезно болен и нуждается в госпитализации, но на протяжении длительного времени в условиях медицинской части учреждения необходимая медицинская помощь ему не оказывается, и не решается вопрос о направлении осужденного в филиал МОТБ ФКУЗ МСЧ-61 ФСИН России.

В интересах осужденного Уполномоченный направил соответствующий запрос начальнику ФКУЗ МСЧ-61 ФСИН России для принятия мер в рамках компетенции. В результате гражданину М. проведено стационарное обследование и лечение.

Вызывает озабоченность работа медицинской части учреждения ИК-2 (филиал «Медицинская часть №3» ФКУЗ МСЧ-61 ФСИН России), где с января 2019 года остается вакантной должность врача-терапевта и на два учреждения (ИК-2 и СИЗО-5) работает только один терапевт на 0,5 ставки и

нет врача по общей гигиене. С ноября 2018 года нет врача-дерматовенеролога, а с февраля 2019 года не замещается вакантная должность рентгенлаборанта.

Поэтому неслучайно, что при проведении плановой проверки учреждения специалистом аппарата при обходе жилых помещений и на личном приеме некоторые осужденные обращались с просьбой о содействии в получении необходимых медицинских услуг.

Так, осужденный Ю. сообщил, что страдает тяжелым заболеванием, однако в течение длительного времени медицинское обследование не проводится, и в условиях ИК-2 он не получает ранее назначенные медицинские препараты.

Гражданин Т. пожаловался, что у него травмировано колено, но надлежащее лечение не получает более трех лет, а в проведении операции ему отказывают. Считает необходимым также направление на медицинское освидетельствование в МОТБ для решения вопроса о признании инвалидом.

Граждане К. и В. заявили, что являются инвалидами, но по вине работников медицинской части и администрации исправительной колонии своевременно не были направлены на очередное переосвидетельствование и сейчас не получают пенсию по инвалидности. В. заявил также, что в течение длительного времени не получает назначенные врачом медицинские препараты.

Осужденный Г. обратился с просьбой о содействии в протезировании зубов за счет денежных средств, находящихся на его лицевом счете, так как в течение года администрация учреждения и начальник медицинской части не оказывают ему помощь в решении данного вопроса.

Указанные нарушения были доведены до сведения временно исполняющего обязанности начальника ГУФСИН России по Ростовской области. В настоящее время все обращения находятся на контроле Уполномоченного.

Роль условий содержания осужденных, направленных на удовлетворение их потребностей в пище, одежде, жилище, призвана сохранить здоровье и обеспечить нормальное существование человека в местах лишения свободы. Условия содержания осужденных в местах лишения свободы оказывают существенное влияние на процесс их исправления и способны объективно повлиять на поведение в позитивную либо негативную сторону.

Именно поэтому в ходе проверок Уполномоченный и специалисты аппарата уделяют особое внимание надлежащим санитарно-бытовым условиям содержания граждан.

Необходимо отметить, что в целом руководством ГУФСИН РФ по Ростовской области и администрациями учреждений принимается достаточно мер по поддержанию в удовлетворительном состоянии и улучшению условий содержания осужденных и обвиняемых. Многие нарушения, отмеченные в ходе предыдущих проверок, своевременно устраняются.



Вместе с тем, отмечаются и недостатки. Так, в колонии-поселении №8 ранее неоднократно обращалось внимание на ненадлежащее состояние санитарно-бытовых и жилых помещений в отрядах №№ 2, 3, 4, где в течение многих лет не производился даже косметический ремонт. Администрация учреждения признает крайне необходимым проведение капитального ремонта жилых и других помещений этих отрядов, а также помещений штрафного изолятора, где практически во всех камерах на стенах и потолках отслаивается штукатурка, но выделяемых на эти цели денежных средств недостаточно.

В ИК-10 установлено, что санитарное состояние жилых и иных помещений в отрядах №№ 3,4,8,9, а также многих камер ШИЗО и ПКТ по-прежнему требует ремонта: имеются следы сырости, отслаивается штукатурка и краска.

После обращения Уполномоченного в адрес временно исполняющего обязанности начальника ГУФСИН России по Ростовской области в вышеуказанных помещениях завершен косметический ремонт, санитарное состояние приведено в соответствие с санитарными нормами.

К Уполномоченному поступило обращение гражданки Ш., в интересах осужденных, отбывающих наказание в ИК-15. Заявительница сообщила о несоблюдении норм питания и материально-бытового обеспечения осужденных. Указала, что в учреждении вода подается с ограничениями, что затрудняет осуществление своевременно и в необходимом объеме мер личной гигиены. При этом качество питьевой воды не соответствует установленным нормам, а приготовление пищи, мытье столовой посуды и хранение продуктов – санитарно-эпидемиологическим требованиям. Администрация учреждения также не осуществляет надлежащую подготовку котельной и тепловых сетей к отопительному сезону и температура в помещениях не соответствует установленным нормам.

Для проверки указанных фактов Уполномоченный обратился в прокуратуру области. Согласно поступившему ответу, в деятельности ИК-15 прокуратурой неоднократно выявлялись нарушения материально-бытового обеспечения, а также санитарно-эпидемиологического и трудового законодательства. В целях устранения прокуратурой принят комплекс мер реагирования и в настоящее время администрацией ИК-15 принимаются меры по их решению.

Кроме того, по результатам проверки прокуратурой начальнику ИК-15 внесено представление об устранении нарушений.

Не лучшим образом складывается ситуация и в следственных изоляторах, в которых специалисты аппарата осуществляли плановые проверки. Так, в СИЗО-4 в камере № 102 на стенах и потолке отслаивается штукатурка и краска, а согласно информации, предоставленной администрацией учреждения, в этой камере в 2018 году был сделан косметический ремонт. Необходим ремонт также в камерах №№ 50, 53,54, 105, где на стенах и потолках также имеются следы сырости, отслаивается штукатурка. В СИЗО-5 начато заселение введенного в эксплуатацию нового

режимного корпуса №3, куда уже переведены 89 человек (из них 30 человек – хозобслуга), однако в режимном корпусе №2 во многих камерах ремонт не проводился и там по-прежнему на потолке и стенах сырость, отслаивается штукатурка. Аналогичная ситуация в отдельных камерах СИЗО-2, СИЗО-1.

Несмотря на общее отсутствие перелимитов, в некоторых исправительных учреждениях вызывает озабоченность несоблюдение установленных норм жилой площади. Так, в ИК-2 в отряде № 15, где 58 осужденных содержатся в запираемом помещении (строгие условия содержания) и на каждого из них приходится 1,14 кв.м. при норме жилой площади не менее 2 кв.м. При этом все помещения данного отряда находятся в крайне неудовлетворительном состоянии и нуждаются в ремонте. В отрядах № 13, где содержатся 97 человек на одного человека приходится 1,42 кв.м., в отрядах №№ 2,3,7,8, где содержатся соответственно 131, 122, 120 и 122 человека, на каждого осужденного приходится 1,64 – 1,66 кв.м. В некоторых отрядах ИК-9, ИК-5 средняя площадь на одного осужденного составляет 1,7 кв.м.

По всем проверкам информация направлена руководству ГУФСИН области и находится на контроле Уполномоченного.

Привлечение к труду осужденных является важным направлением деятельности по их исправлению и выступает одним из составляющих элементов пенитенциарной политики. По данным ГУФСИН области, привлечено к труду 3591 человек, из них на работах по хозяйственному обслуживанию – 1142 человека, на производстве и работах на объектах УИС – 2149 человек.

Невысокий процент осужденных, привлеченных к труду, ведет к еще одной важной проблеме в деятельности уголовно-исполнительной системы - неисполнение осужденными решений судов в части погашения исковых требований. И, соответственно, нарушению прав значительного числа граждан, являющихся взыскателями по исполнительным листам, а зачастую также потерпевшими от преступлений.

Например, в ИК-2, несмотря на то, что в 2018-2019 г.г. открыты новые производственные участки (в том числе за счет средств резервного фонда Правительства Ростовской области закуплено оборудование по производству рыбных полуфабрикатов) многие трудоспособные осужденные (73%) по-прежнему не работают. Более того, в 2018 году на объектах ЦТАО при наличии 430 рабочих мест, фактически работали только 310 человек. В настоящее время при увеличении штатной численности на объектах ЦТАО до 497 осужденных, трудоустроено только 370 человек. В хозяйственной обслуге трудоустроено еще 192 осужденных. При этом из 264 трудоспособных, имеющих исполнительные листы, к оплачиваемому труду привлечено только 120 (45%). Из них только 85 человек трудоустроены на объектах ЦТАО, а 35 – в хозобслуге.

Явно недостаточны меры к трудоустройству осужденных, принимаемые администраций КП-8. По-прежнему большинство трудоспособных

осужденных не работает. По данным администрации учреждения на момент проверки из 757 осужденных, подлежащих обязательному привлечению к труду, на оплачиваемые работы было выведено лишь 195 трудоспособных осужденных (25,7 %), из которых 69 человек заняты на объектах хозяйственного обслуживания учреждения. При этом длительное время не решается вопрос о трудовой занятости основной части осужденных на производственных объектах ФГУ СХП «Ростовское» ФСИН России, которое и было создано в этих целях на производственной базе колонии-поселения, и которому были переданы все сельскохозяйственные земли, ранее обрабатываемые осужденными КП-8. В течение последних лет ФГУ СХП «Ростовское» ФСИН России предоставляет оплачиваемую работу лишь небольшому числу осужденных. В частности, в 2019 году администрацией КП-8 заключен договор с ФГУ СХП «Ростовское» ФСИН о трудоустройстве 125 осужденных, однако к труду привлекается от 40 до 70 человек. В день проверки на объектах СХП «Ростовское» работали только 66 осужденных.

В ИК-10 в 2018-2019 г.г. также были открыты новые производственные участки с дополнительным трудоустройством 60 осужденных, но большинство трудоспособных осужденных (71%) по-прежнему не работает. Среднесписочная численность осужденных, привлеченных к труду, в 2019 году составляет 239 человек, в 2018 году – 250 человек, т.е. при увеличении числа рабочих мест, количество лиц, привлекаемых к труду, сократилось. Причем 114 человек (около 50%) из них – это лица, работающие в хозяйственной службе и получающие заработную плату за счет бюджетных средств. Более того, из 89 трудоспособных лиц, имеющих исполнительные листы, обеспечены оплачиваемой работой только 40 человек.

После запроса Уполномоченного в адрес руководства ГУФСИН области администрацией ИК-10 приняты меры по увеличению рабочих мест в промышленной зоне учреждения за счет увеличения объема производства, при этом все осужденные, имеющие исковые обязательства и алименты, трудоустроены на производственных объектах.

Определяя условия исполнения и отбывания наказания в виде исправительных работ в ст. 39 УИК РФ, законодатель отмечает, что исправительные работы отбываются осужденным по основному месту работы, а осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. Конкретные места работ определяются местным органом самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией. Несмотря на то, что перечень видов и объектов отбывания исправительных работ ежегодно согласуется с органами местного самоуправления, тем не менее данные правовые акты абсолютно не гарантируют трудоустройства осужденных по причине того, что механизм определения подобных мест и объектов (предприятий) законодательно нигде не прописан, действенных рычагов воздействия на руководство предприятий у местных властей практически нет.

К Уполномоченному обратилась М. в связи с длительным неисполнением приговора, по которому она осуждена к исправительным работам.

Заявительница сообщала, что с 1994 года является инвалидом 2-й группы по зрению пожизненно. До осуждения не работала по состоянию здоровья. В 2017 году была осуждена Железнодорожным районным судом г. Ростова-на-Дону к 8 месяцам исправительных работ, и после вступления приговора в законную силу, необходимые документы для исполнения приговора судом были направлены в филиал по Железнодорожному району г. Ростова-на-Дону ФКУ «Уголовно-исполнительная инспекция» ГУФСИН России по Ростовской области. Однако до момента обращения (апрель 2019 года) в связи с инвалидностью и тяжестью заболевания она не трудоустроена и приговор не исполняется.

Доводы М. были признаны заслуживающими внимания, так как в соответствии с уголовно-исправительным законодательством исправительные работы отбываются осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. При этом началом срока отбывания исправительных работ для таких осужденных является день его выхода на работу. Время, в течение которого осужденный не работал, в срок отбывания исправительных работ не засчитывается. Кроме того, осужденные, страдающие тяжелым заболеванием, препятствующим исполнению приговора, освобождаются от отбывания наказания.

По этим основаниям Уполномоченный направил соответствующий запрос руководителю ГУФСИН России по Ростовской области. По результатам его рассмотрения, были приняты дополнительные меры к трудоустройству осужденной с учетом её состояния здоровья, а в дальнейшем с учетом тяжести заболевания, в установленном законом порядке она освобождена от отбывания наказания.

Осужденным гражданам России статьей 28 Конституции РФ и статьей 14 Уголовно-исполнительного кодекса РФ гарантирована свобода совести и вероисповедания. Они имеют право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними. При этом, согласно действующему законодательству, требуется не нарушать Правила внутреннего распорядка исправительного учреждения и не ущемлять права других осужденных.

В п. 3 ст. 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" указывается, что в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, допускается по просьбам находящихся там граждан проводить религиозные обряды, в том числе в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей.

В рамках проводимой специалистом аппарата проверки, осужденный К., отбывающий наказание в ИК-10 на личном приеме заявил, что администрация исправительной колонии препятствует осужденным, отбывающим наказание в строгих условиях, проводить религиозные обряды на территории учреждения за пределами запираемого помещения. Это заявление поддержали и другие осужденные из отряда со строгими условиями содержания. Заместитель начальника ИК-10 разъяснил осужденным, что такой запрет основан на законе и соответствует указаниям ГУФСИН. В тоже время в соответствии с частью 7 статьи 14 УИК РФ осужденные, отбывающие наказание в строгих условиях, могут проводить религиозные обряды и церемонии в запираемом помещении, а при наличии возможности – в соответствующих зданиях и помещениях на территории учреждения. Руководитель ИК-10 не смог обосновать отсутствие в колонии такой возможности.

Уполномоченный направил соответствующий запрос временно исполняющему обязанности начальника ГУФСИН России по Ростовской области с просьбой проверить обоснованность ограничения права на проведение религиозных обрядов осужденными, отбывающими наказание в строгих условиях в исправительной колонии № 10. Запрос находится на контроле Уполномоченного.

В заключении хотелось бы отметить, что руководство ГУФСИН области конструктивно подходит к устранению недостатков и нарушений. Ответы на запросы Уполномоченного даются оперативно, обращения граждан рассматриваются в установленный законом срок. Вместе с тем, продолжают оставаться системные проблемы, которые требуют решения. Уполномоченный рекомендует обратить внимание руководства ГУФСИН России по Ростовской области на нехватку медицинского персонала и качество оказания медицинской помощи в исправительных учреждениях. А также приложить максимум усилий для оптимальной организации труда лиц, отбывающих наказание.

## **Нарушение права граждан на исполнение судебных решений**

Согласно положениям статьи 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», вступившие в законную силу решения федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Исполнение судебных решений является важным элементом защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан. Право граждан на судебную защиту не может быть осуществлено в полном объеме, пока судебный акт не исполнен.

Как неоднократно отмечал Европейский суд по правам человека, «это право было бы иллюзорным, если бы национальная правовая система

государства допускала, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось неисполненным в ущерб одной из сторон».

Однако, к сожалению, реалии сегодняшнего дня таковы, что гражданин, получая исполнительный документ, не может быть полностью уверен будут ли исполнены его требования в полном объеме или частично, или не будут исполнены вовсе.

Фактически исполнена только одна треть решений от общего числа подлежащих исполнению. Суммы реального взыскания не превышают и 6%!

В адрес Уполномоченного в 2019 году поступало немало жалоб на действия (бездействие) службы судебных приставов-исполнителей.

Заявители указывали о непринятии мер должностными лицами УФССП по взысканию задолженностей. Особенно остро стоял вопрос исполнения решений судов о взыскании алиментов.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка М. с жалобой на бездействие должностных лиц Аксайского районного отдела ССП УФССП России по РО. Из обращения следовало, что в течение длительного времени службой судебных приставов не принимается предусмотренных законодательством мер по взысканию с должника задолженности по уплате алиментов в размере 113919 рублей. Несмотря на то, что у должника имеется бизнес, находятся в собственности недвижимость и автомобиль, судебным приставом-исполнителем не применяется мера ответственности в виде ареста в отношении недвижимого и движимого имущества.

При самодействии Уполномоченного взыскание обращено на денежные средства, имеющиеся на счете должника в ПАО КБ «Центр-Инвест», наложен арест на имущество, а также вынесены постановления о временном ограничении права выезда должника за пределы РФ. В результате принятых мер взыскана практически вся сумма.

Вызывает недоумение факт волокиты со стороны должностных лиц территориального отдела, которые приняли необходимые меры только после обращения Уполномоченного к руководителю УФССП по Ростовской области. Тогда как по жалобам заявительницы два года не принималось надлежащих мер.

Уполномоченный убежден, что исполнение должно быть обеспечено в разумные сроки. Кроме того, должностным лицам УФССП необходимо добросовестно выполнять свою работу, поскольку отсутствие эффективности ведет не только к дискредитации самой идеи правосудия, но и к возникновению проблем в социальном аспекте, в том числе способствует формированию в обществе правового нигилизма, неуважительного отношения к закону и суду, игнорированию обязательств, установленных законом. Правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц в ходе исполнительного производства является основной задачей, стоящей перед Федеральной службой судебных приставов и ее территориальными органами.

В письмах к Уполномоченному заявители выражают просьбы оказать содействие в уменьшении размера взыскания. К сожалению, часто судебные приставы не учитывают размер дохода и практически всегда используют предельный процент удержаний – 50% для должников по кредитам, займам. Как следствие, люди с невысоким доходом (пенсионеры, многодетные семьи) оказываются за чертой бедности: 50% оставшегося дохода становится меньше величины прожиточного минимума должника и людей, находящихся на его иждивении.

В определении от 12.01.2017 №45-КГ16-27 Верховный Суд подчеркнул о необходимости соблюдения таких принципов исполнительного производства, как уважение чести и достоинства гражданина и неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи. Так, размер денежных средств, которые ежемесячно остаются у должника после удержания судебными приставами, не должен быть меньше величины прожиточного минимума на должника и его иждивенцев. Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно высказывал правовую позицию, согласно которой, в случае, если пенсия является для должника-гражданина единственным источником существования, необходимость обеспечения баланса интересов кредитора и должника-гражданина требует защиты прав последнего путем сохранения для него и лиц, находящихся на его иждивении, необходимого уровня существования, с тем чтобы не оставить их за пределами социальной жизни.

На практике принцип обеспечения баланса интересов часто не исполняется. К Уполномоченному обратилась пенсионерка Р. по вопросу снижения размера взысканий из пенсии. Заявительница указала, что проживает с сыном, который находится на ее иждивении, так как из-за имеющихся заболеваний работать не может. При этом, в рамках исполнительного производства, из ее пенсии взыскивается 50%, а поскольку пенсия является единственным источником доходов, у них не остается денежных средств для нормального существования.

Уполномоченный обратился к руководителю УФССП по Ростовской области с просьбой рассмотреть вопрос об уменьшении размера удержания из пенсии с целью сохранения необходимого уровня существования. В результате оказанного содействия размер взыскания был уменьшен.

По данным областной прокуратуры каждое шестое обращение по вопросу обжалования действий судебных приставов признано обоснованным. Выявлено более 3 тысяч нарушений, отменено свыше 2 тысяч незаконных решений. Было установлено, что должностные лица службы судебных приставов допускают не только волокиту, но и проявляют халатность.

Как пример, обращение гражданина В. с жалобой на действия (бездействие) должностных лиц отделов судебных приставов по г. Шахты и Октябрьскому району, по Константиновскому и Усть-Донецкому районам УФССП по Ростовской области.

Из обращения и приложенных материалов следовало, что, ошибочно идентифицировав заявителя как должника по исполнительному производству, поскольку его персональные данные (фамилия, имя, отчество, дата рождения) полностью совпадают с персональными данными настоящего должника, в 2017 – 2018 гг., судебными приставами-исполнителями вынесены необоснованные постановления о списании денежных средств, находящихся на его счете в кредитной организации, наложении запрета на совершение регистрационных действий с принадлежащими ему автомобилями. В течение нескольких лет не было принято должных мер к возврату списанных денежных средств, а в 2019 году ему стало известно, что на его банковский счет и транспортные средства вновь наложен арест, а в банке данных исполнительных производств ФССП России включены сведения о нем как о должнике. Эти необоснованные решения судебных приставов негативно отразились как на материальном положении его семьи, так и на его деловой репутации.

Уполномоченный направил соответствующий запрос в адрес руководителя УФССП по Ростовской области. В результате проведенной проверки меры принудительного исполнения были отменены, а в идентификационные данные настоящего должника внесены изменения с целью недопущения повторного обращения взыскания. Однако, по вопросу уже списанных средств заявителю было рекомендовано обратиться в суд с целью взыскания в порядке регресса. Кроме того, действиям должностного лица службы судебных приставов, допустившего подобное нарушение прав гражданина, не было дано никакой правовой оценки.

Уполномоченный считает, что руководству УФССП необходимо более принципиально подходить к оценке действий сотрудников, чтобы в дальнейшем максимально минимизировать нарушение судебными приставами-исполнителями прав граждан.

В своих обращениях к Уполномоченному жители области также поднимали вопросы, связанные с незаконными действиями судебных приставов по обращению взыскания на денежные средства в виде детских пособий, материнского капитала и других.

Статьей 101 Закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» определены виды доходов, на которые не может быть обращено взыскание. Более того, судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении производства обязывает должника предоставить документы, подтверждающие наличие принадлежащих ему доходов, на которые не может быть обращено взыскание по исполнительным документам. Однако на практике указанный механизм является действенным только в случае, если должник надлежащим образом извещен о возбуждении исполнительного производства и ему разъяснены права и обязанности.

К Уполномоченному поступила жалоба Г. на незаконное постановление судебных приставов-исполнителей Мясниковского районного отдела ССП УФССП России по Ростовской области. Несмотря на установленный



Федеральным законом «Об исполнительном производстве» запрет, взыскание обращено на денежные средства на ее банковском счете, куда перечисляются детские пособия.

Заявительница также указала, что на ее запрос от мирового судьи республики Башкортостан поступила справка, согласно которой в отношении нее никаких приказов не выносилось. Однако судебные приставы данную справку во внимание не принимают.

В интересах гражданки Г. Уполномоченный обратился к Руководителю Управления Федеральной службы судебных приставов по Ростовской области. В результате проведенной проверки вынесено постановление об отмене мер по обращению взыскания на денежные средства, находящиеся на счете должника, взысканная сумма возвращена на счет заявительницы. Также направлен запрос мировому судье судебного участка г. Уфы для установления факта выдачи судебного приказа.

13 февраля 2019 года Совет Федерации одобрил принятый Госдумой Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об исполнительном производстве». Он исключает возможность обращения взыскания на денежные выплаты социального характера. Предложено открывать специальные социальные банковские счета, предназначенные только для зачисления денежных средств, на которые в соответствии с законодательством РФ не может быть обращено взыскание.

Кроме того, предложено обязать банки исполнять содержащиеся в исполнительном документе или постановлении судебного пристава-исполнителя требования о взыскании денежных средств с учетом ч. 4 ст. 99 (размер удержания) и ст. 101 Закона № 229-ФЗ. Также банкам запрещено исполнять исполнительные документы или постановления судебного пристава-исполнителя, если денежные средства, находящиеся на счете должника, относятся к доходам, на которые не может быть обращено взыскание в соответствии с Законом № 229-ФЗ.

Законодательный запрет на обращение взыскания на пенсию должника, а также его социальные пособия вступит в силу с 1 июня 2020 года.

Соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов.

Исключительное место в сфере защиты прав и свобод человека занимают правоохранительные органы. Президент Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что стабильное, уверенное развитие общества, безопасность граждан напрямую зависят от результативности, качества работы правоохранительных структур.

Деятельность правоохранительных органов затрагивает многие сферы общественной жизни. Людям приходится практически ежедневно сталкиваться с работниками правоохранительных органов.

К сожалению, жалобы на действия (бездействие) должностных лиц правоохранительных органов являются традиционно самыми многочисленными в почте Уполномоченного. Анализ жалоб, поступивших от

граждан в 2019 году, показал, что сотрудники правоохранительных органов не всегда исходят из приоритета прав и свобод человека и гражданина, допуская нарушения прав граждан и действующего законодательства. При этом нарушения допускаются в каждом десятом обращении.

Согласно данным прокуратуры области, по итогам 2019 года число преступных деяний по сравнению с аналогичным периодом прошлого года возросло на 9,8 % (с 55 460 до 60 914), в том числе тяжких и особо тяжких - на 18,4 % (с 10 895 до 12 901). Данная тенденция наблюдается на территории большинства городов и районов области, при этом наибольшее увеличение отмечено в г.г. Гуково, Каменске-Шахтинском, Красном Сулине, Сальске, Багаевском, Целинском, Тарасовском районах.

В тоже время раскрываемость составила 49,2 % против 53,2 % в 2018 году.

На фоне роста преступности вызывает серьезную озабоченность недобросовестное исполнение сотрудниками правоохранительных органов своих должностных обязанностей.

Число выявленных нарушений на досудебной стадии уголовного судопроизводства, от приема и рассмотрения заявлений, сообщений о совершенных преступлениях до принятия окончательных законных решений как по материалам проверок, так и по расследованным уголовным делам превысило 205 тыс. Из них при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении – 113,4 тыс. Прокуратурой отменено около 70 тысяч незаконных и необоснованных процессуальных решений. По результатам рассмотрения мер реагирования 5 тысяч должностных лиц понесли дисциплинарную ответственность.

По инициативе прокуроров на учет поставлено 4,3 тыс. уголовно наказуемых деяний. При этом в отдельных случаях имели место факты прямого укрытия преступления от учета (2). В отношении должностных лиц возбуждены и расследуются уголовные дела.

Наибольшее количество жалоб, поступивших к Уполномоченному, связано с несогласием граждан с постановлениями об отказе в возбуждении уголовных дел.

Отказ в возбуждении уголовного дела является одним из вполне правомерных решений, принимаемых в результате рассмотрения сообщения о преступлении, при одном неременном условии — если данное решение отвечает требованиям законности. В соответствии с ч. 4 ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации законность предполагает не только неукоснительное исполнение руководителем следственного органа, следователем, органом дознания или дознавателем норм уголовно-процессуального и уголовного закона, но и обоснованность решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Несмотря на свою огромную процессуальную значимость, постановления об отказе в возбуждении уголовного дела нередко имеют

неполное, одностороннее изложение сведений, в них зачастую описаны обстоятельства, не несущие существенной информации о событии.

К Уполномоченному поступила жалоба от гражданки Германии В., которая сообщила, что в отношении нее жителем п. Каменоломни Октябрьского (с) района области Д. были совершены мошеннические действия и похищены денежные средства в сумме 95700 евро. В связи с этим она обратилась с письменным заявлением в правоохранительные органы п. Каменоломни. Однако следственными органами МВД принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

С принятым решением В. не согласна, более того она указывает, что у нее есть документы, а также аудиозаписи телефонных разговоров с Д., подтверждающие совершение им противоправного деяния.

После обращения Уполномоченного в прокуратуру Октябрьского (с) района области, была проведена проверка, согласно которой указанное процессуальное решение признано незаконным и необоснованным. Постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, материал направлен на дополнительную проверку.

В аналогичной ситуации оказалась гражданка К., которая длительное время вынуждена оспаривать незаконные решения и бездействие должностных лиц органа дознания ОМВД России по Неклиновскому району по её заявлению о завладении Л. путем мошенничества правом на земельный пай, принадлежащий ей и сестре.

В своем письме потерпевшая сообщила Уполномоченному, что по заявлению о преступлении, поданном ею еще в октябре 2017 года, органом дознания неоднократно принимались необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменялись по её жалобам, однако объективная проверка до настоящего времени не проведена. Она продолжает утверждать, что мировое соглашение с Л. о передаче земельного пая ни она, ни сестра в 2003 году не заключали, и в тот период в России не находились, а Л. представил мировому судье подложные документы, однако эти существенные обстоятельства не проверяются. Её доводы о наличии оснований для возбуждения уголовного дела так и остались без должной объективной проверки, а в конце 2018 года вынесено очередное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, которое гражданка К. считает незаконным и необоснованным.

Доводы заявительницы заслуживали внимания. Уполномоченный обратился к прокурору Неклиновского района с просьбой организовать тщательную проверку законности и обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела, а также принять дополнительные меры прокурорского реагирования, направленные на пресечение волокиты. В результате постановление следователя было признано незаконным и необоснованным, в очередной раз отменено и направлено на дополнительную проверку.

Изучение жалоб показывает, что правоохранительными органами не всегда соблюдаются требования закона о всестороннем и объективном

исследовании обстоятельств дела. Как сообщают заявители, распространена практика бездействия органов дознания, дознавателей и следователей после отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, когда дополнительные проверочные мероприятия не проводятся, а вновь вынесенные постановления фактически дублируют предыдущие.

К Уполномоченному поступило повторное обращение Н. с жалобой на решения и бездействие должностных лиц Сальского МСО СУ СК РФ по Ростовской области по заявлению о преступлении.

Ранее Н. дважды обращалась с аналогичными обращениями, в которых сообщала, что по заявлению о совершенном Л. мошенничестве и фальсификации доказательств по гражданскому делу, поданному еще в марте 2017 года, органы расследования без проведения надлежащей объективной проверки многократно необоснованно отказывали в возбуждении уголовного дела. Эти обращения были направлены руководителю следственного управления СК РФ по Ростовской области для рассмотрения с учетом изложенных доводов.

Согласно письму руководителя первого отдела процессуального контроля следственного управления СК РФ по Ростовской области, необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное следователем Сальского МСО, отменено. Материал был направлен в Сальский МСО для дополнительной проверки, ход и результаты которой следственным управлением взяты на контроль.

Однако, как вновь сообщила Н., волокита и бездействие по заявлению о преступлении продолжают, а законное и обоснованное решение до настоящего времени так и не принято. В связи с чем, она продолжает настаивать на проведении объективной проверки по заявлению о преступлении и на привлечении Л. к уголовной ответственности.

Уполномоченный посчитал, что доводы заявительницы заслуживают внимания и повторно обратился в следственное управление следственного комитета области. Согласно поступившему ответу, процессуальное решение отменено аппаратом следственного управления в связи с неполнотой проведенной проверки. К должностным лицам следственного отдела, допустившим длительное непринятие законного решения по материалам, приняты меры ведомственного реагирования.

К сожалению, в настоящее время, ситуация такова, что люди годами пытаются добиться должной реакции на сообщения о преступлении. Многократные необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовных дел прокуратура отменяет, но обеспечить принятие окончательного законного решения по материалу проверки не всегда под силу и этому надзорному органу.

12 марта 2019 года Конституционный Суд РФ вынес Определение № 578-ОВ в котором отметил, что текущее уголовно-процессуальное законодательство не регламентирует максимальное число отмен решения об отказе в возбуждении уголовного дела и не предусматривает предельный срок

дополнительных проверок, проводимых в связи с такой отменой. Соответственно, возможен неоднократный отказ в возбуждении уголовного дела по одному и тому же сообщению о преступлении, даже если ранее прокурор или суд выявляли неправомерность аналогичных решений.

Вместе с тем, Суд пояснил, что органы предварительного следствия не должны повторно отказывать в возбуждении уголовного дела на основе тех же фактических обстоятельств, с опорой на те же материалы проверки сообщения о преступлении. После устранения выявленных нарушений им надлежит вновь оценить как фактическую, так и правовую сторону дела и принять новое процессуальное решение, которое должно быть законным, обоснованным и мотивированным.

Уполномоченный надеется, что этим определением Конституционный Суд создал базу для более эффективного обжалования шаблонных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, когда заявитель попадает в “карусель” одинаковых процессуальных решений, не получая адекватного ответа и оценки доводов своего заявления о совершении преступления.

Острой проблемой в деятельности органов предварительного расследования остается несоблюдение требований статьи 6.1 УПК РФ, предусматривающей осуществление уголовного судопроизводства в разумные сроки, что непосредственно связано с конституционным правом граждан на доступ к правосудию. По данным прокуратуры области значительно увеличилось число уголовных дел, расследованных правоохранительными органами в срок свыше установленного УПК РФ (с 8 648 до 9 262). Необоснованно длительные сроки расследования уголовных дел зачастую приводят к нарушению прав потерпевших на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, несвоевременной судебной защите их законных интересов и возмещению вреда, уходу виновного от справедливого наказания, либо необоснованно длительного содержания обвиняемого лица в условиях следственного изолятора.

К Уполномоченному обратилась Р. с жалобой на решения, действия и бездействие следователя и других должностных лиц ОП №3 УМВД России по г. Ростову-на-Дону при рассмотрении заявления о преступлении.

Заявительница сообщила, что еще в апреле 2018 года обратилась в отдел полиции №3 УМВД России по г. Ростову-на-Дону с заявлением о мошенничестве, совершенном Т., однако до настоящего времени надлежащая объективная проверка по заявлению о преступлении не проведена, а виновное лицо так и не привлечено к уголовной ответственности.

При этом она указывает, что в феврале 2019 года по её жалобе прокуратурой г. Ростова-на-Дону отменено незаконное постановление следователя ОПТ на ТО ОП №3 СУ УМВД России по г. Ростову-на-Дону об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако по истечении четырех месяцев дополнительная проверка так и не была проведена, решение по заявлению не принято, и она не может обжаловать бездействие должностных лиц.

При содействии Уполномоченного, который направил соответствующий запрос, прокуратурой г. Ростова-на-Дону, в связи с допущенной волокитой и невыполнением необходимых следственных действий, внесено требование об устранении нарушений федерального законодательства. А также подготовлено представление, в котором поставлен вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

В 2019 году прокуратурой отменено 288 незаконных процессуальных решений о прекращении и 17 тысяч о приостановлении производства по делу, в том числе и по запросам Уполномоченного.

Поступила жалоба С. в интересах В. на бездействие сотрудников правоохранительных органов ОП №7 УМВД по г. Ростову-на-Дону.

Из обращения следовало, что в отношении В. было совершено противоправное деяние. В связи с этим он обратился с письменным заявлением в отдел полиции Пролетарского района г. Ростова-на-Дону. По заявлению была проведена проверка, по результатам которой в сентябре 2018 года отделом дознания ОП №7 возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167 УК РФ в отношении неустановленного лица. Однако в феврале 2019 года на основании ч. 1 ст. 208 УПК РФ вышеуказанное уголовное дело приостановлено.

С данным процессуальным решением, принятым сотрудниками полиции, заявитель не согласился, поскольку посчитал, что решение о приостановлении расследования по уголовному делу принято преждевременно, так как не проведены все следственные действия и не были приняты все меры по розыску лица, совершившего преступление.

В интересах гражданина В. Уполномоченный направил соответствующий запрос прокурору Пролетарского района г. Ростова-на-Дону. После проведенной проверки постановление о приостановлении отменено. В настоящее время дознавателем выполняются следственные и процессуальные действия, направленные на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию в порядке ст. 73 УПК РФ.

К Уполномоченному поступила жалоба гражданки Г. на действия должностных лиц ОМВД России по г. Донецку Ростовской области в связи с привлечением к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 322.2 УК РФ.

Заявительница не согласна с привлечением к уголовной ответственности, поскольку полагает, что в ее действиях нет состава преступления. Более того, отсутствует и само событие преступления, о чем свидетельствуют многочисленные доказательства, имеющиеся в материалах уголовного дела. Однако они не получают должной оценки и игнорируются отделом дознания.

Она также обжалует постановление о прекращении уголовного дела в силу малозначительности, которое уже отменялось прокурором г. Донецка. Однако оно повторно прекращено по тем же основаниям. Она считает его

незаконным и необоснованным, существенно нарушающим ее права, вынесенным с нарушением норм материального и процессуального права.

В связи с обращением Уполномоченного к прокурору г. Донецка постановление о прекращении уголовного дела признано необоснованным в виду неполноты и длительности проведенного расследования. Начальнику ОМВД по г. Донецку внесено представление о привлечении виновных лиц к ответственности.

Увеличилось число дел, возвращенных прокурорами для дополнительного расследования, на 17,5 % (786 против 669 в 2018 года). Причинами принятия таких решений стали неполнота следствия, недоказанность вины обвиняемых, существенное нарушение прав участников уголовного судопроизводства, ошибки при предъявлении обвинения и составлении обвинительного заключения.

К Уполномоченному поступило обращение гражданина С. в интересах дочери, в связи с уголовным преследованием. Заявитель указал, что дочь преступление не совершала, доказательства сбыта ею наркотических средств сфальсифицированы должностными лицами отдела полиции ОП №2 УМВД России по г. Ростову-на-Дону. Кроме того, в отношении дочери применялось насилие в целях признания ею вины.

Уполномоченный направил запрос в адрес прокурора Железнодорожного района г. Ростова-на-Дону. В результате ход расследования уголовного дела прокуратурой района взят на контроль. А в отношении сотрудников полиции по факту неправомερных действий выделены материалы и переданы по подследственности в следственный отдел.

Уполномоченный уделяет пристальное внимание соблюдению прав граждан, находящихся в изоляторах временного содержания ГУМВД России по Ростовской области. В 2019 году проводились регулярные проверки указанных учреждений, что позволяло отслеживать реально складывающуюся в них ситуацию. Необходимо отметить, что условия содержания и состояние большинства проверенных ИВС соответствуют предъявляемым требованиям. Ранее выявленные недостатки устранены в полном объеме. Однако сохраняется и ряд не решенных вопросов, которые, по мнению Уполномоченного, негативно влияют или могут повлиять на соблюдение прав человека в местах изоляции от общества. Так, в ИВС ОМВД России по Родионово-Несветайскому району отсутствует комната для свиданий. В ИВС ОМВД России г. Сальска, при проверке в 2017 году было установлено отсутствие индивидуальных спальных мест в камерах, стены в камерах были оштукатурены под «шубу». Проверка 2019 года показала, что условия содержания подозреваемых и обвиняемых в данном ИВС не изменились. Ранее выявленные нарушения законодательства не устранены. Аналогичная ситуация в ИВС ОМВД России по Целинскому району, где с 2017 года отсутствует прогулочный двор. В ИВС МО МВД РФ «Шолоховский» нарушения, выявленные в 2017 году, также устранены лишь частично: по-прежнему нет комнаты для свиданий, медицинского кабинета,

санпропускника с дезкамерой, комнаты для производства обыска, а также прогулочного двора. Из положительных изменений - одна из камер переоборудована в изолятор для больных.

Результаты и выводы проверки были направлены в адрес руководства МВД для принятия мер к приведению условий содержания граждан в ИВС в соответствие с требованиями нормативно-правовых актов РФ и устранения нарушений действующего законодательства.

О соблюдении прав человека при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и необходимости дальнейшего совершенствования уголовно-процессуального законодательства.

Порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается Уголовно-процессуальным кодексом РФ (далее – УПК РФ), основанным на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права.

Конституция Российской Федерации и нормы международного права закрепляют основополагающие права и свободы человека и гражданина, а также основания и пределы их ограничения. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее – Конвенция), которую Россия ратифицировала еще в 1998 году, гарантирует каждому человеку права на свободу и личную неприкосновенность, детально регламентирует, при каких условиях возможно их ограничение (статья 5 Конвенции). Эти фундаментальные правила стали общепризнанными во всех европейских странах.

Соблюдение конституционных прав человека - отличительный признак правового государства и оно должно обеспечиваться правоприменительной практикой. Гарантирование конституционных прав участников уголовного судопроизводства с различным процессуальным статусом - необходимое условие достижения назначения уголовного судопроизводства.

Как известно, уголовное судопроизводство в Российской Федерации имеет своим назначением не только защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, но и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения её прав и свобод (статья 6 УПК РФ).

При этом принцип неприкосновенности личности является одним из важнейших конституционных принципов уголовного судопроизводства (статья 10 УПК РФ). Никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления или заключен под стражу при отсутствии на то законных оснований, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, и до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

В настоящее время российское уголовно-процессуальное законодательство в целом отвечает общепринятым международным стандартам. В тоже время в Ростовской области, как и в России в целом до сих пор имеет место избыточное, не всегда оправданное применение столь



суровой меры пресечения в виде заключения под стражу, что зачастую приводит к переполненности следственных изоляторов, нарушению конституционных прав подозреваемых и обвиняемых.

Причем среди лиц, заключенных под стражу, более 40% - это те, кому предъявлено обвинение в совершении преступлений небольшой и средней тяжести. Так, по сведениям ГУФСИН России по Ростовской области в 2017 году в следственные изоляторы помещено 3279 обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести, что составило 42 % от общего числа лиц, вновь заключенных под стражу. В 2018 году – 3446 человек (48,7%), а в 2019 году – 3201, что составило более 50% (50.54%) от общего числа вновь заключенных под стражу.

Практика показывает, что переполненность следственных изоляторов приводит к нарушению условий содержания подозреваемых и обвиняемых, к их обоснованным жалобам в Европейский Суд по правам человека.

Уполномоченный по правам человека в Ростовской области в своих ежегодных докладах постоянно указывает на многочисленные факты нарушения прав лиц, содержащихся в следственных изоляторах, вызванные перелимитом, в том числе на факты нарушения установленной законодательством санитарной нормы жилой площади на одного обвиняемого в камере (4 кв. метра). Нередко в камерах размещается больше лиц, чем имеется спальных мест и обвиняемые вынуждены спать на полу или поочередно. Ежегодно к Уполномоченному поступают большое количество обращений от лиц, заключенных под стражу, их адвокатов, родственников, в которых обжалуются также законность и обоснованность избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, а также длительность содержания под стражей в период расследования уголовного дела.

Анализ обращений и данные ГУФСИН России по Ростовской области о количестве лиц, ежегодно освобождаемых из следственных изоляторов, свидетельствуют о сокращении числа лиц, которым в качестве меры пресечения необоснованно избирается заключение под стражу, но их по-прежнему много. Так, в связи с прекращением уголовных дел органами предварительного расследования и судами, оправданием, а также в связи с изменением меры пресечения и назначением судом наказания, не связанного с лишением свободы, из следственных изоляторов, расположенных на территории Ростовской области, в 2017 году освобождено 205 человек, в 2018 году – 303, а за 2019 год – 247 человек. Таким образом, только в Ростовской области за последние три года из следственных изоляторов по указанным основаниям освобождено 755 человек.

В настоящее время нарушения прав и свобод личности в сфере уголовного судопроизводства носят распространенный характер. Так, выступая с докладом на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 10 апреля 2019 года, Генеральный прокурор РФ отметил: « К сожалению, вновь приходится констатировать, что позитивных перемен в работе органов расследования не произошло. В минувшем году количество нарушений

законодательства, допущенных следователями всех ведомств, вновь увеличилось почти на 6%. А за последние десять лет произошел их рост в 2,5 раза (с 537 тыс. в 2009 году до 1 млн. 300 тыс. в 2018 году). Удивительно, но это кратное увеличение нарушений происходит на фоне снижения за этот период числа зарегистрированных преступлений в 1,5 раза (с 3 до 2 млн.) и соответствующего сокращения следственной нагрузки. Предварительное следствие по 38% уголовных дел проводилось в срок свыше установленного законом. Четверть из них, – о преступлениях небольшой тяжести, не представляющих особых трудностей в расследовании. Не решаются проблемы чрезмерной длительности содержания обвиняемых под стражей... За 2017-2018 годы 37 тыс. реабилитированных, из которых почти 3 тыс. содержались под стражей».

Многолетний опыт работы в органах прокуратуры и в должности Уполномоченного по правам человека в Ростовской области позволяет мне утверждать, что существующая в России система гарантий прав и свобод участников уголовного судопроизводства далека от совершенства. Несмотря на вносимые изменения в уголовно-процессуальное законодательство, закрепленная в нем система правовых средств, обеспечивающих соблюдение конституционных прав участников, не всегда эффективна. Более того, ряд законодательных новелл, особенно внесенных в УПК РФ в 2007 году, которыми существенно ограничены полномочия прокурора на досудебной стадии, увеличил риск необоснованного ограничения конституционных прав и свобод граждан в ходе расследования уголовных дел, в том числе при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу.

Это вызывает справедливую критику, как со стороны правозащитных организаций, так и общества в целом и побуждает к поиску путей совершенствования правовых средств в уголовном судопроизводстве.

Изучив мнение многих практических работников, ученых, общественных деятелей о необходимости дальнейшего реформирования современного уголовного процесса и в частности предварительного следствия и прокурорского надзора за расследованием уголовных дел, правоприменительную практику, считаю, что уже в ближайшее время в действующий УПК РФ необходимо внести изменения, предусматривающие возвращение прокурору всех полномочий при осуществлении им от имени государства уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, которыми был наделен прокурор до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ. И, прежде всего, вернуть прокурору полномочие давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, а также о продлении срока содержания под стражей.

Не вызывает сомнения правильность утверждения многих практиков и ученых, что в обеспечении верховенства закона при применении меры пресечения в виде заключения под стражу на основе соблюдения требований Конституции РФ и УПК РФ, а также оценки всех фактических обстоятельств

дела при ее избрании, весомая роль принадлежала и должна принадлежать прокурорам, которые от имени государства осуществляют уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

В период действия Уголовно-процессуального кодекса РСФСР (до июля 2002 года) заключение под стражу подозреваемого и обвиняемого на стадии предварительного расследования уголовных дел осуществлялось дознавателями и следователями с санкции прокурора. Согласно действовавшей на тот момент статье 96 УПК РСФСР при решении вопроса о санкции на арест прокурор обязан был тщательно ознакомиться со всеми материалами дела, содержащими основания для заключения под стражу и в необходимых случаях лично допросить подозреваемого, обвиняемого, а несовершеннолетнего – во всех случаях. Поэтому своё мотивированное постановление о применении заключения под стражу, содержащее указание на преступление, в котором лицо подозревается или обвиняется, и основание для избрания такой меры пресечения, следователь представлял прокурору со всеми материалами уголовного дела для тщательного изучения. При этом прокурор мог также лично изучить материалы оперативно-розыскной деятельности, содержащие, в том числе и секретные сведения о наличии или отсутствии оснований для избрания такой меры пресечения (связи обвиняемого, возможность их влияния по делу и т.д.).

Только при наличии в материалах уголовного дела достаточных доказательств, прокурор санкционировал постановление о заключении обвиняемого под стражу. В противном случае прокурор не соглашался с постановлением следователя, письменно отказывал в его санкционировании и давал следователю указание применить иную меру пресечения, несвязанную с изоляцией от общества.

Хочу подчеркнуть два существенных обстоятельства, характеризующих санкционирование заключения под стражу прокурором. Первое – прокурор лично изучал все материалы, имеющиеся по делу на момент принятия решения о мере пресечения. Второе – прокурор, осуществляющий от имени государства уголовное преследование и при этом, осуществляющий высший надзор за расследованием преступлений, нес полную личную ответственность за законность и обоснованность заключения обвиняемого под стражу. Как известно, прокуроры санкционировали заключение под стражу только в 70-75 случаях из 100. Причем, прокуроры с большим сроком службы и опытом, обладающие глубокими профессиональными знаниями, чаще отказывали в даче санкции на арест.

С принятием УПК РФ санкционирование прокурором постановлений следователя и дознавателя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражей сменилось судебным контролем, который был призван обеспечить более высокий уровень соблюдения прав, свобод и законных интересов личности.

В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством только суд, в том числе в ходе досудебного производства, правомочен принимать решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей (статья 29 УПК РФ).

Основания для применения мер пресечения определены в части 1 статьи 97 УПК РФ. Дознаватель, следователь, а также суд в пределах предоставленных им полномочий вправе избрать обвиняемому, а в исключительных случаях и подозреваемому одну из мер пресечения, в том числе заключение под стражу, только при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый, подозреваемый: 1) скроется от органа расследования или суда; 2) может продолжить преступную деятельность; 3) может угрожать свидетелю, другим участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства, либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу.

В соответствии с этими требованиями суд, должен проверить обоснованность утверждения следователя о наличие рисков ненадлежащего поведения обвиняемого (подозреваемого), определенных законом в качестве оснований для применения заключения под стражу (данные о том, что лицо может скрыться, либо продолжить преступную деятельность, либо угрожать свидетелю, потерпевшему, уничтожить доказательства, иным путем воспрепятствовать расследованию дела). Однако все эти риски носят вероятностный характер. Полностью их исключить либо доказать неизбежность их наступления практически невозможно, т.е. отсутствует возможность по результатам рассмотрения ходатайства органа расследования вынести обоснованное и мотивированное постановление о заключении под стражу. Невозможность опровергнуть доводы следствия, вынуждает судью удовлетворить его ходатайство.

Кроме того, в соответствии с порядком принятия такого решения судом, установленным статьей 108 УПК РФ, орган расследования материалы уголовного дела в суд не представляет. Он направляет в суд лишь свое ходатайство об избрании меры пресечения, в котором излагаются мотивы и основания, в силу которых возникла необходимость в заключении подозреваемого и обвиняемого под стражу и невозможно избрание иной меры пресечения. К ходатайству следователь обязан прилагать также материалы, подтверждающие обоснованность ходатайства. Однако какие конкретно материалы должен направить следователь в суд, законодатель не определил, отдав это на откуп следователю.

В результате судья, рассматривающий ходатайство о заключении под стражу, проверяет лишь наличие постановления о возбуждении уголовного дела, протокола задержания подозреваемого, постановления о привлечении в качестве обвиняемого, т.е. материалы, которые представляет следователь. При этом в целях сохранения тайны следствия в представляемых суду материалах, не содержатся достаточные данные, подтверждающие обоснованность

подозрения или обвинения лица в совершении преступления, правильность квалификации содеянного. Поэтому, руководствуясь рекомендациями Верховного Суда РФ о том, что «проверяя обоснованность подозрения в причастности лица к совершенному преступлению, суд не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности лица», судьи, нередко принимают "на веру" доказанность причастности лица к совершению преступления и данную следователем уголовно-правовую квалификацию деяния, которая к концу следствия, как правило, отличается от первоначальной.

Следователи, обосновывая возможность лица скрыться, или угрожать свидетелям, часто ссылаются только на тяжесть инкриминируемого преступления. При отсутствии в представленных следователем материалах конкретных данных о наличии рисков ненадлежащего поведения обвиняемого, и, не имея возможности опровергнуть эти утверждения следователя, суды, обосновывая наличие таких рисков, вынуждены также ссылаться лишь на тяжесть преступления. Поэтому в абсолютном большинстве случаев судья удовлетворяет просьбу следователя об избрании заключения под стражу.

Очевидно, что это не вина судьи, а законодатель «загнал» его в такие рамки.

Ситуация с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, на мой взгляд, ухудшилась, когда в соответствии с Федеральным законом от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" следователь получил право направлять в суд ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей без согласия прокурора, получив лишь согласие руководителя следственного органа.

Исчез прокурорский фильтр, позволявший не допустить в суд необоснованные ходатайства. В тоже время ведомственный контроль со стороны руководителя следственного органа, не заменил прокурорский надзор. Более того, нередко именно руководитель и дает следователю, особенно молодому, еще не имеющему достаточного опыта, указания по делу, и он же рассматривает жалобы на решения и действия этого же следователя.

Поэтому не случайно обвиняемые и их родственники сообщают в жалобах, что следователи заявляют им: «Я вам следователь, прокурор и судья!». И фактически он прав. Оценка деятельности руководителя следственного органа дается по показателям работы. И естественно он не заинтересован выявлять и тем более показывать свои же недостатки.

Предоставленное прокурору право участвовать в судебном заседании при рассмотрении ходатайства следователя не гарантирует принятие судом законного и обоснованного решения. Позиция прокурора о недостаточности оснований для избрания указанной меры пресечения является необязательной для следователя, ведь своё ходатайство он согласовывает не с прокурором, как это было ранее, а со своим руководителем. При этом прокурор, участвующий

в рассмотрении ходатайства, не может полноценно ознакомиться с материалами уголовного дела, как подтверждающими обоснованность позиции следователя, так и свидетельствующими об отсутствии оснований для избрания такой меры пресечения, поскольку соответствующие материалы предоставляются прокурору лишь в том объеме, который определил следователь при их представлении в суд.

Поэтому в суде прокурор, также как и судья, не может оспорить доводы следователя о наличии достаточных оснований для заключения лица под стражу. При таких обстоятельствах прокуроры в основном соглашались с ходатайством следователя о заключении под стражу. Так, согласно сведениям прокуратуры Ростовской области в 2018 году прокуроры не поддержали только 16 таких ходатайств следователей (0,6%) из 2553, рассмотренных судами области. В 2019 году не поддержано лишь 22 ходатайства (0,98%) из 2228 ходатайств, рассмотренных в судах Ростовской области.

В то же время, в тех случаях, когда при отсутствии достаточных оснований для заключения под стражу, прокурор возражает против применения такой меры пресечения, суд, вопреки позиции прокурора принимает решение о заключении под стражу.

Результатом стало широкое применение меры пресечения в виде заключения под стражу, что, также идет вразрез с международными правовыми актами. В Рекомендации Комитета министров Совета Европы N R (80) 11 "О заключении под стражу до суда", принятой 27 июня 1980 г., говорится, что "ни одно лицо, обвиняемое в совершении преступления, не следует помещать под стражу до суда, если только обстоятельства дела не делают это строго необходимым. Поэтому заключение под стражу должно рассматриваться в качестве исключительной меры, и она никогда не должна быть обязательной и использоваться для целей наказания".

Несмотря на меры, принимаемые Верховным Судом РФ и Генеральной прокуратурой, прокурорами на местах, доля удовлетворенных судом ходатайств органов предварительного расследования об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу на протяжении многих лет, в том числе в 2016 - 2019 гг. составляет более 90 процентов. По сведениям Управления Судебного департамента в Ростовской области, в 2017 году судами Ростовской области удовлетворены ходатайства о заключении под стражу в отношении 3693 обвиняемых (97,5%), а в 2018 году такая мера пресечения избрана в отношении 3046 лиц (96%).

По данным прокуратуры Ростовской области в 2018 году судами рассмотрено 2553 ходатайства следователя о заключении под стражу, и доля удовлетворенных судами ходатайств составила 96,8%. В 2019 году в судах области рассмотрено 2228 постановлений следователей, по которым судами арестовано 97,2 % подозреваемых и обвиняемых.

Особую озабоченность вызывает соблюдение прав обвиняемых при продлении срока содержания под стражей. Процент удовлетворенности судами ходатайств следователей о продлении срока содержания под стражей

еще выше, при этом не единичны случаи, когда обвиняемые содержатся в следственных изоляторах годами, причем не всегда обоснованно.

В связи с несовершенством уголовно-процессуального законодательства, регулирующего порядок продления срока содержания под стражей, суды при рассмотрении ходатайств органов расследования, сталкиваются с теми же проблемами, что и при избрании меры пресечения.

По общему правилу (статья 109 УПК РФ) содержание под стражей при расследовании преступлений не может превышать 2 месяцев, однако в случае невозможности закончить предварительное следствие в установленный срок и при отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения этот срок может быть продлен судьей районного суда до 6 месяцев. Необходимо отметить, что такое первоначальное продление срока содержания под стражей на столь длительный период времени нарушает права и свободы лиц, содержащихся под стражей, не способствует проведению расследования в максимально короткие сроки, с особым усердием, на что неоднократно обращал внимание Европейский Суд по правам человека.

Дальнейшее продление срока может быть осуществлено в отношении лиц, обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, только в случаях особой сложности уголовного дела и при наличии оснований для избрания этой меры пресечения судьей того же суда по ходатайству следователя, вынесенному с согласия руководителя соответствующего следственного органа по субъекту РФ. Срок содержания под стражей свыше 12 месяцев до 18 месяцев может быть продлен лишь в исключительных случаях в отношении лиц, обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений судьей областного (краевого республиканского) суда по ходатайству следователя, вынесенному с согласия в соответствии с подследственностью Председателя Следственного комитета РФ либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Если же обратиться к УПК РСФСР, действовавшем до введения в действие нового УПК РФ, то первоначальное продление срока содержания под стражей с 2 месяцев до 3 месяцев осуществлял прокурор района, а дальнейшее продление могло быть осуществлено только в виду особой сложности дела прокурором субъекта РФ до 6 месяцев. Продление срока свыше 6 месяцев допускалось только в исключительных случаях Генеральным прокурором РФ или его заместителем, а до полутора лет только Генеральным прокурором РФ. Таким образом, срок свыше трех месяцев устанавливался вышестоящим прокурором по отношению к прокурору, который избирал меру пресечения в виде заключения под стражу. Этим обеспечивался определенный уровень независимости при рассмотрении и решении вопроса о продлении сроков содержания под стражей и высокий уровень персональной ответственности нижестоящего прокурора, согласившегося с ходатайством следователя о продлении срока содержания под стражей обвиняемого. При этом необходимо подчеркнуть, что прокурор района как при решении вопроса о санкции на

арест, так и при продлении срока содержания под стражей до 3 месяцев, а в дальнейшем, перед возбуждением ходатайства о продлении срока перед вышестоящим прокурором лично тщательно ознакомился со всеми материалами уголовного дела. Также тщательно изучались материалы уголовного дела и в аппарате прокуратуры субъекта РФ, а затем в Генеральной прокуратуре РФ.

Такая процедура решения вопроса о продлении срока содержания под стражей была серьезным испытанием не только для следователя, но и для прокурора. Поэтому было стремление качественно расследовать уголовное дело в установленный срок и не допустить необоснованного возбуждения ходатайства перед вышестоящим прокурором, тем более, направление вышестоящему прокурору материалов не надлежаще расследуемого уголовного дела.

С введением в действие в 2002 году нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, когда следователь согласовывал постановление о возбуждении ходатайства о продлении судом срока содержания под стражей с прокурором, а не с руководителем следственного органа, такая практика осуществления прокурором надзора за законностью продления срока содержания под стражей сохранялась. Она обеспечивала не только недопущение прокурором направления в суд необоснованного ходатайства следователя, но и позволяла прокурору при изложении в суде своей позиции, приводить убедительные аргументы, основанные на материалах дела, что, в конечном счете, способствовало принятию законного и обоснованного судебного решения.

Ситуация изменилась в связи с внесенными в 2007 году изменениями в УПК РФ, которыми были существенно ограничены полномочия прокурора, и следователи, в отличие от дознавателей, стали направлять в суд ходатайства о продлении срока содержания под стражей, минуя прокурора, получив согласие руководителя следственного органа.

Рассмотрение ходатайства о продлении срока содержания под стражей по-прежнему сводится к изучению судьей крайне малого круга документов, а именно самого постановления, где излагается фабула дела, перечисляются некоторые следственные действия, которые выполнил орган предварительного расследования, и те действия, которые следователь намеревается выполнить.

Однако сведения, которые излагает следователь в ходатайстве о продлении срока содержания под стражей, не всегда могут быть достоверными и отражать существующую ситуацию, касающуюся расследования уголовного дела. Информация, которую доводит следователь до суда, может являться необъективной в силу того, что следователь исходит из своих убеждений, субъективной оценки выполненного (или невыполненного) объема работы, необходимости продления меры пресечения в виде заключения под стражу. Хотя доводы следователя, в том числе в части квалификации преступления (особенно по делам о преступлениях в сфере



предпринимательской или иной экономической деятельности), могут являться неубедительными, но суд не может их проверить из-за отсутствия материалов уголовного дела. Поэтому, не имея возможности опровергнуть доводы следователя, суды удовлетворяют их ходатайства.

Участвующий в деле прокурор, который сегодня не несет персональной ответственности за законность и обоснованность продления судом срока содержания под стражей, как это было ранее, также не может опровергнуть изложенные следователем доводы, так как он тоже не может знакомиться со всеми материалами уголовного дела.

Поэтому процент удовлетворяемости судами ходатайств следователей остается очень высоким. По сведениям Управления Судебного департамента в Ростовской области в 2017 году судами удовлетворены ходатайства о продлении срока содержания под стражей в отношении 6661 обвиняемого (99,5%), а в 2018 году срок продлен в отношении 6134 лица (99%).

По данным прокуратуры Ростовской области в 2018 году судами рассмотрено 4604 ходатайства следователя о продлении срока содержания под стражей, отказано только в 6 случаях (0,13%), т.е. удовлетворено – 99,8%. В 2019 году в судах области рассмотрено 4063 постановления следователя, из них судом отказано в удовлетворении 23 ходатайств (0,56%), т.е. удовлетворено – 99,4%.

В тоже время только в 2018 году Президиум Верховного Суда РФ рассмотрел 166 представлений Председателя Верховного Суда РФ о возобновлении производства по уголовным делам в связи с тем, что Европейский Суд по правам человека установил нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Из них по 125 делам отменены судебные решения о мере пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей, а также соответствующие решения судов второй инстанции ввиду нарушений пункта 3 статьи 5 Конвенции.

В связи с многочисленными нарушениями прав человека в судебной и следственной практике по уголовным делам о преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, Президент Российской Федерации В.В. Путин в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ не раз говорил о том, что в результате незаконного и необоснованного заключения предпринимателей под стражу эти участники уголовного судопроизводства полностью или частично теряют свой бизнес и такая ситуация негативно сказывается на инвестиционном и деловом климате страны. В пункте 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации о мерах по снижению административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в Российской Федерации от 15 августа 2017 года Верховному Суду РФ было рекомендовано усилить судебный надзор за законностью возбуждения и расследования уголовных дел в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности, а также представить в

Правительство Российской Федерации предложения, предусматривающие отказ в удовлетворении ходатайств следственных органов о продлении меры пресечения в виде ареста в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности, в случае если по уголовному делу не предпринимаются активные следственные действия.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации Верховный Суд РФ разработал проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, который был внесен в Государственную Думу в октябре 2017 года.

Законопроектом предусматривалось, что орган предварительного расследования в ходатайстве о продлении срока должен указать перечень следственных и иных действий, которые необходимо провести в случае представления в суд ходатайства о продлении срока содержания под стражей. Также должны быть указаны причины, по которым они не были произведены в установленные ранее сроки содержания обвиняемого под стражей, а также сведения о произведенных следственных и иных действиях в период после избрания меры пресечения или последнего продления срока содержания под стражей.

В декабре 2018 года часть 8 статьи 109 УПК РФ была дополнена нормой о том, что в ходатайстве должны быть указаны конкретные, фактические, обстоятельства, подтверждающие необходимость дальнейшего применения меры пресечения в виде заключения под стражу (Федеральный закон от 27.12.2018 № 543-ФЗ).

Однако эти изменения существенно не повлияли на сложившуюся судебную практику, и в 2019 году Верховному Суду РФ и Генеральной прокуратуре РФ главой государства было поручено проанализировать еще раз эти проблемы и представить соответствующие предложения. В частности, 19 марта 2019 года на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ Президент Российской Федерации В.В. Путин, давая оценку работе органов прокуратуры за 2018 год, и, определяя задачи прокуратуры, указал, что «...Ваша прямая обязанность – вести мониторинг ситуации, связанной с уголовным преследованием представителей бизнеса, и при необходимости оперативно использовать меры прокурорского реагирования, в том числе не допускать безосновательного продления пребывания под стражей или действий, которые ведут к разрушению компаний, к тому, что люди теряют рабочие места. Необходимо своевременно выявлять и устранять нарушения в работе органов, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью, осуществлять надзор за качеством расследования уголовных дел, причем на всех этапах следствия. Вновь повторю, должны строго соблюдаться требования уголовно-процессуального законодательства о разумных сроках уголовного судопроизводства, а избрание такой меры пресечения, как содержание под стражей – соответствовать тяжести предъявленного обвинения, а не просто делать это для создания условий, как полагают

некоторые работники следствия, для более качественного, как им кажется, расследования».

Только после этого, Федеральным законом от 02.08.2019 № 315-ФЗ Государственная Дума внесла изменения в УПК РФ, изложив часть 8 статьи 109 в редакции, предложенной Верховным Судом РФ, закрепив, по сути, запрет на продление срока содержания под стражей, в случае если по уголовному делу имеет место неэффективная организация расследования.

Безусловно, эти изменения будут способствовать более эффективной деятельности органов предварительного расследования по расследованию преступлений по уголовным делам, по которым избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, что должно обеспечить сокращение сроков содержания обвиняемых под стражей.

Вместе с тем, считаю, что для объективной и всесторонней проверки судом, приведенных в постановлении следователя оснований и мотивов дальнейшего продления срока содержания обвиняемого под стражей, и вынесения законного, обоснованного и мотивированного постановления, суд должен располагать всеми необходимыми материалами уголовного дела, подтверждающими наличие достаточных оснований для продления срока меры пресечения.

Участвующий в суде прокурор также должен иметь возможность заблаговременно, до судебного заседания изучить все материалы уголовного дела, что позволит ему выработать правильную позицию и изложить её в судебном заседании, обосновав убедительными аргументами, основанными на материалах уголовного дела, а не на тексте постановления следователя.

Внесенные в УПК РФ новеллы не гарантируют такую возможность для суда и прокурора во всех случаях, когда они признают это необходимым, особенно если орган расследования заинтересован в продлении срока содержания обвиняемого под стражей.

Поэтому жизненно необходимо внесение кардинальных изменений в уголовно-процессуальное законодательство, которые бы обеспечили принятие судом справедливого, правосудного решения по ходатайству следователя о заключении под стражу и о продлении срока содержания обвиняемого под стражей.

В связи с этим еще раз подчеркну, что принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», на мой взгляд, были допущены ошибки.

Прежде всего, это касается существенного сокращения полномочий прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия, что явно ослабило правозащитный механизм в этой сфере. Прокурор был лишен ряда сугубо надзорных полномочий, которые хорошо апробированы многолетним опытом и были ему присущи еще в соответствии с Уставом уголовного судопроизводства 1864 г., а также УПК РСФСР, а затем и УПК РФ. Так, в соответствии со статьями 21 и 37 УПК РФ прокурор обязан

от имени государства осуществлять уголовное преследование, но лишен права принимать такие важнейшие, связанные с уголовным преследованием решения, как возбуждение и прекращение уголовных дел. Это не соответствует и Рекомендации R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы "О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия", где в п. 2 совершенно определенно говорится: "Во всех системах уголовного правосудия прокуроры: решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают обвинение в суде; могут обжаловать или давать заключения по жалобам на все или некоторые решения суда". Полномочия прокурора, как видно из содержания этой Рекомендации, вытекают из того, что он является должностным лицом, осуществляющим уголовное преследование, как в досудебном, так и в судебном производстве.

Кроме того, реформа органов предварительного следствия связывалась с укреплением авторитета и процессуальной самостоятельности следователя. Однако этого не произошло. Расширились только полномочия руководителя следственного органа. Следователь же стал полностью зависим от руководителя следственного органа, который в одном лице соединяет и процессуальные, и административные полномочия по отношению к следователю. Такая исключительно внутриведомственная форма контроля за предварительным следствием не может быть объективной, так как за нарушение, допущенное следователем, несет ответственность и его руководитель, который, естественно, не заинтересован ни выявлять, ни показывать нарушения, допущенные следователем, и свои недоработки. Тем более оценка деятельности руководителя, его карьерный рост происходят, в том числе и через призму показателей выявленных нарушений.

Практика применения норм действующего УПК РФ о прокурорском надзоре за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, а также следственная практика свидетельствуют о том, что в условиях возросшей процессуальной самостоятельности следственных органов имеющих у прокурора полномочий явно недостаточно для осуществления эффективного надзора за их деятельностью в целях обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и законных интересов потерпевших и лиц, подвергнутых уголовному преследованию.

Кроме того, согласно части 6 статьи 108 УПК РФ в судебном заседании прокурор обосновывает поступившее в суд ходатайство следователя о заключении обвиняемого под стражу или о продлении срока содержания под стражей. В тоже время, выступая в суде, как представитель государства, прокурор должен обеспечивать законность и обоснованность заявленного ходатайства, при этом он должен не только защищать права и законные интересы лиц и организаций, потерпевших от преступлений, но и обеспечивать защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения её прав и свобод.

Поэтому, при отсутствии необходимых оснований и условий для заключения обвиняемого под стражу или продления срока содержания его под

стражей, прокурор нередко возражает в суде против удовлетворения ходатайства, заявленного следователем. Однако суды не всегда соглашаются с мнением прокурора и удовлетворяют ходатайство следователя, поскольку практически не могут мотивировано отказать следователю.

Вместе с тем в соответствии с принципом состязательности сторон суд не является органом уголовного преследования и должен разрешать спор между сторонами обвинения и защиты, а в указанной ситуации суд не только превращается в арбитра в споре двух участников судопроизводства со стороны обвинения, но, по существу, сам становится органом уголовного преследования. По моему мнению, это недопустимо.

В последние годы в обществе периодически возникают дискуссии вокруг идеи о введении в уголовный процесс института следственного судьи. По мнению её сторонников, при введении таких специализированных судей, будут обеспечены не только более эффективный судебный контроль за органами предварительного расследования, но и конституционный принцип состязательности на досудебной стадии, беспристрастность суда. Президент Российской Федерации по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека в декабре 2019 года, на котором вновь был поднят этот вопрос, рекомендовал Верховному Суду Российской Федерации рассмотреть вопросы о целесообразности введения института следственного судьи, а также внести соответствующие предложения. В связи с этим поручением Председатель Верховного Суда РФ в феврале текущего года высказался за введение такого института. Согласно внесенным предложениям следственные судьи будут рассматривать ходатайства об избрании и продлении мер пресечения, о производстве других следственных действий, а также рассматривать жалобы на решения, действия и бездействие органов предварительного расследования.

Считаю, что эта идея должна широко обсуждаться экспертным сообществом, поскольку введение такого института потребует не только революционных изменений судебной системы, но и существенного увеличения судейского корпуса. А на это потребуются огромные деньги налогоплательщиков.

Выходом из существующего положения считаю безотлагательное возвращение прокурору всех полномочий (кроме согласия на возбуждение уголовного дела), которыми он обладал до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ при осуществлении от имени государства уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

В целях обеспечения законности и обоснованности заключения подозреваемых, обвиняемых под стражу и продления срока содержания под стражей следователь может обратиться в суд с соответствующим ходатайством, только получив согласие прокурора. При этом необходимо закрепить в УПК РФ право следователя на обжалование отказа прокурора в даче такого согласия вышестоящему прокурору.

Кроме того, предусмотреть в УПК РФ положение, в соответствии с которым в случае, если в ходе судебного разбирательства (установление в суде новых обстоятельств, в том числе представленных стороной защиты) прокурор изменит свою позицию и откажется поддерживать ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или о продлении срока содержания под стражей, суд прекращает производство по такому ходатайству. Это положение, по моему мнению, вытекает из ведущей роли прокурора в осуществлении уголовного преследования, а в действующем УПК РФ (статья 246) уже закреплено аналогичное требование, когда отказ прокурора от обвинения в ходе судебного разбирательства предопределяет принятие судом соответствующего решения о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

С учетом изложенного, прошу Законодательное Собрание области инициировать внесение таких изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и другие нормативно-правовые акты. Они, на мой взгляд, будут способствовать защите прав граждан в уголовном процессе, без введения новых институтов с непонятным эффектом их деятельности, и при экономии денег налогоплательщиков.