



# ДОКЛАД

Уполномоченного  
по правам человека  
в Томской области  
за 2017 год



**ДОКЛАД**  
**Уполномоченного**  
**по правам человека**  
**в Томской области**  
**за 2017 год**

## СОДЕРЖАНИЕ:

|   |     |
|---|-----|
| Введение.....   | 3   |
| Статистика обращений, поступивших к Уполномоченному в 2017 году.....                                      | 4   |
| Содействие совершенствованию законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина..... | 15  |
| Политические права граждан.....   | 28  |
| Право на свободный труд и отдых.....  | 35  |
| О соблюдении жилищных прав.....   | 43  |
| Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания.....   | 53  |
| О ресоциализации.....   | 72  |
| Право на государственную защиту и качественное администрирование.....                                     | 75  |
| О принудительном выдворении и депортации иностранных граждан либо лиц без гражданства.....                | 88  |
| Право на социальное обеспечение.....  | 94  |
| Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.....  | 128 |
| Отдельные аспекты соблюдения права на благоприятную окружающую среду.....                                 | 154 |
| Содействие правовому просвещению населения.....   | 160 |
| Взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, гражданским обществом.....    | 165 |
| Заключение.....   | 177 |

## ВВЕДЕНИЕ

*В соответствии с п. «з» ч.1 ст. 10 Закона Томской области «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» Уполномоченный в срок до 1 марта направляет ежегодный доклад о результатах своей деятельности за предыдущий год в Законодательную Думу Томской области, Губернатору Томской области, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Томский областной суд, Арбитражный суд Томской области и Прокурору Томской области для рассмотрения.*

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Томской области была учреждена в целях более полного обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

За 4 года работы к Уполномоченному по правам человека поступило и было рассмотрено 7644 обращения, 2190 из них – это жалобы и заявления 2017 года.

Наши земляки обращаются в этот государственный орган с просьбами о помощи в защите трудовых, жилищных, пенсионных прав, жалуются на действия должностных лиц органов власти и местного самоуправления, обращаются за содействием в получении медицинских услуг, установлении инвалидности, просят помочь в обжаловании действий правоохранительных органов, поднимают множество системных проблем. Из года в год в письмах к Уполномоченному видна обеспокоенность людей вопросами безопасности – люди хотят жить в безопасном жилье, получать от государства защиту от преступных посягательств, пользоваться безопасными товарами и услугами, видеть в безопасности своих детей.

Многим удастся помочь, несмотря на то, что Уполномоченный по правам человека как государственный орган не имеет никаких механизмов принуждения и не может дать кому-либо обязательных предписаний. Деятельность Уполномоченного лишь дополняет существующие правовые средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяя и не пересматривая при этом компетенцию государственных органов, призванных обеспечивать защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Одной из системных проблем, с которой часто приходилось сталкиваться Уполномоченному, является неумение участников спора уре-

гулировать возникший конфликт. Нередко к диалогу не готовы ни представители власти, ни граждане. К сожалению, в нашем регионе пока не получили должной поддержки и развития мирные технологии урегулирования споров, медиация так и остается непонятной и обременительной процедурой. Продвижение культуры цивилизованного разрешения конфликтов – одна из первоочередных задач сегодняшнего дня.

Ежегодный доклад преследует цель привлечь внимание органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, гражданского общества к этой и подобным проблемам и наметить пути их решения.

## **СТАТИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ, ПОСТУПИВШИХ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ В 2017 ГОДУ**

Как и в предыдущие годы, в 2017 году количество обращений к Уполномоченному по правам человека в Томской области вновь выросло. О чем говорят цифры? О том, что проблемы, волнующие томичей и жителей области, в основном остаются неизменными. О том, что институт регионального Уполномоченного стал более востребован жителями Томска и области.

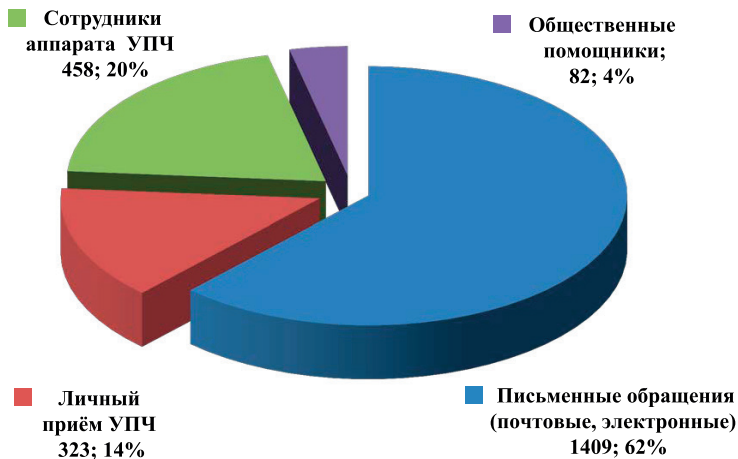
Аналитический материал, полученный по итогам работы с обращениями, поступающими к Уполномоченному по правам человека в Томской области, продолжает оставаться одним из важнейших источников получения информации о состоянии защищенности прав человека в регионе.

За 12 месяцев 2017 года к Уполномоченному поступило в общей сложности 2190 письменных и устных обращений, что на 35 % больше, чем за прошлый год (1619). Из указанного количества обращений 1409 – письменные и 781 – устное (2016 год, соответственно, 922 и 697). Еще 82 обращения были рассмотрены общественными помощниками Уполномоченного.

Для сравнения: в 2017 году к государственному правозащитнику в Новосибирской области поступило 1885 обращений, в Алтайском крае – 1995, Иркутской области – 2115.

## Общее количество обращений за 2017 год

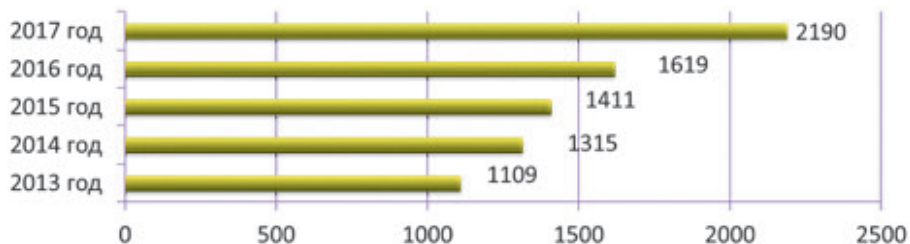
2272 обращения



В 2017 году на личном приеме у Уполномоченного по правам человека в Томской области побывало 323 гражданина, еще 458 получили консультации и правовую помощь на приеме у сотрудников аппарата Уполномоченного.

В истекшем году за помощью к Уполномоченному обратились 1274 мужчины и 862 женщины. 52% (666) обратившихся к Уполномоченному мужчин находятся в местах принудительного содержания (ИВС, учреждения уголовно-исполнительной системы). В указанный период поступило 42 коллективных обращения, 6 обращений от некоммерческих организаций, 6 обращений – от средств массовой информации.

## Динамика обращений в 2013–2017 годах



Как видно на диаграмме, количество обращений в 2017 году по сравнению с 2013 годом увеличилось практически в два раза. Это дает основания полагать, что люди поверили в институт и видят, что Уполномоченный действительно может помочь им в решении острых жизненных проблем.

Анализ статистических данных о работе с обращениями, применительно к категориям заявителей (исходя из той информации, которую люди сочли возможным сообщить о себе), показал следующее.

Доля обращений от граждан из социально-уязвимых категорий населения, составила 36 % (790) от общего числа обратившихся. Этот показатель представлен обращениями пенсионеров, людей с инвалидностью, лиц из числа детей-сирот, многодетных семей, малоимущих граждан, безработных, лиц без определенного места жительства. 42 обращения в минувшем году поступило от родственников лиц, находящихся в местах изоляции от общества.

Из общего количества письменных обращений (1409) 309 поступили на электронную почту или оставлены в онлайн приемной на официальном сайте, 224 обращения приняты на личном приеме Уполномоченного, остальные поступили по почте или доставлены лично (842). 34 заявления принято «в работу» в результате обращения гражданина по телефону и на онлайн-приеме.

Анализ территориального распределения обращений граждан показывает, что подавляющее их число приходится на город Томск – 1630 обращений.

Среди иных муниципальных образований на втором месте по количеству поступивших обращений – Асиновский район (119). Далее, по убывающей: Томский район (81), ЗАТО Северск (60), Колпашевский район (54), Парабельский район (42). Число обратившихся по каждому из остальных муниципальных образований колеблется в пределах 40 человек.

Ни одного обращения не поступило из Тегульдетского района.

| <b>№№ п/п</b> | <b>Наименование муниципального образования</b> | <b>Количество обращений</b> |
|---------------|--|-----------------------------|
| 1.            | Город Томск                                    | 1630                        |
| 2.            | Александровский район                          | 11                          |
| 3.            | Асиновский район                               | 119                         |
| 4.            | Бакчарский район                               | 1                           |
| 5.            | Верхнекетский район                            | 19                          |

| <b>№№<br/>п/п</b> | <b>Наименование муниципального образования</b> | <b>Количество обращений</b> |
|-------------------|--|-----------------------------|
| 6.                | Зырянский район                                | 5                           |
| 7.                | Каргасокский район                             | 22                          |
| 8.                | Город Кедровый                                 | 1                           |
| 9.                | Кожевниковский район                           | 7                           |
| 10.               | Колпашевский район                             | 54                          |
| 11.               | Кривошеинский район                            | 8                           |
| 12.               | Молчановский район                             | 30                          |
| 13.               | Парабельский район                             | 42                          |
| 14.               | Первомайский район                             | 16                          |
| 15.               | ЗАТО Северск                                   | 60                          |
| 16.               | Тегульдетский район                            | 0                           |
| 17.               | Томский район                                  | 81                          |
| 18.               | Чаинский район                                 | 6                           |
| 19.               | Шегарский район                                | 37                          |
|                   | Всего:   | 2149                        |

В 2017 году поступило 39 обращений из других субъектов Российской Федерации, а также по одному обращению из Республики Узбекистан и Республики Казахстан.

Анализ обращений граждан к Уполномоченному по видам нарушенных прав осуществлялся в соответствии с конституционными правами граждан России, объединенными в следующие группы:

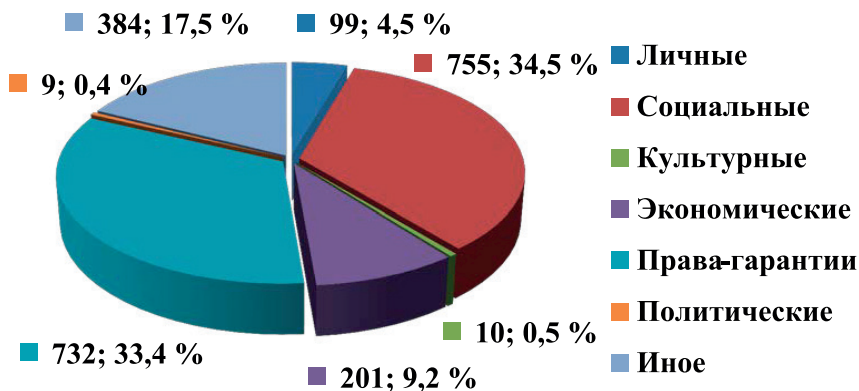
- гражданские (личные) права (реализуются человеком независимо от проживания в конкретном государстве и тесно связаны с личностью, т.е. с жизнью, здоровьем, свободой, достоинством, самоидентификацией);
- социальные права (призваны обеспечивать человеку достойное качество жизни, социальную защищенность);
- экономические права (реализуют гарантии в сфере имущественных, финансовых отношений);
- культурные права (обеспечивают свободу доступа к таким духовным ценностям, как образование, язык, творчество);
- политические права (предоставляют возможность участия граждан в управлении государством, взаимодействия человека с гражданским обществом);



– права-гарантии по защите других прав и свобод (обеспечивают человеку возможность защищать свои интересы, а также гарантируют справедливое правосудие и применение закона).

Структура обращений по группам прав за 12 месяцев 2017 года выглядит следующим образом:

|    | Наименование права   | Кол-во      | %           |
|----|--|-------------|-------------|
| 1. | Личные (гражданские) права и свободы права на жизнь, достоинство, неприкосновенность, на гражданство, свободное перемещение, определение своей национальной принадлежности, свободы вероисповедания, свободы мысли и слова, права на информацию и др.                                    | <b>99</b>   | <b>4,5</b>  |
| 2. | Социальные права   | <b>755</b>  | <b>34,5</b> |
|    | – <i>право на жилище</i>   | 358         |             |
|    | – <i>право на социальное обеспечение</i>   | 199         |             |
|    | – <i>право на охрану здоровья и медицинскую помощь</i>   | 135         |             |
|    | – <i>право на благоприятную окружающую среду</i>   | 30          |             |
|    | – <i>право на охрану семьи, защита материнства, детства</i>  | 33          |             |
| 3. | Культурные права (право на пользование родным языком, на образование, свободу творчества, преподавания, участия в культурной жизни и др.);   | <b>10</b>   | <b>0,5</b>  |
| 4. | Экономические права  | <b>201</b>  | <b>9,2</b>  |
|    | – <i>право на труд</i>   | 94          |             |
|    | – <i>банковские кредиты, вклады, права потребителей, право на частную собственность (землю), право на занятие предпринимательской деятельностью</i>  | 107         |             |
| 5. | Гарантии прав и свободы человека и гражданина, гарантии прав человека в конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, в деятельности правоохранительных и иных органов, в местах принудительного содержания, в том числе на бесплатную юридическую помощь | <b>732</b>  | <b>33,4</b> |
| 6. | Политические права (избирательные права, права на доступ к государственной службе и осуществление местного самоуправления, на участие в отправлении правосудия, право на объединение, право на проведение публичных мероприятий, право на обращение в органы власти и др.                | <b>9</b>    | <b>0,4</b>  |
| 7. | Иное: предложения о совершенствовании законодательства, запрос информации, просьба о переводе в другую колонию, просьба помочь установить место нахождения осужденного, благодарности и др.)   | <b>384</b>  | <b>17,5</b> |
|    | <b>Всего:</b>  | <b>2190</b> | <b>100</b>  |



В 2017 году наибольший удельный вес по-прежнему имели обращения, относящиеся к социальным правам. В разрезе социальных прав преобладают проблемы, связанные с правом на жилище и жилищно-коммунальным хозяйством (47%). Их количество увеличилось по сравнению с предыдущим аналогичным периодом с 243 до 358 обращений.

334 обращения содержат информацию о нарушениях в сфере социального обеспечения и обслуживания, а также в сфере здравоохранения. Этот показатель также возрос по сравнению с 2016 годом на 13 % (с 296 до 334).

Второе место занимают обращения, связанные с правами на государственную защиту и бесплатную юридическую помощь, Их количество по сравнению с 2016 годом существенно увеличилось (на 46% с 500 до 732) и составило 33,4 %. Подавляющее большинство таких обращений поступает из мест принудительного содержания: в них затрагиваются условия пребывания в СИЗО и ИВС, ставятся вопросы о неправомерном применении дисциплинарных взысканий в местах принудительного содержания, необъективном, по мнению заявителей, расследовании уголовных дел и т.д.

В тройке лидирующих тем – блок обращений, в которых затрагиваются самые разнообразные вопросы: просьбы о перенаправлении жалоб в другие инстанции, о помощи в розыске людей, об оказании правовой поддержки общественной организации, просьбы о личной встрече в стенах исправительного учреждения, всякого рода информация, направленная для сведения Уполномоченного, благодарности и т.д.

В 42 коллективных обращениях затрагивались вопросы, связанные с трудовыми отношениями (невыплата заработной платы, предполагае-

мое сокращение штатов), жилищно-коммунальным обслуживанием, жилищными правами (нераселение аварийного жилья, непредоставление жилья лицам из числа детей-сирот, нарушение требований законодательства при вводе жилого здания в эксплуатацию).

Несколько обращений касались политических прав граждан, а именно – права на проведение митингов, пикетов.

Необходимо отметить, что тенденции распределения обращений по видам нарушенных прав сохраняются на протяжении последних четырех лет. Жителей области волнуют, прежде всего, вопросы, связанные с правом на жилище, тарифами на коммунальные услуги, правом на медицинскую помощь и другие проблемы социального характера.

Во избежание некорректного сравнительного анализа в представленной ниже таблице не указаны данные за 2013 год в связи с отсутствием количественных показателей о работе с **устными** обращениями в 1 полугодии 2013 года.

**Таблица обращений за 2014–2017 годы**

|    | Наименование права  | 2014   |      | 2015   |      | 2016   |      | 2017   |      |
|----|---|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
|    |   | Кол-во | %    | Кол-во | %    | Кол-во | %    | Кол-во | %    |
| 1. | Личные (гражданские) права и свободы (права на жизнь, достоинство, неприкосновенность, на гражданство, свободное перемещение, определение своей национальной принадлежности, свободы вероисповедания, свободы мысли и слова, права на информацию и др.) | 20     | 1,0  | 42     | 3,0  | 63     | 3,6  | 99     | 4,5  |
| 2. | Социальные права  | 599    | 46,0 | 544    | 34,3 | 595    | 38,6 | 755    | 34,5 |
|    | – право на жилище   | 322    |      | 296    |      | 243    |      | 358    |      |
|    | – право на социальное обеспечение   | 147    |      | 151    |      | 188    |      | 199    |      |
|    | – право на охрану здоровья и медицинскую помощь   | 67     |      | 49     |      | 108    |      | 135    |      |
|    | – право на благоприятную окружающую среду   | 36     |      | 15     |      | 33     |      | 30     |      |
|    | – право на охрану семьи, защита материнства, детства  | 27     |      | 33     |      | 23     |      | 33     |      |
| 3. | Культурные права, право на пользование родным языком, на образование, свободу творчества, преподавания, участия в культурной жизни и др.)   | 11     | 1,0  | 6      | 0,5  | 12     | 0,7  | 10     | 0,5  |

|    | Наименование права   | 2014   |      | 2015   |      | 2016  |      | 2017   |      |
|----|--|--------|------|--------|------|---|------|--------|------|
|    |  | Кол-во | %    | Кол-во | %    | Кол-во  | %    | Кол-во | %    |
| 4. | Экономические права  | 158    | 12,0 | 221    | 15,7 | 262   | 15,1 | 201    | 9,2  |
|    | – право на труд  | 112    |      | 124    |      | 160   |      | 94     |      |
|    | – банковские кредиты, вклады, права потребителей, право на частную собственность (землю), право на занятие предпринимательской деятельностью   | 46     |      | 97     |      | 102   |      | 107    |      |
| 5. | Гарантии прав и свободы человека и гражданина, гарантии прав человека в конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, в деятельности правоохранительных и иных органов, в местах принудительного содержания, в том числе на бесплатную юридическую помощь | 347    | 26,0 | 411    | 29,0 | 500   | 28,8 | 732    | 33,4 |
| 6. | Политические права (избирательные права, права на доступ к государственной службе и осуществление местного самоуправления, на участие в отправлении правосудия, право на объединение, право на проведение публичных мероприятий, право на обращение в органы власти и др.                | 1      |      | 15     | 1,0  | 1   | 0,1  | 9      | 0,4  |
| 7. | Иное: предложения о совершенствовании законодательства, запрос информации, просьба о переводе в другую колонию, просьба помочь установить место нахождения осужденного и др.)  | 179    | 14,0 | 172    | 12,2 | 301   | 17,4 | 384    | 17,5 |
|    | Всего:   | 1315   | 100  | 1411   | 100  | 1734<br>(все-го<br>обра-<br>щен-<br>ний<br>–<br>1619) | 100  | 2190   | 100  |

Ежегодно к Уполномоченному поступают обращения, в которых авторы выражают несогласие с вынесенными судебными актами, просят вмешаться и решить вопрос с их отменой. В 2017 году таких обращений было 43 (2016 год – 27).

В этой связи хочется еще раз отметить, что деятельность Уполномоченного по правам человека в Томской области четко регламентирована Законом Томской области от 09.08.2005 № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области». Уполномоченный не вправе вмешиваться в деятельность судебной системы Российской Федерации, так как в соответствии с ч.1 ст.120 Конституции РФ и Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону.

Согласно ст. 8.1. Уголовно-процессуального кодекса РФ судьи рассматривают и разрешают уголовные дела в условиях, исключающих постороннее воздействие на них. Вмешательство государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц или граждан в деятельность судей по осуществлению правосудия запрещается и влечет за собой установленную законом ответственность.

Кроме того, в силу запрета, установленного ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Уполномоченный не вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, у судов, органов дознания и органов предварительного следствия.

Таким образом, Уполномоченный в силу закона не наделен правом участия в уголовном судопроизводстве. В подобных случаях заявителям подробно разъясняется механизм обжалования судебных решений. Тем не менее число подобных обращений не снижается.

Общественными помощниками Уполномоченного в Кургаском, Парбельском, Асиновском и Кожевниковском районах рассмотрено в общей сложности 82 обращения жителей Томской области. Большая часть обращений, рассмотренных общественными помощниками, содержит жалобы на нарушение прав в сфере жилищного законодательства и ЖКХ (22), социального обеспечения (10). 7 заявителей пытались при посредничестве общественного помощника решить свои семейные проблемы. Такое же количество обращений (7) затрагивали вопросы, так или иначе связанные с благоприятной средой обитания: качество питьевой воды, отсутствие сотовой связи, детских площадок, плохие дороги, бродячие собаки.

Работа по обращениям граждан проводится общественными помощниками в тесном взаимодействии со специалистами аппарата Уполномоченного.

Положительным решением завершилось рассмотрение общественными помощниками 23 обращений. 11 обращений были направлены для дальнейшего рассмотрения в аппарат Уполномоченного. В 14 случаях обращения к общественным помощникам доводы заявителей были признаны необоснованными, права граждан нарушены не были.

Из 1409 письменных обращений, поступивших к Уполномоченному в 2017 году, отработано с направлением ответа заявителям 96 % (1352), 57 обращений на 31 декабря 2017 года (4%) оставались на рассмотрении.

Почти 20% письменных и устных обращений, так или иначе, касались деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Это в первую очередь жалобы на действия сотрудников правоохранительных органов, в основном по вопросам возбуждения и расследования уголовных дел, а также жалобы по вопросам исполнения уголовных наказаний.

46 % (147) от этого количества – это жалобы на нарушение прав в сфере уголовно-исполнительной системы. Авторы еще 115 обращений (36%) жаловались на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел. В 37 (11,5%) обращениях заявители выражали несогласие с решениями следователей следственного управления Следственного комитета РФ. 21 (6,5%) жалоба касалась действий должностных лиц органов прокуратуры.

Остальные 98 обращений имели отношение к деятельности службы судебных приставов, судебных, налоговых органов, территориального отделения Пенсионного фонда и т.д.

Около 15 % поступивших обращений содержат информацию о том, что права заявителей нарушены действиями представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления Томской области.

Подавляющее большинство таких жалоб – на действия органов местного самоуправления. Они касаются жилищных прав граждан – предоставление жилья лицам из числа детей-сирот, переселение из аварийного жилья и др.

Остальные заявители жаловались на учреждения здравоохранения, образования, социального обеспечения и социальной защиты, на управляющие компании, различные организации, с которыми у граждан возникали трудовые, гражданские правоотношения и т.д.

В целях содействия восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина в 2017 году в адрес правоохранительных и иных территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти Томской области, местного самоуправления было направлено почти 800 запросов по фактам, изложенным в обращениях, а также направлена информация с просьбой о проведении проверочных мероприятий.

Необходимо отметить, что в большинстве случаев Уполномоченный встречал понимание и заинтересованность в решении проблем, возникающих в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Всем, кто обращался в устной форме (как правило, на личных приемах), была предоставлена юридическая консультация, разъяснены права и способы их защиты, в необходимых случаях оказана помощь в подготовке письменных заявлений в различные инстанции.

Почти половина заявителей получила письменные юридические консультации. Всем обратившимся были даны развернутые разъяснения законодательства, в том числе и о способах защиты их прав.

Около 10% письменных обращений были сразу признаны обоснованными или частично обоснованными. Практически во всех случаях обратившимся было оказано содействие в восстановлении нарушенного права. Исключение составляют единичные случаи, когда помочь не удалось по независящим от Уполномоченного причинам (например, невыплата заработной платы в условиях банкротства предприятия-работодателя и др.).

В то же время в значительном количестве обращений дать оценку обоснованности доводов не представляется возможным, поскольку жалобы касались решений и приговоров суда, процессуальных действий органов следствия и дознания и т. д. (для каких-либо выводов необходимо изучение материалов гражданских и уголовных дел, что региональный Уполномоченный не может делать в силу закона).

По большинству обращений заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты, были направлены разъяснения и рекомендации о формах, методах и возможных вариантах действий, в том числе оказано содействие в восстановлении права. В интересах лиц с ограниченными возможностями здоровья, пенсионеров, одиноких матерей, представителей других социально уязвимых категорий Уполномоченным направлялись письма, побуждающие орган либо должностное лицо

оказать законную помощь и содействие заявителю. 22 % заявителей получили помощь в сборе документов, необходимых для дальнейшей защиты права.

Почти 8% письменных обращений в соответствии с требованиями закона направлены Уполномоченным для разрешения в различные инстанции по подведомственности, с оставлением на контроле до получения информации о результатах проводимых проверок. В случае необходимости предпринимались дополнительные меры, направленные на восстановление прав заявителя.

По всем обращениям Уполномоченным принимались решения в соответствии и пределах компетенции, установленной Законом Томской области от 09 августа 2005 года № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области».

За время существования института государственной правозащиты удалось оказать содействие в восстановлении прав множества граждан, в том числе совершенно беспомощных и не имеющих возможности самостоятельно отстаивать свою правоту, а также внести свою лепту в правовое просвещение и борьбу с правовым нигилизмом, совершенствование законодательства Томской области о правах и свободах человека и гражданина.

Ряд примеров, когда с помощью Уполномоченного заявителя смогли добиться восстановления нарушенных прав, приведен в соответствующих разделах настоящего доклада.

## **СОДЕЙСТВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

В соответствии с Законом Томской области «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» одной из основных задач регионального правозащитника является содействие совершенствованию законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В 2017 году эта деятельность была продолжена Уполномоченным. Основная ее цель – содействие защите прав неограниченного круга лиц.



Как и ранее, совершенствование законодательства осуществлялось в следующих формах:

- подготовка заключения по результатам антикоррупционной экспертизы <sup>1</sup>;
- подготовка мотивированного заключения по результатам анализа проекта нормативного правового акта по обращению органа государственной власти;
- обращение к субъекту законодательной инициативы с информацией о выявленном пробеле правового регулирования или нормах правовых актов, нуждающихся в изменении;
- изложение предложений по совершенствованию законодательства в ежегодном докладе о результатах своей деятельности, направляемом для рассмотрения в Законодательную Думу Томской области, Губернатору Томской области, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Томский областной суд, Арбитражный суд Томской области и Прокурору Томской области.

Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов Уполномоченный, как правило, проводит в том случае, если в процессе реализации своих полномочий сталкивается с нормативным правовым актом, положения которого, по мнению государственного правозащитника, содержат коррупциогенные факторы.

Так получилось и с постановлением Администрации Томской области от 29.03.2006 № 40а «Об обеспечении реализации прав граждан на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», которое было проанализировано в 2017 году. Поводом для этого стали обращения граждан, поступавшие в аппарат Уполномоченного в 2016–2017 годах.

Действующей с 2006 года редакцией данного нормативного правового акта была установлена дополнительная поддержка одиноко проживающих неработающих пенсионеров по старости. При этом применяемая в постановлении формулировка «при условии отсутствия других граждан, зарегистрированных совместно с ними по месту жительства» создает для некоторых одиноко проживающих пенсионеров значительные трудности в реализации права на пользование этой мерой поддержки. Исходя из практики работы Уполномоченного это, например, пенси-

---

<sup>1</sup> В 2013 году Уполномоченным была получена аккредитация в Минюсте России в качестве независимого антикоррупционного эксперта

онеры, проживающие в «гостинках», переделанных из многоквартирных квартир (жители соседней «гостинки», ведущий самостоятельное хозяйство и не всегда даже знакомый с пенсионером, по смыслу действующей редакции постановления лишает его статуса одиноко проживающего).

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы указанного документа с выводом о необходимости корректировки нормативного акта было направлено в Администрацию Томской области для рассмотрения.

25 декабря 2017 года в адрес Уполномоченного поступил ответ, согласно которому в постановление Администрации Томской области от 29.03.2006 № 40а «Об обеспечении реализации прав граждан на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» будут внесены изменения, направленные на устранение коррупциогенного фактора.

*Всего с момента аккредитации Уполномоченного по правам человека в качестве независимого антикоррупционного эксперта (с октября 2013 года) были подготовлены 10 заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, все – с выводами о наличии в проверенных документах коррупциогенных факторов. Органами, принявшими акты, все замечания Уполномоченного были признаны обоснованными.*

В 2017 году в рамках работы по совершенствованию законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина Уполномоченным в адрес органов государственной власти направлено 6 заключений (отзывов) на проекты правовых актов.

Так, с учетом мнения Уполномоченного были приняты:

- Закон Томской области «Об Общественной палате Томской области»;
- Закон Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области»;
- Закон Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О социальной поддержке инвалидов в Томской области»;
- Закон Томской области от 28.12.2017 г. № 164-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Томской области в части бесплатного предоставления в собственность земельных участков для целей, не связанных со строительством»;

– постановление Законодательной Думы Томской области «Об итогах рассмотрения доклада Уполномоченного по правам человека в Томской области о результатах деятельности за 2016 год».

Заключение было дано региональным Уполномоченным и на проект Федерального закона № 103511-7 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Кроме того, в 2017 году Уполномоченный по правам человека в Томской области в составе рабочей группы принимала активное участие в доработке проекта федерального закона, которым будет урегулирован правовой статус региональных омбудсменов. Несколько раз в течение года были изучены редакции данного законопроекта, доработанные с учетом поступивших замечаний.

Во время работы по одному из обращений, поступившему в аппарат Уполномоченного, и связанному с обеспечением жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, было установлено, что отдельные нормы постановления Правительства РФ от 10.12.2002 № 879 «Об утверждении Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» нуждаются в корректировке в связи с их противоречием Федеральному закону от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Информация о необходимости изменения норм постановления Правительства РФ была направлена в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Согласно полученному ответу «в целях приведения Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в соответствие с требованиями Федерального закона № 125-ФЗ Минстроем России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

22 декабря 2017 года постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1613 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» было принято. Данным постановлением Положение о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, приведено в соответствие с Федеральным законом № 125-ФЗ.

Также в прошедшем году, по итогам выездных приемов в двух районах области, омбудсменом выявлены проблемы получения льгот и компенсаций лицами, проживающими в районах, приравненных к местностям Крайнего Севера в Томской области, которые возможно решить путем внесения изменений в действующее федеральное законодательство.

Это, во-первых, проблема получения льгот и компенсаций пенсионерами, проживающими в районах, приравненных к местностям Крайнего Севера в Томской области, которые осуществляют воспитание приемных детей на основании договоров о приемной семье.

Суть проблемы в том, что территориальные органы Пенсионного фонда РФ таким пенсионерам отказывают в выплате компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно, так как они, будучи приемными родителями, по мнению Пенсионного фонда, не относятся к категории неработающих пенсионеров.

Судебная практика по этому вопросу складывается неоднозначно. Имеются судебные решения в пользу пенсионеров с выводами о том, что «воспитание ребенка в рамках договора о приемной семье не является осуществлением трудовой деятельности в смысле, придаваемом этому понятию законодательством о предоставлении гарантий и компенсаций лицам, проживающим в районах Крайнего Севера. Стоимость проезда к месту отдыха и обратно приемному родителю-пенсионеру подлежит компенсации за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации».

Например, Определение Верховного Суда РФ от 28.02.2014 г. № 94-КГ13-1.

До июля 2017 года указанное определение было включено в качестве примера по аналогичным делам в Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь – июль 2014 года (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 сентября 2014 года). Однако Обзором судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2017) этот пример из Обзора был исключен.

И теперь судебная практика по аналогичным делам складывается не в пользу граждан: пенсионерам, которые осуществляют воспитание приемных детей на основании договоров о приемной семье, суд апелляционной инстанции в нашем регионе отказал в выплате компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно, так как они, будучи приемными родителями, не относятся к категории неработающих пенсионеров.

*Для сведения: на ребенка, которого воспитывают в семье по договору о приемной семье, государство тратит в среднем около 10000 рублей с учетом вознаграждения приемному родителю. На этого же ребенка, находящегося в детском доме, уходят десятки тысяч рублей, например, содержание 1 ребенка в ОГКУЗ «Дом ребенка» в месяц составляет более 80000 рублей.*

Таким образом, приемные родители экономят государству немалые деньги, забирая детей на воспитание в семью.

А государство отказывает им в положенных по закону льготах и предлагает судиться для установления других источников получения компенсационных выплат – например, пытаться взыскать деньги с органов местного самоуправления.

При этом получение бесплатной юридической помощи в данном случае не предусмотрено законодательством, а денег на оплату услуг адвокатов у данной категории граждан, как правило, нет.

То есть, забирая ребенка из детского дома в семью, где у него больше шансов социализироваться, получить профессию, устроиться на работу и обеспечивать себя самостоятельно, граждане ухудшают свое положение в части получения указанных льгот.

Бывшие на приеме у Уполномоченного по правам человека в Томской области пенсионеры-опекуны, которым пенсионный орган отказал в компенсации проезда, выражали недоумение в связи с тем, что у них «отбирают» льготы, положенные им в связи с длительным проживанием и работой в неблагоприятных климатических условиях.

Признавая несправедливость такой практики, Уполномоченный, со своей стороны, направлял запрос в Минтруд России и в Пенсионный фонд России.

Минтруд России сообщил, что пенсионерам, воспитывающим детей на основании договоров о приемной семье, компенсация расходов на

оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно как пенсионерам, являющимся получателями страховой пенсии по старости, не положена.

Ответа на вопрос о том, какой же орган должен выплачивать компенсацию, письмо из Минтруда не содержит.

Аналогичный ответ был получен из Пенсионного фонда РФ.

При этом в силу закона все «северяне» имеют право получать компенсацию проезда к месту отдыха и обратно либо от работодателя, либо от Пенсионного фонда РФ. Данная же категория граждан остается в стороне, так как правоотношения приемного родителя с органами опеки не имеют признаков трудовых правоотношений, закрепленных в трудовом законодательстве.

Думается, что только корректировка федерального законодательства может устранить возникшую правовую неопределенность и провозглашенные в законе права «северян» будут гарантированы не на бумаге, а на деле.

Вторая категория граждан, испытывающих трудности с получением этой же компенсации – это пенсионеры-«северяне», которым иногда удается отдохнуть за пределами Российской Федерации. Им пенсионные органы также отказывали в выплате данной компенсации, мотивируя это тем, что место отдыха находилось за пределами нашей страны.

Данная категория пенсионеров в итоге получает положенную им компенсацию проезда по территории Российской Федерации, НО добиться ее выплаты удается только в судебном порядке. Как сообщают заявители, без решения суда пенсионный орган не оплачивает компенсацию проезда.

Эта проблема обсуждалась на состоявшемся 16-17 ноября заседании Координационного совета Уполномоченных по правам человека в Сибирском федеральном округе. Региональные омбудсмены подтвердили, что томские «северяне» не одиноки в этом вопросе.

Например, по информации, предоставленной Уполномоченным по правам человека в Республике Бурятия Ю. Жамбаловой, всего за период 2015, 2016 года и 9 месяцев 2017 года принято 66 решений органов ПФ РФ об отказе в компенсации расходов. Вынесено 43 судебных акта о возмещении оплаты стоимости проезда до границы Российской Федерации, которые исполнены в полном объеме.

Очевидным путем решения данной проблемы является также корректировка ст. 34 Закона РФ от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах

Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (*компенсация расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями страховой пенсии по старости или страховой пенсии по инвалидности, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно один раз в два года осуществляется в порядке, размере и на условиях, определяемых Правительством Российской Федерации*) по аналогии с положениями ст. 325 Трудового кодекса РФ (*лица, работающие в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на оплату один раз в два года за счет средств работодателя стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации к месту использования отпуска и обратно*).

Остается нерешенной проблема нормативно-правового регулирования статуса инвалидов в следственных изоляторах, подведомственных территориальным органам ФСИН России.

Граждане, имеющие инвалидность, с каждым годом все более активно принимают участие в жизни нашего общества. Игнорировать их существование невозможно и неправильно. Каждое зрелое общество устанавливает и учитывает особый правовой статус инвалидов – той части граждан, которая требует повышенного внимания и заботы.

В нашем государстве с каждым годом все больше внимания уделяется созданию доступной среды для граждан, имеющих ограниченные возможности здоровья. Но пока, к сожалению, нельзя констатировать, что такая среда полностью сформирована, и данная категория граждан имеет достаточную пространственную и социальную мобильность. Все еще нередки случаи, когда без помощи родственников и неравнодушных граждан жизнь инвалида является ежедневной борьбой за выживание.

У людей с инвалидностью, содержащихся в местах лишения свободы, ситуация еще сложнее. Они уже не могут положиться на помощь родственников в решении бытовых вопросов. Качество их жизни очень часто зависит от сложившихся отношений с другими осужденными, так как самостоятельно передвигаться и обслуживать себя в помещениях, которые не оборудованы элементарными пандусами, не всегда возможно.

Поэтому организация доступной среды в местах лишения свободы является исключительно государственной задачей.

Во многих странах заключенные с ограниченными возможностями здоровья содержатся в специализированных учреждениях, обустроенных с учетом особых потребностей.

В России таких учреждений пока нет. И люди с инвалидностью, и обычные граждане содержатся в изоляторах и колониях, в которых, в лучшем случае, имеются камеры или отрядные помещения, приспособленные для нужд инвалидов.

При этом в соответствии со ст. 10 Международного пакта о гражданских и политических правах все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключённых, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание.

Отвечают ли требованиям указанной статьи положения национального законодательства в части содержания лиц с ограниченными возможностями здоровья?

Основы правового положения осуждённых, отбывающих наказание в виде лишения свободы, определены Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с отдельными положениями данного кодекса правовой статус инвалидов в местах лишения свободы имеет следующие особенности:

- осуждённым, являющимся инвалидами первой или второй группы, создаются улучшенные жилищно-бытовые условия и устанавливаются повышенные нормы питания (ч. 6 ст. 99 УИК РФ);

- осуждённые, являющиеся инвалидами первой или второй группы, а также осуждённые, находящиеся в лечебных исправительных учреждениях, могут приобретать продукты питания и предметы первой необходимости за счет средств, имеющихся на их лицевых счетах, без ограничения (ч. 6 ст. 88 УИК РФ);

- больные осуждённые, осуждённые, являющиеся инвалидами первой или второй группы, могут получать дополнительные посылки и передачи в количестве и ассортименте, определяемых в соответствии с медицинским заключением (ч. 2 ст. 90 УИК РФ);

- осуждённым, являющимся инвалидами первой или второй группы, питание, одежда, коммунально-бытовые услуги и индивидуальные средства гигиены предоставляются бесплатно (ч. 5 ст. 99 УИК РФ);

- осуждённые, являющиеся инвалидами первой или второй группы, привлекаются к труду по их желанию в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов (ч. 2 ст. 103 УИК РФ);



– осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, осужденные мужчины старше 60 лет, осужденные женщины старше 55 лет, осужденные беременные женщины привлекаются к работе без оплаты труда по их желанию (ч. 2 ст. 106 УИК РФ);

– осужденные, являющиеся инвалидами I группы, в штрафной изолятор, помещения камерного типа и единые помещения камерного типа не переводятся (ч. 7 ст. 117 УИК РФ);

– на строгом режиме не могут содержаться осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы (ч. 4 ст. 130 УИК РФ) и др.

Также особенности содержания осужденных, являющихся инвалидами, подробно регламентированы в приказе Минюста России от 16.12.2016 г. № 295 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

Таким образом, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что нормативно-правовое регулирование в целом достаточно подробно регламентирует правовой статус осужденных инвалидов с учетом их ограниченных возможностей здоровья.

Однако условия содержания инвалидов, находящихся в СИЗО, детально не урегулированы ни в Федеральном законе от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ни в Приказе Минюста России от 14.10.2005 № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы».

Учитывая указанное, подозреваемые и обвиняемые граждане с ограниченными возможностями здоровья содержатся в изоляторах, зачастую довольно длительное время, на общих основаниях. В законодательстве нет четких указаний на какие-либо улучшенные жилищно-бытовые условия содержания.

Приказом Минюста России от 14.10.2005 г. № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» утвержден Перечень предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промышленных товаров, а также продуктов питания, которые подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, получать в посылках и передачах и приобретать по безналичному расчету.

Согласно данному Перечню, подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, среди прочего, костыли, деревянные трости, протезы (по разрешению врача), тонометр, глюкометр, слуховой аппарат, подгуз-

ники, одноразовые пеленки. Иные технические средства реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья в Перечне не предусмотрены! Предметы и вещи, не предусмотренные Перечнем, относятся к запрещенным (например, ходунки, кресло-коляска, санитарный стул и пр.). Конечно, люди, которым нужны эти приспособления, в силу гуманистических соображений не должны содержаться под стражей до суда. Но жизнь показывает, что так бывает не всегда.

При этом общий вес вещей и продуктов питания, которые подозреваемый или обвиняемый может хранить в камере, не должен превышать 50 кг.

Анализ данных положений дает основания полагать, что права находящихся под стражей инвалидов могут нарушаться в части использования необходимых им средств реабилитации.

Это не в полной мере согласуется с требованиями, как международного законодательства, так и законодательства Российской Федерации о государственной поддержке инвалидов и создании для них доступной среды.

В связи с этим, Уполномоченный по правам человека полагает необходимым рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующее законодательство в части содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых с инвалидностью.

### ***Актуальные проблемы правового регулирования, поднятые в прежних докладах регионального Уполномоченного***

В 2014, в 2016 году в докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Томской области государственный правозащитник обращал внимание региональной власти на такую проблему, как отсутствие возможности получить квалифицированную юридическую помощь «в шаговой доступности» – в отдаленных муниципальных образованиях, где проживает человек, нуждающийся в правовом консультировании и защите.

Причем для предотвращения таких проблем Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» установлено требование, согласно которому, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью, адвокатская палата по представлению органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ учреждает юридическую консультацию.

Однако в Томской области так и не появилось ни одной подобной юридической консультации.

Из имеющихся в области 23 судебных районов, 5 находится в городе Томске, где количество адвокатов соответствует требованиям законодательства и не вызывает нареканий томичей. В 16 же судебных районах, которые располагаются на территории Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Зырянского, Каргасокского, Кожевниковского, Молчановского, Парабельского, Тегульдетского, Чаинского, Шегарского, Кривошеинского, Томского районов, количество адвокатов в сопоставлении с одной должностью федерального судьи не соответствует закону (законом установлено, что должно быть не менее двух адвокатов на одного судью).

Разумеется, если «местный» адвокат занят, можно пригласить защитника из Томска, или соседних муниципальных образований. Но в этом случае расходы на юридическую помощь будут весьма и весьма высоки для рядового сельского жителя, потому что он должен оплатить еще и проезд, и проживание защитника в другом населенном пункте.

25 февраля 2016 года проект закона Томской области «О юридических консультациях в Томской области», направленный на регулирование вопросов, связанных с учреждением и обеспечением юридических консультаций в регионе, был принят в первом чтении.

Указанный проект получил положительные заключения Управления Минюста России по Томской области, юридического отдела Законодательной Думы Томской области, Адвокатской палаты Томской области. Заключение Прокуратуры области содержало замечания к проекту и указание на то, что законопроект нуждается в доработке.

На сегодняшний момент Закон Томской области «О юридических консультациях в Томской области» в окончательном виде так и не принят. Требования Федерального закона не исполнены.

Уполномоченный, как и прежде, настаивает на том, что решение этого вопроса чрезвычайно важно для населения региона, для реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи.

Значительная часть обращений жителей Томской области в адрес Уполномоченного обусловлена невозможностью самостоятельно справиться с финансовыми трудностями. И если трудоспособные граждане еще могут повысить уровень своего материального благосостояния, то главным и, зачастую, единственным источником доходов пенсионеров является пенсия.

В качестве одной из эффективных мер снижения бедности среди неработающих пенсионеров Федеральным законом от 17.07.1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предусмотрена социальная доплата к пенсии.

В соответствии с Законом Томской области «О величине прожиточного минимума пенсионера в Томской области на 2018 год» в целях установления социальной доплаты к пенсии определена единая для всех пенсионеров области величина прожиточного минимума – 8951 рубль.

Однако несправедливо устанавливать единый размер прожиточного минимума для пенсионеров всего региона, в котором часть населения проживает в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, где уровень цен на продукты питания, коммунальные услуги, непродовольственные товары и услуги значительно выше, чем в других районах области.

Кроме того, согласно Федеральному закону «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» величина прожиточного минимума пенсионера в каждом субъекте Российской Федерации в целях установления социальной доплаты к пенсии устанавливается на основании потребительской корзины и данных федерального органа исполнительной власти по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания ежегодно законом субъекта Российской Федерации.

Законом Томской области «О потребительской корзине в Томской области» установлены отдельные потребительские корзины для северной части Томской области и для иных территорий области. Наполнение данных потребительских корзин различается, поскольку учитывает потребности человека, проживающего в условиях северного климата. Следовательно, было бы правильным установить различный размер прожиточного минимума пенсионера в зависимости от места его проживания. Только в этом случае будет обеспечена справедливость и адресность оказания пенсионерам Томской области мер государственной социальной помощи, что особенно важно в условиях непростой экономической ситуации.

В связи с указанным, Уполномоченный вновь предлагает изучить вопрос о возможности установления в Томской области дифференцированной величины прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемого в целях определения социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом от 17.07.1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», для пенсионеров, проживающих в северной части Томской области и на остальной территории.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН

К политическим правам традиционно относят свободу слова, собраний и манифестаций, создания и деятельности объединений, право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, право на участие в управлении государством.

Прошедший год ознаменовался выборами Губернатора Томской области, а также масштабными выборами глав и депутатов органов местного самоуправления в 153 муниципальных образованиях региона.

Крайне важно было обеспечить реализацию прав избирателей и кандидатов в полном объеме, своевременно пресекать возможные нарушения избирательных прав. Некоторые эксперты-политологи называли эти выборы тест-драйвом избирательной кампании по выборам Президента РФ.

Избирательные кампании дают возможность сделать важный шаг к обеспечению важнейшего конституционного права граждан – на участие в управлении делами государства.

С целью мониторинга и обобщения информации о нарушениях избирательных прав граждан в 2017 году в день выборов в аппарате Уполномоченного было организовано дежурство сотрудников для оперативного получения сообщений о нарушениях избирательных прав.

Работа по отслеживанию информации о нарушениях велась в режиме постоянного обмена данными с избирательными комиссиями и органами прокуратуры. Жалоб было немного. Они касались выявления факта нахождения в списках избирателей людей, снявшихся с регистрационного учета и выехавших на другое место жительства, неполучения привычных приглашений на выборы (заявителям разъяснялась возможность использовать сайт Избирательной комиссии Томской области, где сформированы сведения об избирательных участках применительно к конкретному адресу), а также запрета осуществлять видеосъемку волеизъявления гражданина. Обратившимся были разъяснены требования законодательства к производству фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования.

Сфера соблюдения политических прав граждан постоянно находится в поле зрения правозащитников. Уполномоченные по правам человека в силу своего особого статуса, вносят свой вклад в обеспечение соблюдения избирательных прав граждан на всех стадиях избирательного процесса, в том числе предшествующих непосредственно выборам.

В частности, именно, в компетенции Уполномоченного проследить за обеспечением избирательных прав лиц, содержащихся под стражей, под домашним арестом, а также находящихся в учреждениях психоневрологического профиля дееспособных граждан.

В целях реализации одной из основных задач Уполномоченного по правам человека в Томской области – правого просвещения по вопросам прав и свобод человека и гражданина – совместно с Избирательной комиссией Томской области и Департаментом социальной защиты населения Томской области летом 2017 года была подготовлена и выпущена брошюра – «Памятка избирателю».

Брошюра содержит информацию о порядке включения в список избирателей на выборах Губернатора Томской области, о порядке голосования на выборах Губернатора, справочную информацию с контактами избирательных комиссий и надзорных структур.

Значительный блок информации был посвящен особенностям реализации активного избирательного права лицами с ограниченными возможностями здоровья.

Весь тираж был заблаговременно роздан жителям региона через органы социальной защиты Томской области.

Региональный Уполномоченный неоднократно обращал внимание на необходимость уделить особое внимание практике голосования людей с ментальными особенностями (в психоневрологических интернатах, психиатрических больницах) с целью не допустить ущемления свободы волеизъявления дееспособных граждан.

Реализация избирательных прав людей с инвалидностью стала предметом обсуждения на совещании, прошедшем в формате «круглого стола», организованном Избирательной комиссией Томской области и Администрацией Томской области в июле прошлого года. В работе совещания принял участие региональный Уполномоченный, представители избирательных комиссий различных уровней, органов исполнительной власти Томской области, некоммерческих организаций, областного ГБ МСЭ, Пенсионного фонда



РФ. Одним из основных вопросов, который обсуждали участники совещания, было обеспечение беспрепятственного доступа к зданиям и помещениям для голосования избирателей, являющихся инвалидами, а также оснащение избирательных участков необходимыми вспомогательными средствами.

Накануне выборов Уполномоченный совместно с заместителем председателя Избирательной комиссии Томской области Е. Корф выборочно проверили несколько избирательных участков в городе Томске на предмет их доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Необходимо отметить, что значительное количество избирательных участков традиционно размещаются в образовательных учреждениях, которые, в большинстве своем, не реализуют инклюзивное образование, и, соответственно, не в полной мере приспособлены к различным нуждам детей с особыми потребностями.

Таким образом, и взрослые избиратели с ограниченными возможностями здоровья (включая ограничения опорно-двигательного характера, по зрению, слуху) нередко испытывали сложности с реализацией своих избирательных прав.

Справедливости ради надо сказать, что органами государственной власти и местного самоуправления Томской области в последние годы предпринимаются меры по решению этой проблемы: на участках стали появляться специальные приспособления для слабовидящих, на входных дверях монтируются кнопки для вызова помощи и т.д. Но говорить о том, что проблема полностью решена, пока рано.



10 сентября 2017 года в Томске с рабочим визитом побывала член Мониторинговой группы по наблюдению на выборах Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека И. Киркора. Одна из основных задач поездки – сбор объективной информации

о ходе избирательных кампаний в субъектах Российской Федерации, а также предупреждение и урегулирование конфликтов, связанных с нарушением избирательных прав граждан.

Особенности организации голосования, подсчета голосов и установления итогов голосования на досрочных выборах Губернатора Томской области, обеспечение доступной среды для людей с ограниченными возможностями здоровья стали предметом обсуждения на рабочей встрече, в которой приняли участие И. Киркора, Председатель и секретарь Избирательной комиссии Томской области Э. Юсубов и М. Маевская, Уполномоченный по правам человека в Томской области Е. Карташова. Отдельным вопросом для обсуждения стал порядок работы с обращениями избирателей.

В день голосования И. Киркора вместе с региональным Уполномоченным посетили избирательный участок, расположенный в здании Томской областной психиатрической больницы, побеседовали с наблюдателями, с председателем УИК, заявлений о нарушении избирательных прав не поступило. Также член Мониторинговой группы и региональный омбудсмен посетили избирательный участок, расположенный в студенческом общежитии Томского политехнического университета, жалоб на нарушение избирательных прав не выявлено.

Не теряет актуальности и тема реализации избирательных прав, в том числе гражданами с инвалидностью, в местах содержания под стражей.

10 сентября Уполномоченный побывала в СИЗО-1 (г. Томск) с целью ознакомления с ходом выборов в режимном учреждении. В местах для голосования для арестованных была обеспечена возможность сделать свой выбор тайно – кабины для голосования смонтированы так, что исключалась возможность наблюдать за голосующим, в помещении были размещены информационные материалы, подготовленные избирательной комиссией. Уполномоченный по правам человека побеседовала с несколькими гражданами, голосовавшими на выборах Губернатора Томской области в стенах СИЗО – жалоб на нарушения избирательных прав в следственном изоляторе не поступило.

Работа по отслеживанию информации о нарушениях велась в режиме постоянного обмена данными с избирательными комиссиями и органами прокуратуры.

Необходимо отметить, что благодаря усилиям членов избирательных комиссий, сотрудников правоохранительных органов, на избирательных участках на прошедших 10 сентября 2017 года выборах был порядок, а выборы прошли на высоком уровне. Свой вклад внесли в это и наблюдатели, действовавшие в целом компетентно и результативно.



## *О соблюдении прав граждан при проведении публичных мероприятий*

В минувшем году 26 марта по России прошла «волна» протестных акций, всего состоялось 136 публичных мероприятий, в том числе 45 – несогласованных. Важно, что Томск вошел в число 46 городов, где власти в этот день не препятствовали массовому публичному мероприятию, проходившему под лозунгом борьбы с коррупцией в органах государственной власти, при этом нарушений общественного порядка допущено не было. Данный факт зафиксирован в докладе Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, в котором анализируется практика соблюдения конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий.

В 2017 году в адрес Уполномоченного поступило несколько жалоб граждан на сложности, возникающие при согласовании публичных мероприятий, в том числе на невозможность их проведения в центральной части города Томска. Заявители также говорили о необоснованном, по их мнению, привлечении к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичного мероприятия. В большинстве случаев томичи обжаловали принятые решения в судебных инстанциях. Осознавая установленный законом запрет на вмешательство в осуществление правосудия, Уполномоченным были даны разъяснения по процедуре обжалования вынесенных судом постановлений, а также разъяснен порядок обращения в Европейский суд по правам человека с соответствующим заявлением.

Согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, каждый имеет право на свободу мирных собраний. Реализация этого права не должна подлежать никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц (ст.11 Конвенции).

Эта норма получила свое развитие в национальном законодательстве. Согласно статье 31 Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования.

Ст. 55 Конституции РФ устанавливает, что ограничение прав правомерно и возможно в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом такие ограничения могут быть установлены только федеральным законом.

Более подробно вопросы проведения мирных собраний урегулированы Федеральным законом №54-ФЗ от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Как отмечает Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, существующий объем нормативно-правового регулирования проведения публичных мероприятий в нашей стране в целом соответствует международным стандартам. Однако назрело решение о внесении определенных изменений в действующее законодательство РФ, регулирующее данную сферу отношений. При этом нуждается в корректировке и практика немотивированных отказов в осуществлении гражданами своего конституционного права на свободу собраний.

Еще в июне 2012 года в федеральное законодательство, регулирующее указанные правоотношения, были внесены изменения, усложнившие проведение публичных мероприятий, были введены новые требования к организаторам и участникам этих мероприятий и одновременно многократно увеличены штрафы за нарушение порядка проведения акций. Региональные законодатели обязаны были установить «дополнительные» перечни мест, где запрещено проводить публичные мероприятия, а исполнительная власть – определить площадки, где разрешалось митинговать.

Частью 1.1. ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны определить единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места – специально отведенные места.

В то же время указанная норма, наделяющая органы исполнительной власти субъекта РФ полномочием определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места,

постановлением Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 года №4-П была признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой ею – вопреки вытекающим из Конституции РФ требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования – нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами исполнительной власти субъектов РФ специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного толкования, а, следовательно, и произвольного применения.

Указанным постановлением определено, что федеральному законодателью надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом указанного Постановления КС РФ – внести необходимые изменения в правовое регулирование определения специально отведенных мест.

Впредь до внесения в правовое регулирование соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.

Постановлением Администрации Томской области от 28.12.2012 № 545а «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Томской области» такие специально отведенные места определены.

В городе Томске на сегодняшний день это площадь перед Дворцом народного творчества «Авангард» (ул. Бела Куна, д. 20); и площадку на территории сквера по ул. Высоцкого (разворотное кольцо). Обе эти площадки расположены на значительном удалении от центральной части города.

Томичи обоснованно высказывают свое мнение о том, что провести массовое мероприятие в центре города Томска становится все труднее, при этом добираться до специально отведенных мест многим неудобно и долго. Это один из факторов, который может негативно повлиять на число несогласованных протестных акций.

В данном случае будет уместным процитировать Уполномоченного по правам человека в РФ Т. Москалькову, которая считает, что россияне должны иметь возможность проводить публичные мероприятия не только на окраинах городов, но и в центре, «где люди могли бы собраться и сказать, что думают о сегодняшнем дне, о России, о власти».

В 2017 году Президент Российской Федерации В. Путин поручил Генпрокуратуре РФ проанализировать практику применения законодательства РФ в части, касающейся обеспечения права россиян собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования.

По мнению регионального Уполномоченного, необходимо также изучить практику проведения публичных мероприятий, обусловленных быстрой реакцией на какие-либо общественно-значимые, резонансные события. Особого внимания заслуживают публичные мероприятия, которые проходили с формальным нарушением установленных законом процедур. К таковым могут быть отнесены различные флеш-мобы, записи видеообращений к должностным лицам органов государственной власти и т.д.

Хочется надеяться, что по итогам этой аналитической работы будут подготовлены поправки в действующее законодательство, делающие реализацию права на свободу мирных собраний более простой.

Ведь именно публичное мероприятие позволяет привлечь внимание и государственных органов, и общественности к какой-то значимой проблеме. И то, насколько полно государство гарантирует реализацию этого права, является индикатором уровня демократизации общества.

## **ПРАВО НА СВОБОДНЫЙ ТРУД И ОТДЫХ**

Вряд ли может быть счастливым человек, не уверенный в завтрашнем дне. Одной из основ для такой уверенности является наличие постоянной работы.

Провозглашая себя социальным, государство должно создавать гражданину максимум условий для его трудовой самореализации. Комплекс трудовых прав многогранен и включает в себя право зарабатывать на жизнь работой по своему выбору, право на получение вознагражде-

ния за труд, право на безопасные условия труда, право на отдых, право на получение гарантированных законодательством мер государственной поддержки в сфере реализации трудовых прав и т.д.

Конституция РФ признает и гарантирует трудовые права граждан.

Но анализ поступающих к государственному правозащитнику обращений показывает, что трудовые права работников очень уязвимы. Их нарушения имеют место на всех этапах трудового процесса: при трудоустройстве, в ходе исполнения трудовой функции и при увольнении.

В первую очередь со сложностями в поисках работы сталкиваются люди с особым статусом: освободившиеся из мест лишения свободы, трудоспособные инвалиды, граждане предпенсионного возраста, преимущественно женщины, от которых потенциальный работодатель отказывается еще до собеседования, только на основании информации о возрасте. Случаи явной дискриминации по возрастному признаку при трудоустройстве очень распространены в регионе, но такие факты весьма трудно доказать.

В соответствии с действующим законодательством лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, признаны испытывающими трудности в поиске работы. В связи с чем государство должно оказывать содействие в их занятости.

Такое содействие оказывается. Но иногда Уполномоченный сталкивается с формальным отношением к выполнению этой задачи.

Так, например, при посещении одной из томских исправительных колоний государственный правозащитник ознакомилась с информацией, размещенной в терминале с электронной базой данных, содержащей сведения о региональных вакансиях для поиска подходящей работы лицами, готовящимися к освобождению. Обратило на себя внимание то, что среди вакансий оказались такие, как «военнослужащий», «медсестра в детский стационар», «преподаватель в колледже, университете». Однако на эти вакансии не смогут трудоустроиться люди, имеющие судимость.

Конечно, к большому сожалению, не все вчерашние осужденные настроены найти работу и вести законопослушный образ жизни. Но те, кто нацелен на это, должны получить реальную поддержку и помощь.

В ходе личного приема Уполномоченного один из освобожденных из колонии граждан предоставил список вакансий, полученный им в центре занятости населения. В данном списке значатся, в числе прочих, следующие вакансии: подсобный рабочий и дворник в детский сад, дворник

в Управление ФСБ России по Томской области. Информация о трудоустройстве в такие организации была воспринята с удивлением как самим гражданином, так и сотрудниками аппарата Уполномоченного.

Подобрать подходящую вакансию, используя интерактивный портал службы занятости населения Томской области, также не удалось. На портале предусмотрен поиск для особой категории «Освобожденные из учреждений исполнения наказаний», однако при формировании запроса портал предоставлял информацию об отсутствии каких-либо вакансий.

Уполномоченный рекомендует скорректировать подход государственных структур к содействию в трудоустройстве лиц, которым предстоит освобождение из колонии.

Одной из форм государственной поддержки граждан, которые не могут найти работу, является пособие по безработице. Цель его выплаты – предоставление человеку средств к существованию на период поиска места работы. В процессе рассмотрения одного из обращений к Уполномоченному было установлено, что не все граждане, подпадающие под статус безработного, могут получать это пособие. Так, в признании безработным и, соответственно, в назначении пособия, отказывают заявителям, у которых нет «прописки». Тема отсутствия регистрации по месту жительства и возникающие в связи с этим проблемы не раз поднималась в докладах Уполномоченного. Она по-прежнему актуальна и болезненна для людей.

Между тем в соответствии с действующим законодательством регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Отказ в признании граждан, не имеющих регистрации, безработными в письме Министерства труда и социальной защиты РФ от 15.12.2015 года № 16-1/В-814 обоснован следующим образом:

«введение требования учета (регистрации) безработных граждан по месту жительства не направлено на ущемление их права на защиту от безработицы. Оно обусловлено необходимостью создать наиболее благоприятные условия для поиска гражданином подходящей работы в пределах именно той местности, где он проживает. Вместе с тем, учитывая, что

---

2 Ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации»

реализация указанного права предполагает получение соответствующих социальных гарантий, в том числе пособия по безработице, законодатель вправе предусматривать в федеральном законе как порядок и условия признания гражданина безработным, так и определенные организационно-учетные правила, с одной стороны, способствующие беспрепятственной реализации каждым права на защиту от безработицы, включая право на получение пособия по безработице, а с другой стороны – исключающие возможность злоупотребления данным правом, в частности путем его реализации не только по месту жительства».

Таким образом, чтобы избежать злоупотребления правом на получение пособия по безработице, выбран наиболее легкий путь: нет регистрации – нет пособия, хочешь получать пособие – обращайся в суд за установлением факта проживания на соответствующей территории.

Возможно, межведомственное взаимодействие государственных органов могло бы снять с граждан без регистрации бремя доказывания факта проживания на определенной территории, но внесудебных путей решения этой проблемы нет.

Жалобы от трудоустроенных граждан можно разделить на две группы: жалобы от официально трудоустроенных граждан и жалобы от граждан, которые работали без оформления трудового договора.

Безусловно, в случае официального трудоустройства восстановить права граждан, в целом, реально. Но при этом в аппарат Уполномоченного с 2013 года ни разу не поступали жалобы на работодателя, не оформляющего отношения с работником, если такой работодатель не нарушает установленных устных договоренностей об условиях труда.

О чем это может свидетельствовать? О том, что работник согласен работать без оформления трудовых отношений. Главное, чтобы платили.

Почему работник согласен? Мотивы разные, кто-то подрабатывает находясь на пенсии, кто-то не желает делать отчисления по исполнительному листу, а кто-то от безысходности, от того, что не может найти законопослушного работодателя, согласного оформлять трудовые правоотношения в рамках правового поля.

Безусловно, именно готовность работодателя трудоустроить официально, а не желание работника, является определяющим в решении вопроса о характере трудоустройства.

На обеспечение данной готовности работодателя и нацелена современная государственная политика. Но пока, как показывает практика ра-

боты, большая часть поступающих в приемную Уполномоченного жалоб на нарушение трудовых прав, поступает от работников, работающих без заключения трудового договора.

Жалобы в большинстве случаев связаны с материальным аспектом работы – с оплатой труда.

*Так, например, в ноябре 2017 года в аппарат Уполномоченного обратились две женщины с жалобой на работодателя, который несколько месяцев не выплачивал им заработную плату. В процессе беседы было установлено, что заявительницы работают без оформления трудового договора, нет ни одного документа, который мог бы подтвердить факт их работы на предпринимателя. Есть только свидетели – такие же работницы, как и заявители, но они не хотят терять работу и поэтому не готовы идти в качестве свидетелей в суд.*

Учитывая указанное, ограничиться одними рекомендациями идти «за правдой» в суд или в другие правозащитные структуры было бы не совсем правильно. Разъяснив заявительницам, что в сложившейся ситуации возможность восстановления их прав в большей степени зависит не от контрольно-надзорных структур, а от готовности работодателя признать задолженность и выплатить ее, помощник Уполномоченного пригласил предпринимателя на беседу для выяснения его позиции по данному вопросу. Работодатель задолженность отрицать не стал и гарантировал, что обязательно рассчитается с работницами при поступлении денежных средств на его счет от контрагентов по договорам. В конце декабря 2017 года предприниматель погасил перед женщинами задолженность по заработной плате.

При этом заявительницам было разъяснено, каким рискам они подвергают себя, работая и дальше без заключения трудового договора.

Не так благополучно окончилась другая история.

В апреле 2017 года к правозащитнику с просьбой о помощи обратились два пожилых мужчины, 76 лет и 79 лет.

*Как пояснили заявители, более пяти лет они работали в ООО «Риэлтстрой НЭБ», которое находится в г. Томске. В организации они исполняли функции сторожей и дворников. При этом работодатель отказывал пенсионерам в официальном трудоустройстве. С 1 декабря*



*2015 года заявителям прекратили выплачивать зарплату. Таким образом, без оплаты труда они проработали еще 9 месяцев – до сентября 2016 года. На их письменные обращения в адрес работодателя (с просьбой выплатить заработанные средства) ответа пенсионеры не получили. Задолженность ООО перед пожилыми мужчинами составляет 65 тыс. руб и 71 тыс. руб. соответственно.*

Анализ приложенных к обращению документов давал основания полагать, что имели место трудовые правоотношения, и, соответственно, именно трудовые права граждан нарушены.

В целях оказания содействия заявителям оперативно было подготовлено письмо к прокурору района с просьбой защитить права пенсионеров мерами прокурорского реагирования.

В мае 2017 года по результатам прокурорской проверки учредителю ООО «Риэлтстрой НЭБ» было внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства с требованием признать отношения трудовыми и произвести расчет с работниками.

Поскольку в последующем заявители так и не получили расчета, Уполномоченный вновь обратился к прокурору с просьбой сообщить о результатах рассмотрения указанного представления. Из ответа следует, что «по результатам рассмотрения обращения на имя руководителя ООО «Риэлтстрой НЭБ» внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства, которое направлено посредством почтовой связи. Вместе с тем, сведений о получении обществом данного представления не имеется, в связи с чем оно направлено повторно факсимильной и почтовой связью».

Между тем, как выяснилось позже, в июне 2017 года ООО «Риэлтстрой НЭБ» признано несостоятельным (банкротом), в отношении него открыто конкурсное производство сроком на 6 месяцев.

В целях оказания содействия пенсионерам, прокурор внес представление об устранении нарушений трудового законодательства теперь уже конкурсному управляющему ООО с требованием внести задолженность по заработной плате в реестр требований кредиторов.

Уполномоченный также в ноябре 2017 года обратился к конкурсному управляющему в интересах заявителей.

Однако вряд ли доводы в защиту прав двух пенсионеров тронули чье-то сердце – задолженность перед мужчинами так и не погашена.

Выявленная в результате рассмотрения данного обращения информация о работодателе направлена для сведения и возможного исполнения в работе координатору трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений на территории города Томска.

Как и в прежние годы, в числе обращений о нарушении трудовых прав, поступивших в аппарат Уполномоченного в 2017 году, были жалобы на невыплату заработной платы в условиях банкротства предприятия-работодателя.

Процедура взыскания задолженности в таких случаях детально урегулирована законодательством и все, что может сделать Уполномоченный в данной сфере, это еще раз акцентировать внимание властей на проблемном предприятии, что и делается при рассмотрении таких обращений.

*Для сведения: по данным Государственной инспекции труда в Томской области по состоянию на 31.12.2017 г. общая сумма задолженности по заработной плате в организациях Томской области составляла 52 млн. 176 тыс.рублей в отношении 878 работников.*

*Предприятия-должники:*

1. ООО «Авиакомпания Томск Авиа» – 10501 тыс. рублей в отношении 428 человек, финансово несостоятельное (банкрот). С момента включения ООО в реестр по 31.12.2017 года погашено 83 млн. 651 тыс. рублей.

2. ОАО «ТЗИА» – 20593,00 тыс. рублей в отношении 294 человек, финансово несостоятельное (банкрот).

3. ООО «СК «Берег» – 3085,00 тыс. рублей в отношении 50 человек, финансово несостоятельное (банкрот).

4. АО «СТХМ» – 234 тыс. рублей в отношении 19 человек, финансово несостоятельное (банкрот). С момента включения АО в реестр по 31.12.2017 года погашено 335 тыс. рублей.

5. ООО «Томремстрой» – 1387 тыс. рублей, в отношении 19 человек.

6. АО «СИ Сибспецпроектреставрация» 3078 тыс. рублей в отношении 33 человек.

7. ООО «Спецтехника Северск» 1351 тыс. рублей в отношении 31 человек.

Жалобы на другие условия труда, не связанные с вознаграждением за труд, в аппарат Уполномоченного поступают гораздо реже.

К их числу относятся жалобы на отстранение от работы педагогов в связи с отсутствием у них прививки от гриппа, жалобы на дискриминацию со стороны работодателя, на отказ создать соответствующие условия труда для инвалида, ставшего таковым вследствие профзаболевания, и пр.

В целях оказания содействия заявителям давались разъяснения о способах защиты трудовых прав, оказывалась помощь в сборе документов, которые можно использовать для восстановления прав в судебном порядке.

Жалобы на нарушение прав граждан, связанные с несчастными случаями на производстве, в 2017 году к Уполномоченному не поступали.

*Для сведения: по информации, предоставленной Государственной инспекцией труда в Томской области, в 2017 году по сравнению с 2016 годом в организациях Томской области произошло уменьшение количества несчастных случаев: со смертельным исходом на 58 %, тяжелых на 11 %.*

Жалобы граждан на нарушение их прав при увольнении, поступившие к Уполномоченному в 2017 году, были связаны с несогласием гражданина с самим фактом увольнения либо с нарушением процедуры увольнения.

*Так, например, к Уполномоченному с просьбой о помощи обратилась женщина, которая за несколько месяцев до обращения уволилась по собственному желанию и не могла добиться того, чтобы работодатель вернул ей трудовую книжку. После разъяснительной работы, проведенной с кадровым работником организации-работодателя, трудовая книжка была возвращена заявительнице. Ей также даны разъяснения, как защитить свои права.*

В целом анализ поступивших обращений по вопросам, связанным с нарушением трудовых прав, показал, что в 2017 году произошло снижение количества обращений по данным вопросам.

В аппарат Уполномоченного поступило 94 обращения граждан, что составляет около 4 % от общего числа зарегистрированных обращений (в 2016 году по вопросам нарушения трудовых прав поступило 160 обращений – 10 % от общего числа). Возможно, эти цифры свидетельствуют о том, что люди лучше сейчас информированы о контрольно-надзорных структурах в данной сфере и сразу направляют свои обращения именно туда.

Необходимо отметить, что специфика рассмотрения Уполномоченным обращений о нарушении трудовых прав граждан состоит в том, что государственный правозащитник не подменяет иные органы (прокуратуру, трудовую инспекцию). Поэтому Уполномоченный по результатам

рассмотрения таких обращений делает акцент на разъяснительной работе и консультативной помощи.

В рамках правового просвещения Уполномоченным в 2017 году в средствах массовой информации размещались информационные материалы по «трудовым вопросам», в том числе на темы: «последствия работы без официального трудоустройства», «что делать в случае незаконного увольнения» и пр.

## **О СОБЛЮДЕНИИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ**

К основным правам и свободам человека и гражданина Конституция Российской Федерации относит право на жилище (ч. 1 ст. 40). Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают необходимые условия для осуществления гражданами конституционного права на жилище.

В 2017 году, как и прежде, в аппарат Уполномоченного неоднократно поступали жалобы граждан на то, что они не могут дождаться расселения из аварийного жилья.

В соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» одной из приоритетных задач государства в области жилищной политики является ликвидация аварийного жилищного фонда.

До 1 сентября 2017 года перед органами государственной власти и органами местного самоуправления была поставлена задача по ликвидации аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года.

Завершили реализацию программы и предоставили отчеты о завершении программы 59 субъектов Российской Федерации, среди них Томская область<sup>3</sup>.

По словам заместителя Губернатора по строительству и инфраструктуре Е. Паршуту, те дома, которые были признаны аварийными до января 2012 года, расселены на 100 %<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> <http://fondgkh.ru/>

<sup>4</sup> <http://www.tomsk.ru/news/view/129590>

На реализацию программы в 2017 году было выделено 467 885,8 тыс. рублей, в том числе средств областного бюджета – 455 910,4 тыс. рублей, средств местных бюджетов – 11 975,4 тыс. рублей.

В 2017 году расселено 1465 человек из 443 жилых помещений, в 2016 году – 1896 человек из 752 жилых помещений.

В рамках исполнения региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2013-2017 годах на территории Томской области переселились 6977 человек из 2470 квартир, расселено 100406,99 кв. м аварийного жилищного фонда.

Несмотря на завершение программы переселения из аварийного жилья, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, для людей остается открытым вопрос о том, каким образом будет осуществляться переселение граждан из домов, которые признаны аварийными после этой даты. В связи с этим можно с уверенностью говорить о том, что проблема аварийного жилья не потеряет своей актуальности в ближайшие годы. Очень важно выявить те дома, проживание в которых представляет опасность для жизни людей, и во избежание трагедий решать вопрос с их расселением в первоочередном порядке.

Вот один из примеров обращений, связанных с аварийностью домов.

*В июле 2017 года в адрес Уполномоченного поступило обращение от Р., которая жаловалась на бездействие органов местного самоуправления по вопросу проведения ремонта многоквартирного дома. Дом, в котором проживал заявитель, был введен в 1920 году (!) и в течение долгого времени находился в крайне неудовлетворительном техническом состоянии.*

*В процессе работы над обращением было установлено, что дом был включен в городскую целевую программу «Сохранение деревянного зодчества г. Томска» на 2009–2013 годы, утвержденную Решением Думы г. Томска от 07.10.2008 № 1016 как объект, являющийся ценной исторической средой. Целями программы являлись сохранение, восстановление и реставрация объектов деревянного зодчества, создание комфортных условий для проживания в исторических районах города и предпосылок для инвестирования в сохранение культурного наследия города Томска. В рамках названной программы работы по реконструкции и восстановлению дома так и не были проведены.*

*В соответствии с отчетом, по результатам визуального обследования технического состояния строительных конструкций жилого дома, выполненного в 2012 году специализированной организацией, жилой дом являлся аварийным и подлежал сносу или реконструкции.*

*Вместе с тем, в 2013 году заключением Межведомственной комиссии для оценки жилых помещений муниципального жилищного фонда жилой дом был признан подлежащим капитальному ремонту.*

*По информации, предоставленной Региональным фондом капитального ремонта многоквартирных домов Томской области, работы по капитальному ремонту планировалось начать не раньше 2023 года, а их проведение будет осуществляться в несколько этапов, вплоть до 2040 года.*

*В связи с этим Уполномоченный обратилась в органы прокуратуры, и в августе 2017 года в адрес Мэра Томска было внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства и пересмотре решения, принятого Межведомственной комиссией для оценки жилых помещений муниципального жилищного фонда. Представление прокурора было рассмотрено и удовлетворено.*

*13.11.2017 на заседании Межведомственной комиссии для оценки жилых помещений муниципального жилищного фонда многоквартирный дом был признан аварийным, подлежащим реконструкции. Многоквартирный дом включен в резервный перечень многоквартирных домов, подлежащих расселению в рамках реализации муниципальной программы «Расселение аварийного жилья и создание маневренного жилищного фонда», утвержденной постановлением администрации города Томска от 09.11.2016 № 1174. Жителям рекомендовано обратиться в суд с требованием о незамедлительном расселении жилого дома в связи с тем, что дальнейшее проживание угрожает жизни и здоровью граждан.*

В данном примере обращает на себя внимание два момента:

а) несвоевременное принятие решения о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу (реконструкции), повлекшее затягивание сроков расселения жителей аварийного дома (если бы такое решение было принято в 2013 году, то жители дома уже «продвинулись» бы в очереди на расселение);

б) то, что расселение граждан, проживающих в аварийных многоквартирных домах на территории города Томска, содержащихся в резервном перечне многоквартирных домов, возможно только при условии наличия экономии денежных средств в ходе реализации мероприятий подпрограммы «Расселение аварийного жилья на 2017–2020 годы».

В 2017 году на цели расселения граждан в бюджете муниципального образования «Город Томск» было предусмотрено 90,6 млн. рублей, на эти средства планировалось расселить один многоквартирный дом, в связи

с обрушением его конструкций и признанием наличия чрезвычайной ситуации локального характера, а также исполнить ряд судебных решений по предоставлению жилых помещений взамен находящихся в аварийных домах. К сожалению, в 2018 году на цели расселения граждан в местном бюджете предусмотрено финансирование в размере 71,9 млн. рублей<sup>5</sup>.

А вот пример обоснованной жалобы на качество жилья, предоставляемого по договору социального найма.

*Квартиру Н. получила от органа местного самоуправления по договору социального найма еще в 2015 году. В качестве основных строительных недостатков заявитель назвала промерзание подоконников, образование наледи на стеклопакетах и появление плесени на потолке одной из комнат вследствие промерзания стены.*

*Согласно направленному в адрес Уполномоченного ответу из районной администрации, в ходе проведенного специалистами управляющей компании обследования квартиры был установлен факт промерзания стены и образования плесени в результате дефекта межпанельного шва. Застройщик пообещал, что в весенне-летний период проведет работы по устранению обнаруженного дефекта.*

На протяжении 2017 года в аппарат Уполномоченного по прежнему поступали обращения и жалобы по проблеме обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, жилыми помещениями.

*В декабре 2016 года к Уполномоченному с просьбой о помощи обратился С., который просил помочь ему получить жилье, так как он вырос в детском доме и имеет статус лица из числа детей, оставшихся без попечения родителей. Мать была лишена родительских прав, когда С. было 8 лет, отец уклонялся от его воспитания.*

*Причем, как С. указал в своем обращении, ранее он и его родная сестра были включены в список детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жильем, однако сестре жилье предоставлено, а его из списка исключили. Несколько раз С. обращался в администрацию Наргинского сельского поселения Молчановского района с заявлением о включении его в список, но безуспешно.*

*На момент обращения к государственному правозащитнику С. было 22 года и 10 месяцев. Возраст в данном вопросе имеет принципиальное значение, так как решение о включении С. в список детей-сирот,*

<sup>5</sup> <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/4ue>

*подлежащих обеспечению жильем, в досудебном порядке может быть принято только до достижения им 23 лет.*

*Для того чтобы разобраться в ситуации, был сделан запрос в Администрацию Наргинского сельского поселения. Из полученного ответа следовало, что С. никогда не состоял в списке лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жильем. Поскольку данная информация противоречила сведениям, которые сообщил заявитель, Уполномоченным было принято решение обратиться в районную прокуратуру с просьбой провести проверку. Прокуратурой установлено, что решением районной комиссии С. и его сестра все же были приняты на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и включены в списки очередности на получение жилья еще в 2002 году. В 2007 и в 2009 годах Администрация Наргинского поселения предоставляла в детский дом сведения о том, что С. и его сестра стоят в очереди на получение жилья как дети, оставшиеся без попечения родителей. Но позднее администрация сочла, что претендовать на жилье С. уже не вправе.*

*В связи с указанным, Главе Наргинского поселения Прокурором Молчановского района было внесено представление об устранении нарушения закона.*

*По результатам рассмотрения данного представления С. включен в список лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями на территории Наргинского сельского поселения 20 февраля 2017 года – за несколько дней до исполнения заявителю 23 лет.*

К основным причинам, по которым дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из их числа своевременно не обеспечиваются жильем, следует отнести:

- отсутствие должного контроля со стороны организаций для детей-сирот по сопровождению документов подопечного;
- отсутствие разъяснительной работы среди детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа;
- отсутствие достаточного финансирования.

По-прежнему поступают к Уполномоченному и жалобы от граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Закон предусматривает следующую очередность предоставления жилищных субсидий, предназначенных для лиц, выезжающих из «северных» районов:



в первую очередь жилищные субсидии предоставляются гражданам, признанным инвалидами I и II групп, а также инвалидам с детства, родившимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях или за пределами указанных районов и местностей (в случае если на дату их рождения местом жительства их матерей являлись районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности);

во вторую очередь жилищные субсидии предоставляются пенсионерам;

в третью очередь жилищные субсидии предоставляются гражданам, признанным в установленном порядке безработными и состоящим не менее одного года на учете в органах службы занятости населения по месту жительства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

в четвертую очередь жилищные субсидии предоставляются работающим гражданам.

Жилищные субсидии предоставляются в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153.

В 2017 году Томская область получила по программе из федерального бюджета только 92,9 миллиона рублей, тогда как в 2016 году – 130,7 миллиона рублей. Как видно, объемы финансирования программы переселения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей сокращаются<sup>6</sup>.

В основном жалобы от граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, касаются движения очереди на предоставление жилищной субсидии, предусмотренной Федеральным законом от 25.10.2002 № 125-ФЗ.

*К Уполномоченному обратилась М. с просьбой разъяснить некоторые вопросы, связанные с движением очереди на получение социальной выплаты в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.*

*С 1998 года М. вместе с сыном стояла на учёте для получения жилищной субсидии в администрации Хасынского района Магаданской области. В 2008 году М. вместе с сыном переехала в Томскую область из Магаданской области и была поставлена администрацией Староруавинского сельского поселения на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении. До настоящего времени семья М. жильем не обеспечена.*

6 <https://www.riatomsk.ru/article/20170317/okolo-60-tomichej-v-2017g-poluchat-subsidii-na-pereselenie-s-severa/>

Департаментом архитектуры и строительства Томской области были даны следующие разъяснения. До 2011 года денежные средства, поступавшие из федерального бюджета на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, предоставлялись только инвалидам. То есть с 2008 по 2011 годы движение второй очереди «пенсионеры» не осуществлялось в связи с отсутствием финансирования.

Выделение денег для второй очереди «пенсионеры» началось только с 2011 года.

В соответствии с Законом Томской области от 09.11.2011 № 304-ОЗ «О направлении средств федерального бюджета на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» Администрация Томской области направляет денежные средства в следующем порядке:

- первая очередь – не менее 70 %;
- вторая очередь – не более 20 %;
- третья очередь – не более 5 %;
- четвертая очередь – не более 5 %.

Список граждан, желающих получить жилищную субсидию, по Томской области формируется ежегодно. Граждане, имеющие право на получение субсидии, сами решают, подавать ли заявления на следующий год.

В очередь люди включаются по дате постановки на учет в качестве нуждающихся в жилье. В зависимости от того, сколько граждан обратится с такими заявлениями, номер в очереди ежегодно меняется в большую или в меньшую сторону. Поэтому нельзя даже примерно сказать, каким будет номер в очереди в следующем году или через несколько лет.

По состоянию на 1 января 2017 г. в очереди на получение жилищной субсидии состояло 5672 семьи, из них получили социальную выплату 54 семьи. Для сравнения:

на 01.01.2016 состояло 5598 семей, из них получили социальную выплату 80 семей;

на 01.01.2015 состояло 5617 семей, из них получили социальную выплату 93 семьи.

*С жалобой на длительную невозможность реализации прав по программе переселения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, действующей в Каргасокском районе, обратилась Д.*

*Согласно полученной информации, Д. была поставлена на учет граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с программой переселения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 1997 году по категории «пенсионеры», которая движется очень медленными темпами. Так, с 2010 года только один гражданин, имеющий право на получение жилищной субсидии, состоящий в очереди на учете в категории «пенсионеры», получил жилищный сертификат.*

*С 2013 года Д. поставлена на учете в списке граждан, имеющих право на получение жилищной субсидии в категории «инвалиды», в связи с тем, что унаследовала очередь умершего супруга. В категории «инвалиды» очередь движется относительно быстрее, начиная с 2010 года, жилищные сертификаты получили 50 граждан.*

*Есть следующая статистика. В 2014 году на территории Каргасокского района было выдано 6 сертификатов, в 2015 году – 11 сертификатов, в 2016-м – всего 5 сертификатов, в 2017 году – также 5 сертификатов.*

Как видно, ожидание сертификатов растягивается на много лет, что вызывает обоснованные нарекания граждан.

Немало проблем доставляет жителям области сфера жилищно-коммунальных услуг. Люди озабочены низким качеством услуг, тем, что не всегда получают достоверную информацию об объемах потребленных ресурсов, многие считают начисления за ЖКУ чрезвычайно высокими.

Жилищным кодексом РФ предусмотрено, что управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Одним из способов управления многоквартирным домом является управление управляющей организацией, которая выполняет работы и (или) оказывает услуги на основании договора управления многоквартирным домом. Данная деятельность управляющих организаций подлежит лицензированию в соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

На территории Томской области лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, в том числе лицензионный контроль за соблюдением лицензионных требова-

ний, осуществляет Департамент ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области (далее – Департамент ЖКХ).

Согласно информации предоставленной Департаментом ЖКХ, по состоянию на 31.12.2017 на территории Томской области лицензию имели 140 управляющих организаций. Случаи аннулирования лицензии отсутствуют. В 2017 году прекращено действие 6 лицензий: 4 – на основании заявления лицензиата о прекращении деятельности по управлению многоквартирными домами, 2 – в связи с ликвидацией лицензиатов на основании соответствующих выписок из ЕГРЮЛ.

В рамках государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Департаментом ЖКХ осуществляются преимущественно внеплановые проверки, основанием проведения которых являются обращения граждан.

В 2017 году количество обращений, поступивших в Департамент ЖКХ, снизилось на 3,5% по сравнению с 2016 годом (6479 обращений) и составило 6255.

Большая часть обращений, поступающих в Департамент ЖКХ, затрагивает вопросы, связанные с порядком начисления платы и оплаты жилищно-коммунальных услуг (в том числе вопросы, связанные с легитимностью проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных жилых домах), вопросы нарушения правил содержания и ремонта МКД, нарушения уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами.

К Уполномоченному поступают обращения аналогичного содержания.

*П. обратилась к омбудсмену с жалобой на действия ООО «Управдом».*

*Департаментом ЖКХ была проведена проверка, которой установлено, что в ноябре 2017 года в очном голосовании на собрании собственников участвовало менее 50% голосов от общего числа голосов в доме. То есть кворум, необходимый для принятия решений на данном общем собрании, в том числе для принятия решения о выборе способа управления, отсутствовал. Объем потребления коммунального ресурса электроэнергии, использованный в целях содержания общего имущества, за период май – июль 2017 года, рассчитанный ООО «Управдом» для потребителей многоквартирного дома, превышает норматив, что является нарушением ч. 9.2 ст. 156 Жилищного кодекса РФ. Расчет размера платы за содержание жилых помещений №№ 8, 9 и нежилого помещения № 44 управляющей организацией производится с нарушением ч. 7 ст. 156 Жилищного кодекса РФ, а имен-*

*но: расчет размера платы за содержание жилого помещения за обслуживание домофонного оборудования производится с квартиры, а не с кв.м, для нежилого помещения – плата за обслуживание домофонного оборудования ООО «Управдом» не производится.*

*По результатам проверки вынесены соответствующие предписания в адрес управляющей компании.*

В докладе за 2016 год Уполномоченным затрагивалась проблема незнания населением компетенции специализированных органов, уполномоченных рассматривать те или иные проблемы, возникающие в сфере ЖКХ<sup>7</sup>.

Приказом Минстроя России от 12.01.2017 № 17/пр был утвержден комплекс мер, направленных на информирование граждан об их правах и обязанностях в сфере жилищно-коммунального хозяйства и о реализации приоритетного проекта «ЖКХ и городская среда» на 2017 год. Информирование граждан осуществлялось через печатные и телевизионные СМИ о мероприятиях различной тематики:

- Направление стратегического развития «ЖКХ и городская среда»
- Тарифное регулирование и плата за жилищно-коммунальные услуги.
- Совершенствование системы управления жилищным фондом и контроль за качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг. Деятельность Главного государственного жилищного инспектора.
- Эффективная работа региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов.
- Переселение граждан из аварийного жилья.
- Общественный контроль в сфере жилищно-коммунального хозяйства.
- Государственно-частное партнерство. Привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства.
- Энергосбережение и энергоэффективность.
- Создание эффективной системы утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО).
- Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ).
- Кадры в ЖКХ.

На территории Томска в целях повышения доверия всех участников рынка жилищно-коммунальных услуг по отношению друг к другу

<sup>7</sup> <http://ombudsman.tomsk.ru/docs/report/>

действует Интернет-портал жилищно-коммунального хозяйства «Томск-ЖКХ» (<https://tomsk-gkh.ru/>)<sup>8</sup>. На данном ресурсе много полезных разделов: документы отрасли ЖКХ, тарифы и льготы, форум, вопрос-ответ, онлайн опросы, аналитика и др.

По вопросу соблюдения и защиты прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства в 2017 году Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т. Москальковой был подготовлен доклад, в котором обобщены наиболее актуальные общероссийские проблемы и предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также правоприменительной практики, по названной тематике<sup>9</sup>.

На ежегодной большой пресс-конференции, которая состоялась в 2017 году, Президент Российской Федерации сказал следующее: «Я не считаю, что ситуация развивается позитивно, к сожалению. Проблем больше, чем их решений. Да, решения были приняты в последние годы, да, кое-что поменялось. Недостаточно абсолютно. Думаю, что и региональные власти, и федеральные органы власти, которые за это отвечают, явно не дорабатывают»<sup>10</sup>. Он пообещал ужесточить контроль работы управляющих компаний и исключить их из цепочки посредников при оплате услуг ЖКХ. Президент РФ обратил внимание на то, что коммунальные платежи «зашкаливают» и высказался за ограничение их роста<sup>11</sup>. В настоящее время законопроект о переходе к прямым договорам между собственниками квартир и ресурсоснабжающими организациями находится на этапе согласования с Правительством РФ.

## **СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ**

### ***О соблюдении прав человека в учреждениях, подведомственных УФСИН России по Томской области***

*Статья 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.*

8 <https://tomsk-gkh.ru/about>

9 [http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/analiticheskie\\_materialy](http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/analiticheskie_materialy)

10 <http://www.ntv.ru/novosti/1961639/>

11 <ps://www.vesti.ru/doc.html?id=2966070>

Оказание содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в реализации своих прав, является одним из основных направлений деятельности Уполномоченного, так как в силу своего положения подследственные и осужденные не всегда могут самостоятельно справиться с возникающими у них проблемами.

Согласно нормам действующего федерального законодательства, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации имеет право посещать без специального на то разрешения учреждения, подведомственные УФСИН и УМВД России по Томской области.

По данным Федеральной службы исполнения наказаний, по состоянию на 1 января 2018 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы страны содержалось 602 176 человек, что на 27 979 человек меньше, чем на 1 января 2017 года.

Отмечено снижение числа содержащихся лиц и в учреждениях УИС в Томской области. По информации, предоставленной Управлением ФСИН России по Томской области, общая численность осужденных, подозреваемых и обвиняемых на 01.01.2018 составила 4875 человек (на 185 человек, или на 3,7% меньше, чем год назад). В том числе в исправительных колониях – 3436 осужденных, в ВК №2 – 67, в ЛИУ – 636, в следственных изоляторах – 736.

В учреждениях содержатся 766 человек ВИЧ-инфицированных (на 01.01.2017 – 728), 151 – больной туберкулезом I и II форм ГДУ (на 01.01.2017 – 180), 626 – больных вирусными гепатитами (на 01.01.2017 – 741), 481 – больной наркоманией и токсикоманией (на 01.01.2017 – 518), 103 – имеющих инвалидность (на 01.01.2017 – 153).

По сообщению ФКУЗ МСЧ-70 ФСИН России, в рамках положений постановлений Правительства РФ «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» и «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений», судом на основании медицинского заключения в 2017 году было освобождено от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью 15 осужденных (2016 год – 8) и 6 обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений по этой же причине освобождены из-под стражи в СИЗО (2016 год – 5).

В 2017 году Уполномоченный побывала во всех пяти исправительных учреждениях и двух следственных изоляторах, подведомственных УФСИН России по Томской области (всего – 20 выездов, 2016 год – 19).

В ходе посещений проводился личный прием лиц, отбывающих наказание или заключенных под стражу. Количество желающих пообщаться с Уполномоченным каждый год увеличивается. В 2017 году на личном приеме побывали 125 человек (2014 год – 29, 2015 год – 33, 2016 год – 97).

Количество письменных обращений, поступающих к Уполномоченному от лиц, содержащихся в местах принудительного содержания УИС, ежегодно растет. В 2017 году поступило 683 обращения (2016 – 390), что составило 48,5% от общего числа письменных обращений (1409). От некоторых осужденных поступило по несколько десятков обращений. От родственников граждан, находящихся под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы, за указанный период поступило 33 обращения (в 2016 году – 39), 6 из которых приняты в ходе личного приема Уполномоченного.

### *Количество обращений из мест принудительного содержания*

| Учреждение УИС                 | количество обращений |          |
|--------------------------------|----------------------|----------|
|                                | 2016 год             | 2017 год |
| ФКУ СИЗО-1 г. Томск            | 193                  | 427      |
| ФКУ ИК-2 г. Асино              | 45                   | 84       |
| ФКУ ЛИУ-1 г. Томск             | 44                   | 51       |
| ФКУ СИЗО-2 г. Колпашево        | 40                   | 24       |
| ФКУ ИК-4 г. Томск              | 29                   | 35       |
| Учреждения других субъектов РФ | 28                   | 26       |
| ФКУ ИК-3 г. Томск              | 11                   | 36       |
| Всего                          | 390                  | 683      |

Обращения, поступающие в адрес Уполномоченного из мест принудительного содержания, по тематике разнообразны.

| Тематика обращений   | Количество |
|--|------------|
| Просьба выслать тексты нормативных правовых актов и разъяснения судебной практики по уголовным делам | 176        |
| О разъяснении законодательства   | 119        |
| На действия следственных органов   | 71         |
| На условия содержания в учреждениях УИС  | 69         |
| О праве на жилище  | 54         |
| На качество медицинской помощи   | 49         |
| На судебные акты   | 31         |



| <b>Тематика обращений</b>  | <b>Количество</b> |
|--|-------------------|
| Вопросы социального обеспечения (пенсии, пособия, установление инвалидности и др.) | 24                |
| На действия сотрудников УИС  | 18                |
| Жалобы на действия адвокатов   | 13                |
| Просьба вызвать на личный прием  | 11                |
| Иные   | 48                |

Подследственных и осужденных интересуют различные вопросы, однако в 2017 году наблюдается существенный рост количественных показателей по следующим направлениям: просьбы выслать тексты нормативных правовых актов – 176 (2016 год – 39), дать консультацию и разъяснить законодательство – 119 (2016 год – 96). В предыдущем докладе Уполномоченного говорилось о проблемах, связанных с получением юридической литературы лицами, находящимися под стражей, а также об особенностях бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами.

В ходе посещений следственных изоляторов, а также исправительных колоний в 2017 году установлено, что рекомендации Уполномоченного выполняются. Юридическая литература в библиотеках данных учреждений, в частности УК РФ и УПК РФ, актуализирована, электронные базы нормативных правовых актов, доступные для использования в ряде колоний без подключения к сети «Интернет», обновляются. В то же время имеющегося количества экземпляров юридической литературы чаще всего недостаточно для временного пользования тем количеством лиц, которые находятся под стражей. Однако нужно отметить, что в магазинах, расположенных на территории ИК, есть юридическая литература, которую могут приобрести осужденные при наличии денежных средств на своем счете.

В 2017 году поступило значительное количество обращений (54), связанных с решением жилищного вопроса граждан, отбывающих наказание, в том числе из категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (45). Примеры, когда факт нарушения их жилищных прав подтверждается, далеко не единичны. Только за предыдущий год аппаратом Уполномоченного оказано содействие в инициировании 3 судебных процессов, где вынесены решения в пользу заявителей из числа детей-сирот. В двух случаях в суд в интересах осужденных обращались органы прокуратуры. Примечательно, что наказания за то, что своевременно детей-сирот не включили в списки на получение жилья, никто не понес.

Так, весной 2017 года в ходе личного приема в исправительной колонии № 2 (г. Асино) к Уполномоченному обратился осужденный П.

*Заявитель сообщил, что относился к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По окончании пребывания в государственном учреждении для детей-сирот ему, вопреки закону, не было предоставлено жилое помещение. Со слов П., жилое помещение, в котором ранее проживала его мать, так и не было за ним окончательно закреплено. В итоге он после достижения совершеннолетия остался без жилья.*

*Самостоятельные обращения гражданина в администрацию Асиновского городского поселения результатов не дали. Ему было отказано во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жильем.*

В целях получения дополнительных сведений Уполномоченным был направлен запрос по данной ситуации в администрацию Асиновского городского поселения, полученная информация давала основания полагать, что права заявителя нарушены.

В связи с этим Уполномоченный обратилась в органы прокуратуры с просьбой дать правовую оценку действиям органа местного самоуправления по обеспечению жилищных прав П. и рассмотреть вопрос о возможности принятия мер для защиты его жилищных прав.

В августе 2017 года поступила информация, согласно которой Асиновским городским прокурором проведена проверка, по ее итогам направлено исковое заявление в суд.

В сентябре 2017 года требования прокурора о возложении на администрацию Асиновского городского поселения обязанности включить гражданина П. в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями на территории Асиновского городского поселения, были удовлетворены. Решение суда вступило в законную силу. Хочется надеяться, что решение суда о выделении жилья будет исполнено к моменту выхода П. из колонии.

В первом полугодии 2018 года в целях оказания содействия осужденным, имеющим статус лиц из числа детей-сирот, Уполномоченным запланирован выпуск информационных памяток, содержащих подробную информацию о том, как решать свой жилищный вопрос находясь в стенах исправительного учреждения.

По состоянию на конец 2017 года из всех рассмотренных обращений подследственных и осужденных обоснованными признано небольшое

количество жалоб (8), частично обоснованными – еще 4. На практике встречаются ситуации, которые, на первый взгляд, кажутся простыми, однако для их решения приходится вести переписку с различными инстанциями в течение нескольких месяцев.

Так, во время одного из посещений следственного изолятора № 1 УФСИН России по Томской области к Уполномоченному обратились находящиеся под стражей женщины с жалобой на то, что им не разрешают пользоваться в СИЗО косметикой, как декоративной, так и уходовой.

Достаточно часто подследственные покидают стены СИЗО, их вывозят на следственные действия, в суд, они встречаются с родственниками, мужьями, детьми. Это объясняет их желание выглядеть хорошо. И женщины пользуются «подручными средствами» (например, горелые спички, смешанные с мылом, используются в качестве подводки для глаз).

Само за себя говорит следующее обращение:

*«...ведь прежде всего мы женщины, а потом осужденные, подозреваемые или обвиняемые. Как правило, нам хочется выглядеть хорошо, как полагается женщинам. Здесь содержатся не только молоденькие девушки... но и те, которым необходимо уже скрывать свои изъяны на лице. Нас выводят в общество, даже если это суд, встреча с адвокатами и т.д. А самое главное свидание с близкими, детьми. Им и так тяжело, а посмотрев на наши неухоженные, жёлтые лица, так вообще».*

Между тем Приказом Минюста России от 14.10.2005 г. № 189 утвержден Перечень предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промышленных товаров, а также продуктов питания, которые подозреваемые и обвиняемые в СИЗО могут иметь при себе, хранить, получать в посылках, передачах и приобретать по безналичному расчету. Среди прочего указанный перечень включает в себя косметические принадлежности.

В целях оказания помощи находящимся под стражей женщинам, Уполномоченный направила в адрес начальника ФКУ СИЗО-1 запрос с просьбой разъяснить, что является косметическими принадлежностями, применительно к Приказу Минюста России от 14.10.2005 г. № 189 (можно ли считать ими тушь для ресниц, пудру, тональный крем, уходовую косметику и пр.).

Из полученного ответа следует, что в действующем законодательстве отсутствует определение и перечень косметических средств и принадлежностей. Также из доводов письма следует, что тушью для ресниц, пудрой, тональным кремом, блеском для губ и румянами можно изменить

внешность таким образом, чтобы стало возможным подменить подозреваемых, обвиняемых и осужденных другими лицами. Информация же об уходовой косметике (крема дневные, ночные, и пр.) в ответе отсутствует.

Таким образом, в ответе на запрос омбудсмена запрашиваемая информация была предоставлена не в полном объеме.

В связи с указанным, в Управление ФСИН России по Томской области был направлен еще один запрос с просьбой сообщить, что же входит в перечень косметических средств и принадлежностей, которые, в соответствии с Приказом Минюста России от 14.10.2005 г. № 189, подозреваемые и обвиняемые могут иметь при себе, хранить, получать в посылках, передачах и приобретать по безналичному расчету.

Полученный ответ также не прояснил ситуации – вопрос о пользовании косметикой в СИЗО остался открытым. Управление ФСИН полагает, что крайне необходимо конкретизировать термин «косметические принадлежности» применительно к Приказу Минюста России от 14.10.2005 г. № 189.

В целях определения алгоритма дальнейших действий по оказанию содействия заявителям, Уполномоченный обратилась в прокуратуру Томской области с просьбой сообщить позицию надзорного органа относительно того, что входит в перечень косметических принадлежностей, о которых упоминается в Приказе Минюста России от 14.10.2005 г. № 189.

Согласно ответу прокуратуры Томской области, указанные Уполномоченным предметы (тушь для ресниц, пудра, тональный крем, блеск для губ, уходовая косметика и пр.) все же следует относить к косметическим принадлежностям, и они могут быть включены в перечень предметов первой необходимости, которые подозреваемые и обвиняемые вправе иметь при себе, хранить, получать в посылках, передачах и приобретать по безналичному расчету.

Таким образом, в данной ситуации прокуратура Томской области, в целом, разделяет позицию Уполномоченного по правам человека – разрешение получать в передачах либо приобретать самостоятельно вышеперечисленные косметические принадлежности подследственными женского пола не приведет к дестабилизации деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы.

В июне прокуратура Томской области направила письмо начальнику ФКУ СИЗО-1 с изложенной по данному вопросу позицией, однако это не изменило ситуацию.

В связи с вышеизложенным омбудсмен обратилась в Министерство юстиции Российской Федерации с просьбой дать аутентичное толкование<sup>12</sup> положений изданного им приказа от 14.10.2005 г. № 189, а также изучить возможные варианты решения указанной проблемы, в том числе, возможность внесения изменений в Приказ Минюста России в части конкретизации термина «косметические принадлежности».

Уважаемая Елена Геннадьевна!

в Томской области  
№ 182

Департаментом нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов (далее – ДНПР) Ваше обращение по вопросу использования женщинами, содержащимися в следственных изоляторах косметических средств (письмо от 21.08.2017 № 01-0105-1624) рассмотрено.

2  
Полагаем, что при неукоснительном соблюдении положений приказов Минюста России от 15.02.2006 № 21-деп «Об утверждении Инструкции по охране исправительных учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» и от 23.06.2005 № 94-деп «Об утверждении Инструкции о работе отделов (групп) специального учета следственных изоляторов и тюрем ФСИН России» и соответствующей организации работы оперативных служб, организовать подмену лиц при освобождении из мест содержания под стражей либо каким-либо образом дестабилизировать деятельность учреждений уголовно-исполнительной системы практически невозможно.

С учетом изложенного ДНПР поддерживает Вашу позицию и позицию прокуратуры Томской области о том, что отказ в передаче косметических принадлежностей женщинам, содержащимся в следственных изоляторах может повлечь за собой нарушение их прав и законных интересов.

Позиция ДНПР по данному вопросу доведена до сведения ФСИН России (письмо от 01.09.2017 № 04-106582/17).

И.о. директора Департамента  
нормативно-правового регулирования,  
анализа и контроля в сфере исполнения  
уголовных наказаний и судебных актов

М.П. Валимаа

Как следует из полученного ответа, Департамент нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов Минюста России поддерживает позицию омбудсмена и позицию прокуратуры Томской области, согласно которой отказ в передаче косметических принадлежностей женщинам, содержащимся в следственных изоляторах, может повлечь за собой нарушение их прав и законных интересов.

Учитывая указанное, Уполномоченный обратилась к руководителю ФСИН России Г. Корниенко с просьбой разъяснить Управлению ФСИН России по Томской области порядок применения Приказа Минюста России от 14.10.2005 г. № 189 в части использования косметических принадлежностей женщинами, находящимися под стражей.

Но все оказалось не так просто. Согласно ответу ФСИН России, проведенный сравнительный анализ нормативных правовых актов, регламентирующих содержание под стражей, показал, что правилами внутреннего распорядка СИЗО предусмотрен наиболее широкий ассортимент косметических средств, разрешенных к хранению женщинами. В связи с чем ФСИН России все же считает внесение изменений в нормативные акты, регламентирующие деятельность следственных изоляторов, нецелесообразным.

В подобной ситуации одним из возможных вариантов действий является обращение в суд.

До окончательного разрешения этой спорной ситуации в целях недопущения нарушений прав и законных интересов женщин, находящихся

<sup>12</sup> представляет собой разъяснение норм права, которое дает орган, издавший их

в СИЗО, вопрос, связанный с передачей им косметических принадлежностей, остается на контроле Уполномоченного.

В 2017 году продолжалось взаимодействие Уполномоченного с прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Томской области, региональным Управлением ФСИН России и Общественной наблюдательной комиссией Томской области, которое осуществлялось посредством совместных посещений учреждений УИС, а также обмена информацией о выявленных недостатках и проблемах.

По вопросам, возникающим в сфере медико-социального обслуживания и оказания медицинской помощи подследственным и осужденным, Уполномоченный также взаимодействует с Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Томской области и Главным бюро медико-социальной экспертизы по Томской области.

В феврале 2017 года Уполномоченный совместно с руководителем Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Томской области М. Чиняевым, представителем ФКУЗ МСЧ-70 ФСИН России Г. Селевич, сотрудником прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях А. Болдыревым посетили исправительную колонию строгого режима № 4 (г. Томск).

Во время визита в колонию проверяющими были осмотрены помещения больницы и магазина, где осужденные могут приобрести продукты питания и товары первой необходимости, они также побеседовали с лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы.

Совместно с М. Чиняевым и А. Болдыревым был проведен личный прием 4 человек, на вопросы заявителей были даны разъяснения действующего законодательства, также руководитель территориального органа Росздравнадзора дал сотрудникам МСЧ-70 медицинские рекомендации, касающиеся двух побывавших на приеме осужденных.



В мае 2017 года Уполномоченный, начальник Управления ФСИН России по Томской области Ю. Дорохин, руководитель управления Росздравнадзора М. Чиняев и руководитель – главный эксперт по медико-социальной экспертизе Томского ФКУ

Главное бюро МСЭ В. Перминов провели прием по личным вопросам в лечебно-исправительном учреждении №1 (г. Томск).

В ходе личного приема было рассмотрено три дела: за получением разъяснений обратились осужденные, имеющие серьезные хронические заболевания. Их интересовали вопросы медицинского характера: организация проведения оперативного медицинского вмешательства, основания предоставления инвалидности и назначения дополнительного питания, порядок досрочного освобождения от отбывания наказания по состоянию здоровья. На все вопросы были даны исчерпывающие консультации медицинского и правового характера. Одному из осужденных в ходе рассмотрения обращения оказано содействие в направлении на освидетельствование экспертами МСЭ, а также разъяснен порядок обжалования заключения в случае несогласия с ним.

Уполномоченный по правам человека положительно оценивает практику выезда в колонии руководства и специалистов из медицинских и экспертных организаций, это положительно влияет на качество медицинской помощи и повышает доступность контролирующих структур.

В 2017 году Уполномоченным выявлено несколько обстоятельств, при разбирательстве которых сотрудники УИС были привлечены к дисциплинарной ответственности.

В январе прошлого года Уполномоченный совместно с прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях П. Григорьевым посетили исправительную колонию общего режима № 3 (г. Томск).

При обходе помещений штрафного изолятора к Уполномоченному поступило несколько жалоб на качество оказываемой медицинской помощи, в связи с чем региональный омбудсмен составила разговор с начальником медицинской части исправительной колонии. Во время беседы обсуждались индивидуальные жалобы осужденных, а также условия содержания в колонии лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В ходе визита Уполномоченным выявлен факт перерыва в выдаче осужденному противосудорожного препарата без его отмены в установленном порядке, что является грубым нарушением прав пациента.

По итогам посещения ИК №3 Уполномоченным было направлено письмо начальнику ФКУЗ «Медико-санитарная часть №70» Е. Андрееву с просьбой провести соответствующую проверку и устранить выявленные нарушения. Данный факт не остался без внимания и со стороны органов прокуратуры.

В результате проверки ФКУЗ МСЧ-70 подтвержден факт прекращения лечения без его отмены или коррекции пациенту, имеющему хроническое заболевание. Лечение осужденному восстановлено, начальник медицинской части привлечен к дисциплинарной ответственности.

В мае 2017 года к Уполномоченному поступило несколько обращений из исправительной колонии №4 (г. Томска) в незапечатанном виде.

Данное обстоятельство позволило сделать вывод о том, что обращения осужденных могли быть просмотрены сотрудниками исправительного учреждения. Однако, в соответствии с законом, сотрудники уголовно-исполнительной системы не вправе просматривать жалобы и заявления, адресованные Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ лицами, находящимися в местах принудительного содержания. Корреспонденция должна направляться омбудсмену в закрытом виде.

В связи с выявленными фактами было направлено обращение к начальнику областного Управления ФСИН России Ю. Дорохину с просьбой о проведении соответствующей проверки. На подобные факты руководство УФСИН реагирует принципиально – по итогам проведенной проверки сотрудники, допустившие нарушения, привлечены к дисциплинарной ответственности.

В октябре прошлого года к Уполномоченному поступило несколько обращений от осужденных, отбывающих наказание в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Томской области.

Согласно штампам на конвертах, обращения осужденных переданы в спецотдел исправительного учреждения в августе и сентябре, однако в почтовое отделение поступили только в октябре, то есть с нарушением срока, установленного законодательством. По данному факту начальнику УФСИН России по Томской области Ю. Дорохину вновь была направлена информация с просьбой принять меры по устранению нарушений права осужденных на обращение в государственные органы.

По результатам проведенной проверки областным Управлением ФСИН России, которое осуществляет непосредственный контроль за деятельностью подведомственных учреждений, установлена недостаточная организация работы канцелярии исправительной колонии по подготовке материалов для осуществления закупки марок и конвертов. Заведующее канцелярией должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. Помимо этого, приняты меры профилактического характера, направленные на недопущение аналогичных нарушений в дальнейшей деятельности всех учреждений, подведомственных Управлению ФСИН.



22 ноября 2017 года Уполномоченный совместно с прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и помощником начальника регионального управления ФСИН по соблюдению прав человека в УИС побывали в колонии строгого режима ИК-4 (г. Томск).

При обходе помещений больницы к Уполномоченному поступило несколько жалоб, касающихся качества оказания медицинской помощи.



Кроме того, во время обхода обнаружено, что к пациенту, госпитализированному в больницу 20 ноября с диагнозом «психомоторное возбуждение», применены меры физического стеснения и изоляции без оформления в установленном порядке (руки и ноги больного привязаны к кровати, он лежал

без какой-либо одежды на матрасе, был немного прикрыт одеялом, на кровати не было постельного белья и подушки). Время фиксации пациента не было отражено в медицинской документации, предъявленной омбудсмену и сотрудникам прокуратуры.

Уполномоченный констатирует, что подобные факты являются грубым нарушением прав человека, а также нарушением положений законодательства о психиатрической помощи. Выявленные обстоятельства незамедлительно обсудили с руководством больницы и исправительного учреждения, были даны рекомендации по исправлению ситуации.

По итогам посещения ИК-4 были подготовлены обращения в адрес руководства Управления ФСИН России по Томской области и ФКУЗ «Медико-санитарная часть №70» с просьбой провести проверку по фактам, выявленным во время посещения больницы, и принять меры по недопущению подобных ситуаций впредь.

Прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях выявленный факт отражен в представлении об устранении выявленных в ИК-4 нарушений.

По итогам служебной проверки заместитель начальника филиала «Больница» – врач ФКУЗ МСЧ-70 ФСИН России был привлечен к дисциплинарной ответственности.

В 2017 году по-прежнему в ходе визитов в учреждения УИС Уполномоченный уделяла пристальное внимание условиям содержания лиц, относящихся к уязвимым группам: инвалидов, женщин с детьми, беременных женщин и несовершеннолетних.

Так, в декабре 2017 года в ходе личного приема в исправительной колонии общего режима № 3 к Уполномоченному обратился с просьбой о помощи осужденный С.

Во время разговора заявитель сообщил, что еще до заключения под стражу ему была установлена инвалидность II группы. По состоянию здоровья во время отбывания наказания ему тяжело выходить на ежедневные построения для проверки наличия осужденных.

Согласно действующему законодательству от построения освобождаются осужденные, являющиеся инвалидами первой и второй группы, с учетом медицинских показаний. Их проверка может проводиться по спальным или рабочим местам.

С целью оказания содействия в реализации прав инвалида омбудсмен обратилась к начальнику ФКУЗ «Медико-санитарная часть №70» Е. Андрееву с просьбой вникнуть в ситуацию.

В январе 2018 года в адрес государственного правозащитника поступила информация о том, что осужденному в установленном порядке выдана справка об освобождении от построения по медицинским показаниям.

Кроме этого, в 2017 году во время посещения участка колонии-поселения ФКУ ИК-4 УФСИН России по Томской области Уполномоченный ознакомилась с находящимся в открытом доступе для осужденных документом, регламентирующим перечень продуктов, рекомендованных и запрещенных к передаче лицам, отбывающим наказание.

По результатам изучения этого документа имелись основания полагать, что утвержденный перечень продуктов значительно ухудшает положение осужденных, по сравнению с перечнем, регламентированным федеральным законодательством, и нуждается в существенной корректировке.

Информация о выявленных недостатках была направлена Уполномоченным начальнику УФСИН России по Томской области Ю. Дорохину с просьбой о внесении соответствующих изменений. Проблема была решена конструктивно – проведен анализ перечней, регламентирующих передачу продуктов осужденным, подозреваемым и обвиняемым, разработанных во всех учреждениях УФСИН России по Томской области. Установлено, что указанные перечни разработаны во исполнение пред-

писания Главного государственного санитарного врача ФСИН России 2008 года, которое утратило силу.

В настоящее время учреждения УФСИН России по Томской области при приеме передач руководствуются требованиями законодательства с ограничениями, установленными предписаниями главного государственного санитарного врача ФКУЗ МСЧ-70 ФСИН России от 22 и 27 ноября 2017 года.

В результате перечень продуктов, которые вправе получать подследственные и осужденные в посылках и передачах, а также хранить при себе, был расширен.

### ***О соблюдении прав человека в местах принудительного содержания, подведомственных органам внутренних дел***

По данным регионального Управления МВД России, на территории Томской области расположено 17 изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, из них функционируют 16. В течение 2017 года в них содержалось 5954 (2016 год – 6909) подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в том числе 316 женщин и 52 несовершеннолетних (2016 год – 120).

Ежегодно из ИВС в адрес Уполномоченного поступает незначительное количество обращений от обвиняемых и подозреваемых (2017 год – 2, 2016 – 5). Чаще всего, подследственные направляют жалобы на условия содержания в ИВС после прибытия в следственные изоляторы, подведомственные другому ведомству – УФСИН России по Томской области (2017 – 14, 2016 – 3).

В 2017 году Уполномоченным была продолжена практика личного посещения учреждений, подведомственных УМВД России по Томской области, в том числе для проверки доводов заявителей, которые жаловались на условия содержания.

В феврале 2017 года Уполномоченный побывала в изоляторе временного содержания УМВД России по ЗАТО Северск. Поводом для поездки в г. Северск стало обращение одного из жителей города о нарушении его прав при административном задержании.

В ходе посещения Уполномоченный осмотрела камеры ИВС, где находились 4 человека, отбывающих административное наказание в виде ареста. Во время беседы административно-арестованные озвучили желание

воспользоваться правом на ежедневную прогулку. По закону гражданам, отбывающим административный арест, положена ежедневная прогулка в дневное время продолжительностью не менее часа. Прогулки проводятся на территории места отбывания административного ареста в прогулочных дворах, которые оборудуются скамейками для сидения и навесами от дождя.

В Северском ИВС нет прогулочного двора, отсутствуют окна в камерах, имеются и другие проблемы, потому что изначально здание было построено для других целей. Эти обстоятельства не стали новостью для Уполномоченного, поскольку еще в 2011 году по заявлению прокурора решением Советского районного суда г. Томска помещения ИВС признаны несоответствующими требованиям федерального законодательства. МВД России выделило деньги, было начато строительство нового ИВС, но день окончания стройки по-прежнему далек. Длительное неисполнение решения суда приводит к массовым нарушениям прав граждан.

Ранее Уполномоченный неоднократно обращалась к руководству УМВД России по Томской области с просьбой принять меры, но ситуация практически не менялась, нарушения прав человека в северском ИВС продолжали иметь место.

По итогам посещения изолятора Уполномоченный вновь подготовила обращение к начальнику УМВД России по Томской области А. Буднику и к прокурору Томской области В. Романенко с информацией о том, что в Северске граждане не первый год содержатся в ИВС в ненадлежащих условиях. В связи с отсутствием специальных помещений для отбывания административного ареста в этих же условиях находятся и те, кто совершил менее опасные деяния – административные правонарушения.

Во избежание дальнейших массовых нарушений прав граждан Уполномоченный просила принять меры, направленные на исправление сложившейся ситуации.

По информации, предоставленной Управлением МВД России по Томской области, с июля 2017 года деятельность ИВС УМВД России по ЗАТО Северск приостановлена. Правозащитные доводы были услышаны.

В конце февраля 2017 года Уполномоченный вместе со старшим помощником прокурора Советского района посетили ОП №3 УМВД России по г. Томску для изучения условий пребывания в камерах задержанных в административном порядке лиц (КСЗЛ).

В отделе полиции № 3 имеются две камеры содержания задержанных лиц, площадью 6 кв.м и 4 кв.м. – количество лавок в камерах 3 и 2

соответственно. В ходе проверки установлено, что в целях обеспечения задержанных постельными принадлежностями в дежурной части имеется пять матрасов (причем ширина матраса явно превышает ширину спального места – ширина лавки 42 см), три подушки и три комплекта постельного белья. Количество предъявленных комплектов не соответствует количеству лавок.

Таким образом, требования законодательства о том, что задержанные на срок более 3 часов лица обеспечиваются в ночное время местом для сна, в ОП № 3 по-прежнему соблюдаются не во всех случаях. Лавку шириной 42 см, иногда без матраса и постельного белья, трудно назвать полноценным местом для сна.

Кроме того, Уполномоченным установлено, что на информационных стендах в дежурной части и в помещениях КСЗЛ содержится частично утратившая актуальность информация о правозащитных структурах, куда можно обратиться с жалобой.

По результатам посещения сотрудникам отдела полиции даны соответствующие рекомендации, направленные на улучшение условий содержания задержанных лиц. Об итогах посещения проинформировано руководство Управления МВД России по Томской области.

В марте 2017 года сотрудник аппарата Уполномоченного вместе с председателем региональной Общественной наблюдательной комиссии и членом ОНК посетили отдел полиции №4 УМВД России по г. Томску для изучения условий пребывания в камерах лиц, задержанных в административном порядке (КСЗЛ).

Поводом для поездки стали поступившие к Уполномоченному жалобы граждан, которые содержались в КСЗЛ ОП № 4.

В ходе посещения было установлено, что в помещении дежурной части отдела полиции № 4 имеется металлическая «клетка» шириной 0,95 м и длиной 1,6 м. В соответствии с требованиями действующего законодательства норма площади на одного задержанного человека в территориальных органах МВД России составляет 4 кв.м. В случае помещения в такую «клетку» человека его права будут грубейшим образом нарушены.

По выявленному факту Уполномоченный обратился в органы прокуратуры с просьбой принять меры, направленные на защиту прав задержанных лиц.

В июне 2017 года в аппарат Уполномоченного из ОП №4 УМВД России по г. Томску поступила информация о том, что с целью устранения

недостатков, выявленных при совместном посещении правозащитников, металлическая «клетка» была демонтирована как несоответствующая предъявляемым требованиям.

В сентябре 2017 года в ходе рабочей поездки в Колпашевский район Уполномоченный посетила ИВС ОМВД по Колпашевскому району с целью проверки условий содержания лиц, заключенных под стражу.

В целом условия содержания в этом ИВС соответствуют предъявляемым требованиям, однако по ряду вопросов руководству были даны рекомендации, направленные на устранение недостатков. Так, во время проверки установлено, что медицинский осмотр лиц, поступающих в ИВС, проводится работниками полиции, не имеющими специальных познаний в области медицины, так как медицинского работника в штате не имеется. Введение в штатное расписание ОМВД по Колпашевскому району фельдшера ИВС без наличия соответствующей лицензии повлечет за собой нарушения законодательства о медицинской деятельности.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» лица, задержанные, заключенные под стражу, отбывающие наказание в виде ограничения свободы, ареста, лишения свободы либо административного ареста, имеют право на оказание медицинской помощи, в том числе в необходимых случаях в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В ряде муниципальных образований области сложилась практика договорных отношений, когда в целях совершенствования организации медицинской помощи лицам, содержащимся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, ежедневные медицинские осмотры в ИВС проводят сотрудники районных больниц.

Как следует из представленной Уполномоченному информации, ОМВД по Колпашевскому району неоднократно пыталось заключить с ОГБУЗ «Колпашевская РБ» государственный контракт на оказание услуг по проведению ежедневного медицинского осмотра лиц, содержащихся в ИВС, однако безрезультатно. ОГБУЗ «Колпашевская РБ» считает нецелесообразным заключение подобного контракта.

Проведение медицинского осмотра лиц, поступающих в ИВС, работником полиции, не имеющим специальных познаний в области медицины, нарушает права лиц, заключенных под стражу, и может повлечь распространение социально значимых заболеваний.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, содержащихся в ИВС, на медицинскую помощь и охрану здоровья Уполномоченный обратилась к начальнику Департамента здравоохранения Томской области А. Холопову с просьбой оказать содействие в сложившейся ситуации. Ответ пока не получен.

В феврале 2018 года Уполномоченный и первый заместитель прокурора Томской области М. Дружинин в ходе рабочей поездки в г. Колпашево посетили изолятор временного содержания ОМВД по Колпашевскому району.

На момент посещения установлено, что вопрос с медицинским обследованием лиц, помещаемых в ИВС (в том числе административно-арестованных), все еще окончательно не решен. В штате районного ОМВД нет медицинских работников, нет лицензии на соответствующий вид деятельности в стенах ИВС. При этом длительное время не удается заключить соответствующий договор с Колпашевской РБ. Выступая в защиту прав неопределенного круга лиц, Уполномоченный обратилась за помощью к надзорному ведомству. Достигнута договоренность о том, что ситуация с медицинскими осмотрами в Колпашевском ИВС не останется без внимания органов прокуратуры.

В 2017 году продолжилась практика посещения Уполномоченным центра временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации (далее – ЦВСИГ), подведомственного Управлению МВД России по Томской области.



В марте 2017 года Уполномоченный по правам человека совместно с региональным Уполномоченным по правам ребенка Л. Эфтимович посетили ЦВСИГ с целью осмотра условий пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

На момент посещения в учреждении содержалось 26 человек, в том числе 8 были доставлены из исправительных учреждений УФСИН по окончании срока отбывания наказания для депортации.

Правозащитники осмотрели жилые помещения, которыми пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, медицинскую часть, столовую, побеседовали с медицинским работником данного учреждения, а также с проживающими иностранными гражданами и лицами без гражданства.

На личном приеме Уполномоченного побывали два человека, которые пожелали побеседовать наедине с омбудсменом. В ходе личного приема один из них пожаловался на бытовые условия содержания.

Доводы заявителя о ненадлежащих условиях были проверены Уполномоченным во время посещения, часть из них подтвердилась. По итогам визита руководству учреждения были даны соответствующие рекомендации. Информация о выявленных нарушениях направлена прокурору Томской области В. Романенко в рамках заключенного соглашения о взаимодействии.

По сообщению прокуратуры Томской области, проведенная сотрудниками прокуратуры Октябрьского района г. Томска с выходом на место проверка показала, что в ЦВСИГ организована работа по устранению выявленных Уполномоченным нарушений, в том числе произведен ремонт, а также регулировка оконных конструкций, замена кроватей.

В июне 2017 года сотрудник аппарата Уполномоченного совместно с помощником прокурора Октябрьского района г. Томска снова посетили ЦВСИГ.

На момент посещения в учреждении содержались 46 человек, в том числе одна семья с тремя малолетними детьми. Лимит наполнения учреждения составляет 48 человек.

Проверяющие осмотрели комнаты для проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, изучили бытовые условия, а также побеседовали с ними. Жалоб на питание и оказание медицинской помощи не поступило. Тем не менее по ряду вопросов, касающихся условий проживания, вновь были сделаны замечания. Ряд помещений центра нуждается в ремонте, также нужно приобрести дополнительный инвентарь для комнаты, где размещены несовершеннолетние, их родителями, и др.

Подробная информация об итогах посещения с соответствующими рекомендациями была вновь направлена Уполномоченным в адрес Управления МВД России по Томской области, по результатам рассмотрения письма омбудсмена проведена работа по устранению выявленных недостатков.

В 2018 году условия содержания лиц в местах принудительного содержания, подведомственных УМВД России по Томской области и Управлению ФСИН России по Томской области, остаются на контроле



государственного правозащитника. В числе приоритетных направлений работы Уполномоченного: содействие улучшению условий содержания лиц, относящихся к уязвимым группам (женщины с детьми, беременные женщины, несовершеннолетние, лица с ограниченными возможностями здоровья), содействие в налаживании на территории Томской области системной работы по ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, а также содействие в получении своевременной и качественной медицинской помощи осужденным и подследственным.

## О РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ

Наиболее актуальным вопросом остается оказание помощи в ресоциализации бывшим заключенным. В предыдущих докладах Уполномоченного не раз сообщалось о необходимости создания в Томской области специализированной структуры, помогающей людям, которые недавно освободились из мест лишения свободы, вернуться к нормальной жизни. Цель – добиться снижения уровня рецидивной преступности, показатели которого в нашем регионе превышают общероссийские.

Высокий уровень рецидивной преступности в Томской области многие годы является одним из факторов, вызывающих беспокойство граждан.

По данным, предоставленным Управлением МВД России по Томской области, социальная составляющая преступности в 2017 году характеризуется ростом числа преступлений, совершенных лицами, ранее уже совершавшими преступления (+11,1%; с 7455 до 8279), в том числе ранее судимыми (+16,2%; с 3723 до 4327).

На долю лиц, ранее совершавших преступления, приходится 72% от всех совершенных на территории области преступлений, оконченных расследованием (2016 год – 67,3%, 2015 год – 67,3%, 2014 год – 66,7%).

При этом удельный вес преступлений, совершенных лицами, ранее уже совершавшими преступления, в числе расследованных (72%) является одним из самых высоких показателей по России! Нельзя оставить без внимания и высокий удельный вес уличной преступности в Томске.

Ежегодно из исправительных учреждений в нашем регионе освобождается более тысячи осужденных, и большинство из них остается в Томской области. Не раз в адрес Уполномоченного поступали обраще-

ния с просьбой о помощи после освобождения из мест лишения свободы. Часто вчерашние осужденные просят дать разъяснения о дальнейших действиях по защите своих прав при отказе в трудоустройстве, в выделении материальной помощи, в решении жилищных проблем.

В этой связи системная работа по профилактике правонарушений приобретает особую значимость. К сожалению, пока эта работа носит недостаточно комплексный характер. Причины для этого разные.

Первое, что важно понимать – каково на сегодняшний день правовое регулирование вопросов профилактики. Летом 2016 года принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ», который определяет в числе прочих три формы профилактического воздействия: социальная адаптация, ресоциализация и социальная реабилитация.

Этим же законом установлено, что профилактика правонарушений в виде всех этих трех форм отнесена к компетенции органов государственной власти субъектов РФ (ст.11).

В Уголовно-исполнительном кодексе закреплено, что органы, ведающие исполнением наказаний, оказывают помощь в социальной адаптации **осужденным** – то есть ровно до того момента, пока человек не вышел за ворота колонии и утратил статус осужденного.

Статья 13 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» закрепляет особенности участия в профилактике правонарушений общественных объединений и иных организаций. Они также могут реализовывать свои права посредством участия в формах профилактического воздействия: социальной адаптации, ресоциализации, социальной реабилитации.

Нужно отметить, что общественными объединениями в регионе предпринимались попытки создания специализированного реабилитационного центра для осужденных к лишению свободы.

Весной 2017 года председателем президиума ТРО ООО «Совет председателей общественных наблюдательных комиссий» Г. Постниковым был разработан пилотный проект развития системы ресоциализации в Томской области с государственной поддержкой. Проект, который предусматривал создание реабилитационного центра в одном из исправительных учреждений Томской области для подготовки лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, и сопровождение их после освобождения, был поддержан руководством УФСИН России по Томской области и комитетом общественной безопасности Администрации Томской области.

Пилотный проект был разработан по результатам исследования и на основе собственного опыта работы с осужденными во время отбывания наказания и после их освобождения. Представителями ТРО ООО «Совет общественных наблюдательных комиссий» не первый год успешно оказывается адресная помощь осужденным, освободившимся из исправительных учреждений, по восстановлению документов, решению «жилищного вопроса» и др.

Однако конкурсная комиссия по предоставлению субсидий и грантов Томской области социально ориентированным некоммерческим организациям отказала ТРО ООО «Совет председателей общественных наблюдательных комиссий» в предоставлении государственной поддержки.

01 декабря 2017 года по инициативе Уполномоченного и начальника УФСИН России по Томской области Ю. Дорохина состоялось рабочее совещание в формате «круглого стола» по вопросам ресоциализации, в котором приняли участие более 30 представителей государственных органов, региональной Общественной палаты, Общественной наблюдательной комиссии Томской области и общественных организаций.

Во время мероприятия были заслушаны доклады на различные темы, связанные с проблемами ресоциализации, а также представлен передовой опыт других регионов России по созданию комплекса мер социально-экономического, педагогического, правового характера в целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы. Прозвучала и критика органов государственной власти, недостаточно уделяющих внимание обозначенной проблеме.

По итогам совещания его участникам было предложено направить в адрес Уполномоченного свои предложения по совершенствованию работы по ресоциализации в Томской области с целью обобщения и направления рекомендаций органам исполнительной и законодательной власти региона. К сожалению, на предложение Уполномоченного откликнулось только региональное Управление ФСИН России. Промолчали даже те региональные структуры, в чей адрес звучали критические замечания.

В 2018 году Уполномоченный намерен продолжить мероприятия в данном направлении, в том числе изучить на практике положительный опыт работы по ресоциализации освобожденных из мест лишения свободы граждан в других регионах (Татарстан, Красноярский край и др.).

Учитывая невозможность найти «координирующее звено» на региональном уровне, представляется необходимым внести в Закон Томской области № 97-ОЗ «О профилактике правонарушений в Томской области» изменения

с указанием конкретного государственного органа, отвечающего в целом за работу по ресоциализации в регионе. Пока такой структуры нет, системного подхода не наблюдается, каждый государственный орган нацелен на эффективное выполнение только своих полномочий, не видя проблематику в целом.

## **ПРАВО НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ЗАЩИТУ И КАЧЕСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ**

Ежегодно Уполномоченный в ходе рассмотрения обращений выявляет нарушения прав граждан, которые являются результатом неправильного применения либо толкования того или иного закона органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами. Часто приходится слышать о невнимательном отношении к проблеме человека, обратившегося в органы власти и местного самоуправления.

Часто люди жалуются на длительное хождение по кабинетам и на то, что не могут получить четких разъяснений по своим вопросам.

*Так, в августе 2017 года в ходе личного приема к Уполномоченному обратился житель г. Томска Б. с жалобой на затягивание сроков решения вопроса о проведении аукциона по продаже земельного участка.*

*Заявитель сообщил, что имеет в собственности земельный участок для ведения садоводства, расположенный в пос. Радиоцентр. К его участку прилегает другой земельный участок, который он хотел бы оформить в собственность в целях обеспечения прямого доступа к своей территории и для ведения садоводства. Со слов заявителя, попытки добиться предоставления земли, предпринимаемые им с 2013 года, не привели к результату. Сначала отказы обосновывались тем, что испрашиваемый участок зарезервирован для муниципальных нужд. Впоследствии было установлено, что земельный участок для муниципальных нужд не резервировался, а отказы являлись неправомерными.*

*По обращению заявителя о предоставлении земельного участка, в марте 2016 года администрацией г. Томска в установленном порядке была размещена информация о возможном предоставлении земли. В связи с поступлением заявления от другого заинтересованного лица, также намеренного участвовать в приобретении земли, Б. в предварительном согласовании предоставления земельного участка было отказано.*

Как следует из письма прокуратуры Томской области, администрацией г. Томска (по состоянию на июль 2016 года) осуществлена подготовка к проведению аукциона по продаже земельного участка.

Вместе с тем, по словам заявителя, аукцион по продаже земельного участка не состоялся, информацией о предполагаемых сроках его проведения Б. не располагал.

В целях оказания содействия заявителю Уполномоченный направил запрос в Администрацию г. Томска. Согласно представленной информации, в ходе подготовки к торгам в отношении земельного участка, который хотел оформить Б., было установлено, что образование земельного участка возможно только в соответствии с утвержденным проектом межевания территории. Проект планировки и проект межевания территории, в границах которой расположен испрашиваемый земельный участок, не утвержден, в связи с чем образовать земельный участок невозможно. Проведение торгов в отношении земельного участка планируется после утверждения проекта планировки и проекта межевания территории.

Позже Б. сообщил сотруднику аппарата Уполномоченного, что в сентябре 2017 года в ходе личного приема в администрации г. Томска ему было предложено разработать проект планировки и проект межевания указанной территории, стоимость которых составляет несколько сотен тысяч рублей. Даже в случае, если заявитель оплатит данные работы, он будет участвовать в аукционе на общих основаниях, никаких преимуществ не получит.

Также заявитель сообщил, что не располагает информацией о планируемых сроках разработки проекта планировки и проекта межевания территории за счет бюджетных средств.

В связи с предоставленной Б. информацией, Уполномоченный повторно направил запрос в Администрацию г. Томска.

Как следует из полученного ответа, в плановом 2018 году разработка документации по планировке территории пос. Радиоцентр за счет бюджета г. Томска не планируется, информации от застройщиков о планах по развитию территории пос. Радиоцентр в городскую администрацию не поступало. Проведение аукциона в отношении интересующего земельного участка возможно только после утверждения проекта планировки и проекта межевания территории. Заявителю вновь предложено разработать проект межевания территории.

При таких обстоятельствах приходится констатировать, что не первый

год реализация прав Б. затруднена по независящим от него причинам. Вопрос о дальнейшей судьбе земельного участка остается открытым.

Теперь в целях решения вопроса об обеспечении доступа к земельному участку, принадлежащему Б. на праве собственности, Администрацией г. Томска рекомендовано заявителю обратиться с запросом о выдаче разрешения на использование земельного участка в соответствии с административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Принятие решения о выдаче разрешения на использование земель или земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «Город Томск».

В практике Уполномоченного нередко встречаются такие ситуации, решение которых из-за некачественного администрирования затягивается на несколько лет.

*Так, в октябре 2014 года к Уполномоченному обратилась жительница п. Кирзавод Парабельского сельского поселения К. Ей нужна была помощь в вопросе злостного уклонения бывшего супруга от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей. Со слов заявительницы, алименты выплачивались нерегулярно, небольшими суммами, должник всячески уклонялся от уплаты алиментов, в этих целях даже сменил фамилию.*

По запросу Уполномоченного от Управления Федеральной службы судебных приставов по Томской области была получена информация о том, что за должником зарегистрировано недвижимое имущество: земельный участок для ведения садоводства. В адрес Управления Росреестра по Томской области направлено постановление о запрете совершения регистрационных действий в отношении объекта недвижимости. Обращение взыскания на этот земельный участок возможно только на основании решения суда. В рамках исполнительного производства судебному приставу-исполнителю были даны указания наложить арест на земельный участок.

К сожалению, за период с ноября 2014 года по март 2016 года принципиально ситуация не изменилась. Должник продолжал уклоняться от уплаты алиментов, земельный участок так и не был реализован. Заявительница повторно обратилась к Уполномоченному с просьбой как-то повлиять на ситуацию.

Согласно информации, полученной в апреле 2016 года на очередной запрос Уполномоченного от Управления Федеральной службы судебных приставов по Томской области, судебным приставом в июле 2015 года

был наложен арест на земельный участок, принадлежащий должнику (указания о наложении ареста были даны в ноябре 2014 года). В середине марта 2016 года судебному приставу-исполнителю было предоставлено свидетельство о праве собственности на этот земельный участок на новую фамилию должника, в конце марта этого же года вынесено постановление о назначении специалиста для оценки арестованного имущества. Препятствий к реализации участка не имеется.

Кроме того, в марте 2016 года судебным приставом-исполнителем было вынесено постановление о временном ограничении на пользование должником правом управления транспортными средствами до полного погашения задолженности по алиментам, также он ограничен в праве на выезд из Российской Федерации. По возможному месту работы должника приставом-исполнителем направлено постановление об обращении взыскания на заработную плату должника.

В марте 2017 года, действуя в интересах заявителя, Уполномоченный снова направила в Управление ФССП России по Томской области письмо с просьбами сообщить, реализован ли земельный участок, принадлежащий должнику, и какие меры предпринимаются судебным приставом-исполнителем с целью понудить его выплачивать алименты в полном объеме.

По информации, представленной Управлением Федеральной службы судебных приставов по Томской области, принадлежащий должнику земельный участок до настоящего времени не реализован. В марте 2016 года судебным приставом-исполнителем вынесено постановление об участии специалиста оценщика в исполнительном производстве для оценки арестованного имущества. Однако оценку произвести не удалось, т.к., оказывается, на земельном участке находится сооружение в виде нежилого дачного дома, не зарегистрированное как недвижимое имущество.

Должник отказался заниматься регистрацией строения, находящегося на его земельном участке, в связи с отсутствием денежных средств. Судебным приставом-исполнителем вынесено требование об обязанности должника обратиться в территориальный орган Росреестра для регистрации нежилого дачного дома, расположенного на территории земельного участка, для передачи на реализацию арестованного имущества должника. Таким образом, неисполнение должником обязанности по регистрации строения препятствует реализации земельного участка. При этом задолженность по алиментам составляет более 200000 рублей.

Имеются основания полагать, что перечисленные действия по исполнителю производству были совершены, по большей части, благодаря вмешательству Уполномоченного.

Не исключено, что следующий этап «активной работы» с должником наступит только в случае очередного обращения Уполномоченного в интересах взыскателя. Конечно, добиться полного погашения задолженности по алиментам судебному приставу-исполнителю очень непросто.

Вместе с тем, взыскатель вправе рассчитывать на то, чтобы с неплательщиком алиментов проводилась постоянная планомерная работа, ведь жизненные обстоятельства должника могут существенно измениться даже в течение непродолжительного времени.

Уже много лет длится эпопея одной семьи по улучшению жилищных условий.

В июне 2015 года в ходе личного приема к Уполномоченному поступило обращение, в котором сообщалось, что еще в середине 90-х годов супруги О. передали свою квартиру, расположенную в Верхнекетском районе, в распоряжение сельской администрации, и с двумя детьми переехали в Томск.

В Томске члены семьи были включены в список граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Переехав в областной центр, супруги устроились на работу в АОЗТ «Томская карандашная фабрика». В период 1994 -1995 годов им были предоставлены для проживания два жилых помещения в общежитии общей площадью 30 кв.м, в которых они и члены их семьи (сын, дочь и внучка, 1999 г.р.) были зарегистрированы и проживают до настоящего времени. Семья О. до сих пор ожидает заветного жилищного сертификата.

В 1996 году, после увольнения супругов, АОЗТ «Томская карандашная фабрика» обращалась в суд с иском о выселении О. из занимаемого жилого помещения, однако решением Ленинского районного суда г. Томска в иске было отказано, так как жилое помещение не было признано служебным.

В 2009 году прокуратура Ленинского района внесла администрации Ленинского района (на тот момент жилье, в котором проживала семья О., уже было включено в состав муниципальной собственности) представление с требованием устранить нарушение жилищного законодательства в части незаключения с О. договора найма на занимаемое ее семьей жилое помещения, несмотря на ее неоднократные обращения в



администрацию района по данному вопросу. По результатам рассмотрения данного представления администрация Ленинского района не нашла оснований для заключения с О. договора социального найма.

В августе 2015 года администрация Ленинского района г. Томска обратилась в суд с исковым заявлением к О. с требованием признать их неприобретшими права пользования жилым помещением и выселить без предоставления другого жилого помещения. Однако в удовлетворении данного искового заявления судом было отказано.

В сентябре 2015 года прокурор Ленинского района обратился в интересах О. в суд с требованием обязать Ленинскую администрацию г. Томска заключить с ними договор социального найма.

Требования прокурора судом были удовлетворены, «устояло» данное решение и в суде апелляционной инстанции. Во исполнение данного решения суда администрация района заключила договоры социального найма на каждое жилое помещение отдельно.

Заключив два договора, администрация не учла того факта, что с момента предоставления двух комнат семье О. они использовалась ими как единое жилое помещение. Согласно сведениям, указанным в квитанциях об оплате жилищно-коммунальных услуг за период с 1995 года по 2015 год, лицевой счет по жилому помещению оплачивала супруга О., исходя из общей площади жилого помещения равной 30,4 кв.м.

В связи с этим О. обратились в администрацию с просьбой заключить один договор социального найма на две комнаты, с указанием всех членов семьи (супруги, дочь, сын, внучка).

Заключение единого договора дает заявителям возможность оформить регистрацию по месту жительства по одному адресу. Отсутствие такой регистрации уже несколько лет препятствует реализации их права на получение жилищного сертификата как выехавших из районов Крайнего Севера. В 2013-2016 годах им было отказано в выдаче сертификата в связи с непредставлением документов в полном объеме.

Администрация опять не нашла оснований для удовлетворения просьбы заявителей. И вновь люди были вынуждены для защиты своих интересов обращаться в суд. И снова суд принял решение в защиту О. – обязать администрацию Ленинского района заключить с ними договор социального найма жилого помещения, состоявшего из двух комнат.

Администрация Ленинского района исполнила решение суда. В мае 2017 года с супругой О. заключен договор социального найма на жилое

помещение, находящееся в муниципальной собственности, состоящее из 2 комнат в квартире, общей площадью 30,4 кв.м. При этом такой объект недвижимости, как квартира, состоящая из двух помещений, юридически не оформлен в качестве такового. Данное обстоятельство, опять же, препятствовало О. в реализации их жилищных прав.

В целях оказания содействия Уполномоченный направила письмо в УМВД России по Томской области с просьбой помочь семье О. в ситуации, связанной с их регистрацией по месту жительства. Представители Управления по вопросам миграции УМВД России по Томской области оказали содействие О. и разъяснили заявителям, какие документы надо предоставить для регистрации. В 2017 году семья О. наконец-то получила необходимую для получения жилищного сертификата регистрацию по месту жительства.

В рамках оказания содействия семье О. Уполномоченный взаимодействовала с различными структурами, в том числе с Администрацией г. Томска, Адвокатской палатой Томской области, Департаментом архитектуры и строительства Томской области и др.

В настоящее время семья О. подала пакет документов для получения полагающегося им по закону жилищного сертификата, пока решение по результатам рассмотрения государственным органом не принято. Остается только надеяться, что спустя многие годы семье О. выдадут долгожданный жилищный сертификат на приобретение жилого помещения.

В течение нескольких лет к Уполномоченному периодически поступают обращения, в которых малоимущие граждане жалуются на слишком высокий процент удержания денежных средств из их доходов по исполнительным производствам.

В соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» с должника-гражданина может быть удержано не более пятидесяти процентов заработной платы и иных доходов. При взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, возмещении вреда, причиненного здоровью, возмещении вреда в связи со смертью кормильца и возмещении ущерба, причиненного преступлением, размер удержания может достигать семидесяти процентов. Наряду с этим, приставы обязаны оставлять минимум, необходимый для жизни самого должника и членов его семьи.

Однако практика работы с обращениями граждан показывает, что иногда приставы определяют размер удержания без предварительной оценки уровня жизни должников и отказывают в снижении процента удержания.

Особенно страдают в такой ситуации неработающие пенсионеры с небольшой пенсией. После удержания пятидесяти процентов их пенсии на жизнь остается сумма, выжить на которую практически невозможно.

Неоднократно Уполномоченный оказывал содействие в снижении размера процентов удержания посредством обращения к Главному судебному приставу Томской области, который разделял мнение Уполномоченного и направлял соответствующие указания о снижении удержания судебным-приставам исполнителям.

В 2017 году по одному обращению в регионе не поддержали Уполномоченного и отказали в снижении размера удержания, однако данный отказ был успешно обжалован Уполномоченным Главному судебному приставу Российской Федерации Д. Аристову.

*В сентябре 2017 года к Уполномоченному с просьбой о помощи обратилась пенсионерка Х.*

*Заявительница пояснила, что является должником по исполнительному производству (в связи с задолженностью перед сельским поселением). Из ее пенсии ежемесячно производятся удержания в размере 50 %. Размер пенсии – минимальный. На жизнь остается чуть больше 4000 рублей. Выжить на эти деньги нереально. К правозащитнику Х. пришла с просьбой помочь уменьшить размер ежемесячного взыскания.*

В целях оказания помощи заявительнице Уполномоченный обратилась к и. о. Главного судебного пристава Томской области А. Романовой с просьбой рассмотреть возможность снижения размера удержаний из пенсии Х.

Через некоторое время в адрес омбудсмена поступил ответ, из которого следует, что «судебный пристав-исполнитель не установил оснований для снижения процента удержания из пенсии заявителя».

Уполномоченный не согласилась с этим решением, так как оно нарушает такие принципы исполнительного производства, как уважение чести и достоинства гражданина и неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи.

В связи с указанным, Д. Аристову, Главному судебному приставу Российской Федерации, было направлено письмо с мотивированным изложением позиции Уполномоченного и просьбой проверить законность и обоснованность решения руководства регионального органа ФССП.

Изучив доводы государственного правозащитника, Главный судебный пристав РФ согласился с его позицией – размер ежемесячных взысканий из пенсии Х. был уменьшен с 50 % до 30 %.

В соответствии со ст. 446 Гражданского процессуального кодекса РФ, взыскание по исполнительным документам не может быть обращено на продукты питания и деньги на общую сумму менее установленной величины прожиточного минимума самого гражданина-должника и лиц, находящихся на его иждивении.

Кроме того, статьей 25 Всеобщей декларации прав человека установлено, что 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.

Также Конституционный Суд РФ неоднократно высказывал правовую позицию, согласно которой, в случае, если пенсия является для должника единственным источником существования, необходимо обеспечивать баланс интересов кредитора и должника путем сохранения для него необходимого уровня существования, с тем, чтобы не оставить его за пределами социальной жизни. По смыслу частей 2 и 4 статьи 99 Федерального закона «Об исполнительном производстве» конкретный размер удержания из заработной платы и иных доходов должника при исполнении решения суда подлежит исчислению с учетом всех обстоятельств дела, при неукоснительном соблюдении таких принципов исполнительного производства, как уважение чести и достоинства гражданина и неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи.

Об указанных положениях законодательства приставы-исполнители должны помнить при определении размера удержаний из дохода должника.

А граждане в свою очередь должны знать о праве обжаловать действия судебного пристава-исполнителя в порядке подчиненности вышестоящему должностному лицу службы судебных приставов или оспорить их в суде.

Вышеперечисленные примеры некачественного администрирования, выявленные в ходе рассмотрения обращений граждан к Уполномоченному, не являются единственными.

От качества решений, принимаемых должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, в значительной степени зависит возможность граждан жить в достойных условиях.

Должностным лицам необходимо помнить о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства.

«Бюрократический футбол» ни к чему хорошему не приводит, рано или поздно виновных должностных лиц привлекают к ответственности.

### *Права потерпевших от преступлений*

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52 Конституции РФ). Государство обязано возместить вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Понятие «потерпевший» в ст. 52 Конституции РФ не только означает процессуальную фигуру в уголовном правосудии, но и относится к более широкому международному правовому понятию жертвы. Под этим термином «Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью» от 29.11.1985 понимает лиц, которым был причинен вред или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего национальные уголовные законы.

В соответствии с положениями указанной Декларации, то или иное лицо может считаться жертвой независимо от того, был ли установлен, арестован, передан суду или осужден правонарушитель. Декларация обязывает государство относиться к жертвам с состраданием и уважать их достоинство, гарантировать им доступ к правосудию, справедливую и скорейшую компенсацию за нанесенный ущерб, необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь и поддержку.

При этом государства – члены ООН должны содействовать тому, чтобы национальные судебные и административные процедуры максимально полно отвечали интересам защиты жертв преступлений (пункт 6 Декларации).

В июне 2016 года в России был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Статьей 27 данного закона установлено, что помощь лицам, пострадавшим от правонарушений, направлена на оказание им правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки, осуществляемой

в соответствии с законодательством РФ с их согласия и в целях минимизации последствий правонарушений.

Помощь лицам, пострадавшим от правонарушений, закреплена как одна из форм профилактического воздействия и относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений.

Жалобы, поступающие к Уполномоченному, говорят о том, что найти защиту со стороны государства, добиться социальной справедливости, а также возмещения вреда, причиненного преступлением, удастся не каждому потерпевшему. Это связано с тем, что зачастую в силу разных причин потерпевший самостоятельно не может защитить свои права – это и правовая неграмотность, стресс, состояние здоровья и др.

Согласно действующему законодательству, потерпевший может самостоятельно заключить договор с адвокатом, который будет его консультировать и представлять интересы в суде. Стоимость таких услуг потерпевший может включить в понесенные материальные затраты и взыскать с виновного лица.

Чем раньше потерпевший обратится за квалифицированной юридической помощью, тем надежнее будут представлены его законные интересы и защищены права, однако далеко не каждый потерпевший может оплатить услуги адвоката.

Кроме того, потерпевший может требовать компенсации расходов, связанных с выплатой вознаграждения представителю, с осужденного только после провозглашения обвинительного приговора или вынесения положительного решения в рамках гражданского судопроизводства. Более того, нередко с осужденного фактически нереально что-то получить.

Даже в случае признания обвиняемого виновным, назначения ему наказания в виде лишения свободы и его трудоустройства в колонии, возмещение вреда потерпевшему производится ежемесячно незначительными суммами на протяжении долгих лет. В то же время большинство осужденных, находящихся в местах лишения свободы, не имеют возможности либо желания работать.

По данным Управления ФСИН России по Томской области, из 1233 осужденных, имеющих исполнительные листы, трудоустроено 449 человек (36,42 %). Из общей суммы исковых требований 405,631 млн. рублей, перечислено потерпевшим 13,99 млн. руб. (3,44%). Среднедневная заработная плата осужденных без начислений в 2017 году составила 232,95 рублей.

К Уполномоченному часто обращаются люди, которые пострадали от неправомерных действий других граждан либо правоохранительных органов.

Некоторые заявители просят оказать содействие в обжаловании постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и признании их потерпевшими. Другие нуждаются в помощи в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера на стадиях предварительного расследования и судебного разбирательства уголовного дела.

У потерпевших возникают трудности с подготовкой и подачей гражданского иска о возмещении вреда, причиненного преступлением. Чтобы суд принял к рассмотрению исковое заявление, оно должно отвечать требованиям, установленным Гражданским процессуальным кодексом РФ. Потерпевшим, не обладающим специальными познаниями в области юриспруденции, справиться с этой задачей проблематично.

В соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса РФ, гражданский иск в защиту интересов несовершеннолетних, лиц, признанных недееспособными либо ограниченно дееспособными, лиц, которые по иным причинам не могут сами защищать свои права и законные интересы, может быть предъявлен прокурором.

В остальных случаях потерпевший должен сам заявлять и доказывать размер ущерба и причинно-следственную связь между уголовным преступлением и причинением морального вреда. Очевидно, что потерпевшему бывает сложно отстоять свои права и законные интересы самостоятельно, без профессиональной юридической помощи.

В целях реализации прав потерпевших на государственную защиту Уполномоченным в ряде случаев оказывалось содействие гражданам, пострадавшим от неправомерных действий.

*В апреле 2017 года к Уполномоченному обратился томич Б., который сообщил, что подвергся избиению в одном из отделов полиции г. Томска. По мнению заявителя, к нему применили насилие с целью добиться признательных показаний о совершении преступления и вынудить написать явку с повинной. Находясь в стрессовом состоянии, Б. не знал, что делать и к кому обратиться за помощью.*

*После изучения доводов, изложенных в обращении, Уполномоченным было принято решение обратиться к начальнику Управления МВД России по Томской области А. Буднику с просьбой о проведении служебной проверки по фактам, о которых Б. написал омбудсмену.*

*В июне 2017 года на имя регионального Уполномоченного поступило письмо, в котором Управление МВД России по Томской области сообщает о том, что обращение Уполномоченного было рассмотрено, доводы Б. проверены сотрудниками оперативно-розыскной части собственной безопасности УМВД. По итогам проверки сделан вывод о том, что в действиях сотрудников полиции усматриваются признаки преступления, поэтому материалы проверки переданы в Следственный отдел СУ СК России по Томской области для принятия процессуального решения.*

Еще один случай, когда нельзя было остаться равнодушным к истории, рассказанной жительницей Томска.

*В сентябре 2017 года в ходе личного приема к Уполномоченному обратилась Ч. с жалобой на бездействие сотрудников одного из отделов полиции в г. Томске.*

*Со слов заявительницы, еще в июне 2016 года ее вместе с братом избил сосед по дачному участку. Потерпевшие неоднократно обращались в отдел полиции, однако безрезультатно. Сначала в возбуждении уголовного дела по факту причинения телесных повреждений было отказано. Затем уголовное дело возбудили, но через некоторое время предварительное следствие было приостановлено.*

*Заявительнице было непонятно, почему нарушитель закона не наказан, хотя прошло более года с момента совершения преступного деяния. Также она переживала за то, что избивший их сосед может избежать ответственности в связи с истечением сроков давности уголовного преследования.*

*Посчитав доводы Ч. обоснованными, было принято решение оказать содействие потерпевшим. Омбудсмен обратилась к прокурору Октябрьского района г. Томска Д. Лябогору и начальнику областного УМВД России А. Буднику с просьбой обратить внимание на сложившуюся ситуацию и решить вопрос о проведении соответствующих проверок.*

*Вскоре в адрес Уполномоченного поступила информация УМВД России по Томской области о том, что были организованы мероприятия по ведомственному контролю, в итоге по уголовному делу проведен комплекс действий, направленных на обеспечение полноты предварительного расследования и принятие законного решения.*

*Был составлен обвинительный акт по уголовному делу, который утвержден прокурором Октябрьского района г. Томска, а в ноябре 2017 года суд Октябрьского района г. Томска признал обидчика Ч. вино-*



*вным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 112 УК РФ (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью).*

Приведенные примеры являются лишь единичными из общей массы обращений, поступающих Уполномоченному от граждан, которые являются жертвами преступлений. Люди годами ходят по коридорам власти в надежде добиться отмены решения об отказе возбудить уголовное дело. После того как такое решение 5-7 раз отменяется органами прокуратуры, пострадавшие от правонарушений уже окончательно теряют веру в справедливость и государственную защиту. Уполномоченный по правам человека не имеет полномочий вмешиваться в уголовный процесс, однако привлекать внимание к фактам грубого нарушения прав граждан считает необходимым. Кроме того, в целях более полной реализации прав потерпевших необходимо рассмотреть опрос о возможном внесении изменений в нормативные правовые акты в сфере оказания бесплатной юридической помощи.

## **О ПРИНУДИТЕЛЬНОМ ВЫДВОРЕНИИ И ДЕПОРТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ЛИБО ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

Ст.62 Конституции РФ закреплено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

В соответствии со статьей 25.10 Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории РФ, либо лица, которому не разрешен въезд в РФ, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в РФ, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из страны. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации.

В 2017 году по нашему региону вынесено 70 (в 2016 году – 75) решений о депортации, все по материалам Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в РФ.

Есть примеры, когда осужденного иностранного гражданина знакомили с текстом поступившего распоряжения Минюста России, в котором не разъяснен порядок и не указаны сроки для его обжалования. Вопрос об обжаловании решений Минюста России о нежелательности пребывания в РФ, возникает у осужденных уже после отбытия срока наказания, когда органами внутренних дел принимаются меры к принудительной депортации иностранного гражданина (лица без гражданства) с территории Российской Федерации. При этом выясняется, что у многих были веские основания для обжалования принятого решения, однако срок обжалования пропущен.

Кроме этого, к иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть применено наказание в виде административного выдворения за пределы РФ, которое применяется за совершение административного правонарушения, и заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через государственную границу за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 14 обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства по вопросам:

- получения российского гражданства;
- получения документов, подтверждающих принадлежность к какому-либо гражданству;
- механизма защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания на территории РФ;
- представления информации о консульских учреждениях иностранных государств;
- длительного неисполнения решений о выдворении или депортации за пределы России.

Среди поступивших в 2017 году обращений от осужденных иностранных граждан, в отношении которых было принято решения о необходимости покинуть территорию РФ, можно выделить следующие.

Жалобы на длительное нахождение в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД России по Томской области в связи с неисполнением решений о выдворении или депортации за пределы Российской Федерации.

По имеющейся информации, увеличение в 2017 году количества иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, а также недостаточность средств на приобретение проездных документов, не всегда позволяло Управлению ФССП России по Томской области в полном объеме выполнять полномочия в сфере принудительного выдворения иностранных граждан.

В связи с этим, в октябре 2017 года Уполномоченным по правам человека было направлено письмо в адрес руководства ФССП России с просьбой обратить внимание на сложившуюся ситуацию и рассмотреть вопрос о возможности дополнительного финансирования деятельности по выдворению иностранных граждан, находящихся в ЦВСИГ на территории Томской области.

ФССП России сообщило, что направило предложения в Минфин России о выделении дополнительных объемов бюджетных ассигнований для осуществления в 2017 году функций по принудительному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Федеральным законом № 326-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» дополнительные объемы бюджетных ассигнований были доведены ФССП России.

В итоге, в 2017 году все, кто направлял Уполномоченному жалобы на неотправку, смогли покинуть территорию России.

Согласно действующему законодательству, административное выдворение иностранного гражданина за пределы РФ осуществляется за счет средств выдворяемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного законом порядка привлечения и использования иностранных работников, – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является

выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

В случае если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по административному выдворению иностранного гражданина за пределы Российской Федерации являются расходными обязательствами Российской Федерации (п. 1, 2 ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

В 2017 году депутатом Владимиром Сысоевым в Государственную Думу РФ внесен законопроект об обязательном страховании риска от депортации или административного выдворения. По словам депутата, введение страхования риска депортации или выдворения позволит существенно снизить затраты федерального бюджета на указанные мероприятия<sup>13</sup>.

Следующий блок:

Жалобы, связанные с урегулированием правового положения гражданина бывшего СССР.

*В аппарат Уполномоченного в интересах осужденного С., отбывающего наказание в одной из томских колоний, обратилась его мать.*

*С. родился на территории Восточно-Казахстанской области Казахской ССР, после распада СССР семья переехала для постоянного проживания в Россию. С. не завершил процедуру оформления российского гражданства, фактически является лицом без гражданства.*

*14.07.2015 Минюстом России в отношении него было вынесено распоряжение о нежелательности пребывания в Российской Федерации сроком до 13.07.2022. Своевременно распоряжение Минюста России о нежелательности пребывания обжаловано не было.*

*В мае 2017 года С. был документирован свидетельством на возвращение в Республику Казахстан, 19.06.2017 – депортирован из России в Республику Казахстан. При этом паспорта гражданина Казахстана С. не имеет.*

*Для защиты прав сына в судебном и административном порядке в органах государственной власти Российской Федерации матери понадобилась нотариально удостоверенная доверенность от имени С.*

*Однако нотариусы в Республике Казахстан отказали С. в удостоверении такой доверенности и разъяснили, что единственного имеющегося на руках документа – свидетельства на возвращение в Республику Казахстан, недостаточно для того, чтобы удостоверить его личность.*

13 <https://news.rambler.ru/politics/36620120-zakonoproekt-o-strahovke-ot-deportatsii-iz-rf-vnesen-v-gosdumu/>

*При таких обстоятельствах С. не имеет возможности оспаривать законность действий российских властей: въезд в Россию ему закрыт, выдать доверенность представителю не представляется возможным. Кроме этого, вследствие отсутствия возможности для легализации на территории Республики Казахстан, С. лишен возможности официального трудоустройства, получения социальной помощи, регистрации по месту проживания.*

*В связи с этим, региональным правозащитником в адрес Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан была направлена просьба о содействии в разрешении проблемы оформления С., находящегося на территории Республики Казахстан, нотариальной доверенности для защиты прав на территории Российской Федерации.*

*Также С. было рекомендовано предпринять меры, направленные на обеспечение легального нахождения на территории Республики Казахстан после истечения срока действия свидетельства на возвращение, и обратиться в органы Министерства внутренних дел Республики Казахстан за письменными разъяснениями.*

*К сожалению, при принятии решений о депортации и административном выдворении иностранных граждан (лиц без гражданства) зачастую не принимается во внимание наличие родственников в России, длительность проживания в нашей стране, а также не исследуются вопросы наличия связей со страной происхождения и близких родственников там, обеспеченности жильем, возможности трудоустроиться и получать средства к существованию на территории данного государства.*

*Европейский суд по правам человека в своих решениях неоднократно указывал на то, что суды не придают значения вышеуказанным факторам при рассмотрении жалоб заявителей на высылку, мотивируя это тем, что депортация иностранного гражданина может привести к нарушению права на уважение частной и семейной жизни, со ссылкой на ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.*

*В ходе личного приема 26.04.2017 к Уполномоченному обратился осужденный К., являющийся лицом без гражданства. Заявитель сообщил, что родился в Грузинской ССР, длительное время проживает в России. 19.09.2016 Минюстом России в отношении К. вынесено распоряжение о нежелательности пребывания, с которым заявитель согласен и готов добровольно покинуть Россию.*

*05.05.2017 решением Октябрьского районного суда г. Томска К. помещен в специальное учреждение «Центр временного содержания*

иностранных граждан» УМВД России по Томской области сроком до 05.06.2017.

Заявителя волновал вопрос о том, куда именно и в каком порядке он будет депортирован. К. опасался, что его депортируют в Республику Грузия, т.к. он родился в Грузинской ССР, где сейчас у него нет ни родственников, ни знакомых. В то же время у К. имелись родственники, проживающие в Республике Абхазия и готовые его принять.

В целях содействия заявителю Уполномоченным был направлен запрос в Управление по вопросам миграции УМВД России по Томской области.

Согласно полученному ответу, в связи с отсутствием у К. документов, удостоверяющих личность, 28.04.2017 УВМ УМВД России по Томской области был направлен пакет необходимых документов в секцию интересов Грузии Посольства Швейцарии в Москве с целью документирования К. свидетельством на возвращение в Республику Грузию. Одновременно необходимый пакет документов был направлен Чрезвычайному и Полномочному Послу Республики Абхазия в Российской Федерации с целью документирования К. свидетельством на возвращение в Республику Абхазия.

Со своей стороны Уполномоченный также направил письмо Чрезвычайному и Полномочному Послу Республики Абхазия в Российской Федерации с просьбой учесть интересы К. при принятии решения о документировании К. свидетельством на возвращение в Республику Абхазия.

Из-за отсутствия документов, подтверждающих принадлежность к какому-либо гражданству, К., находясь в специальном учреждении «Центр временного содержания иностранных граждан» УМВД России по Томской области, по сути был лишен свободы. Позже К. был депортирован в Грузию.

К сожалению, пока права мигрантов и лиц без гражданства защищены недостаточно. Не во всех случаях Уполномоченный может помочь решить проблему, иногда она годами не находит решения на межгосударственном уровне. Но регулярные посещения Центра временного содержания иностранных граждан Уполномоченным и сотрудниками его аппарата дают возможность иностранным гражданам и лицам без гражданства пожаловаться на нарушение своих прав, получить правовую консультацию о механизмах защиты своих прав, получить также необходимую им информацию из страны, уроженцами которой они являются.

## ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Согласно данным исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения<sup>14</sup>, по состоянию на декабрь 2017 года наблюдается заметная положительная динамика по индексу социальных оценок относительно ситуации в стране. Так, почти три четверти наших сограждан (73%) характеризуют ситуацию, сложившуюся в стране в целом, определенно или скорее положительно, отрицательные ответы дают лишь 23% опрошенных.

Иными словами, кажется, что сограждане утвердились в мнении, что выход из сложной ситуации, в которой страна оказалась еще в 2015 году, найден, ситуация в целом выправляется.

В то же время судя по обращениям, поступающим в аппарат Уполномоченного, о кардинальном улучшении положения всех без исключения категорий заявителей говорить пока рано. Вместе с тем некоторые проблемы, о которых упоминалось в предыдущих докладах регионального правозащитника, в 2017 году были разрешены.

Так, в декабре 2017 года Губернатор Томской области С. Жвачкин принял решение об увеличении выплат семьям, воспитывающим приемных детей, а также дал поручение рассмотреть все возможные варианты для увеличения материальной поддержки семей с приемными детьми<sup>15</sup>. О том, что такие выплаты в течение ряда лет не увеличивались, говорилось в докладе Уполномоченного за 2016 год. При этом региональный правозащитник опиралась на жалобы граждан, экспертные мнения и анализ ситуации в других регионах.

Кроме того, по информации Департамента социальной защиты населения Томской области, в 2017 году изменилась правоприменительная практика предоставления Центрами социальной поддержки населения субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг для граждан, проживающих в одном жилом помещении и не являющихся членами одной семьи (речь идет о случаях, когда посторонние люди покупают доли в праве собственности на одну квартиру, разделяют лицевые счета за коммунальные услуги и проживают каждый в своей комнате). Ранее такие граждане, фактически являющиеся соседями, сталкивались с трудностями при оформлении субсидий: каждый из соседей, занимающих

14 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116623>

15 <https://tomsk.gov.ru/news/front/view/id/24931>

отдельную комнату, не признавался соцработниками одиноко проживающим гражданином. Соответственно, за гражданами не признавалось право на получение субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Региональный омбудсмен активно выступала в защиту права указанной категории граждан на получение меры социальной поддержки, эта проблема также освещалась в докладе Уполномоченного за 2016 год.

Наметились положительные тенденции в решении проблемы, связанной с транспортировкой тел умерших к месту вскрытия и обратно, которая неоднократно поднималась в докладах Уполномоченного. В 2017 году приступила к работе образованная Законодательной Думой Томской области постоянно действующая рабочая группа по вопросам реализации законодательства о погребении и похоронном деле<sup>16</sup>. На заседаниях рабочей группы, в числе прочих, планируется к обсуждению вопрос об оплате доставки останков умершего до морга органами и учреждениями, обладающими соответствующими обязанностями согласно законодательству Российской Федерации. Омбудсмен намерена принимать участие в заседаниях постоянно действующей рабочей группы.

К сожалению, не все произошедшие в последнее время законодательные изменения носят позитивный характер. Так, с 01.01.2017 работающие ветераны труда Томской области утратили право на получение ежемесячной денежной выплаты в размере 500 рублей.

В этой связи в аппарат Уполномоченного обратились работающие ветераны одного из крупных томских предприятий. Они выражают несогласие с отменой выплат: *«Нам непонятно, за что нас, добросовестных работников – ветеранов, отработавших в Томской области более 35 лет и продолжающих работать, платить налоги наравне с остальными работниками, лишили заслуженной формы поощрения за многолетний, плодотворный труд. Мы расцениваем это как неуважение по отношению к трудящимся ветеранам. Считаем это решение несправедливым и дискриминирующим само звание «Ветеран труда Томской области».*

Спорить с заявителями трудно. Дело в том, что выплаты ветеранам труда многими расцениваются не столько как социальная помощь данной категории граждан, а, скорее, как действие в дань уважения к их труду. Решение об отмене выплат ставит лиц, удостоенных почетного звания, в неравные условия в зависимости от трудоустроенности. Такое положение вещей нельзя назвать справедливым.

16 Постановление Законодательной Думы Томской области от 25.05.2017 № 455



Общеизвестно, что отмена выплат работающим ветеранам труда является вынужденной мерой. Тем не менее государственная политика не должна приводить к снижению уровня жизни россиян. Лишение граждан ранее назначенных выплат воспринимается ими очень болезненно. По мнению Уполномоченного, разработчикам законопроекта, отменяющего выплаты работающим ветеранам труда Томской области, было бы целесообразно распространить на отношения, возникающие после его принятия, не лишая при этом права на получение данных выплат тех ветеранов, которым они уже назначены.

Статистика говорит о том, что 2017 год характеризовался снижением объемов социальных выплат и сумм материальной помощи, выплаченных жителям региона<sup>17</sup>.

Так, в 2016 году граждане, проживающие на территории Томской области, получили 6737,8 млн. руб. социальных выплат из бюджетов всех уровней ( в том числе из федерального бюджета – 1378,9 млн. руб., из областного бюджета – 5358,9 млн. руб.), в 2017 году объем таких выплат уменьшился до 6594,7 млн. руб. (из федерального бюджета – 1346,9 млн. руб., из областного бюджета – 5247,8 млн. руб.).

На оказание различных видов материальной помощи из областного бюджета в 2017 году было направлено в общей сложности 35 030,5 тыс. руб. (в 2016 году – 36 809,8 тыс. руб.). Так, по сравнению с предыдущим годом значительно уменьшился объем материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации<sup>18</sup>: на эти нужды в 2017 году было израсходовано 12 108,6 тыс. руб. (помощь оказана 1770 гражданам), в то время как в 2016 году на эти же цели было израсходовано 16 951,8 тыс. руб. Также снизился объем финансирования для выплаты единовременных социальных пособий на основании социального контракта<sup>19</sup>: в 2016 году – 13 853,1 тыс. руб., в 2017 году – 11 368,5 тыс. руб. (помощь оказана 5255 гражданам).

25% средств областного бюджета, выделенных в 2017 году гражданам в виде адресной материальной помощи, были потрачены на первоочередные жизнеобеспечивающие нужды (продукты питания, одежду, обувь и т.п.) и лечение. Более 30% денежных средств, предусмотренных

17 Информация предоставлена Департаментом социальной защиты населения Томской области

18 В соответствии с Законом Томской области от 08.10.2014 № 130-ОЗ «Об оказании материальной помощи в Томской области»

19 В соответствии с Законом Томской области от 09.12.2013 № 209-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта в Томской области»

для оказания государственной социальной помощи, направлены на первоочередные нужды и развитие личного подсобного хозяйства граждан.

### ***Вопросы пенсионного обеспечения и компенсационных выплат***

Согласно результатам мониторинга мнений, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения в сентябре 2017 года<sup>20</sup>, главными проблемами лиц старшего поколения названы бедность/низкие пенсии (об этом заявили 59% опрошенных). По мнению респондентов, ситуация с низкими доходами беспокоит пожилых людей даже больше, чем собственное здоровье, одиночество и т.д. Большинство россиян (57%) говорят о несоблюдении прав граждан пенсионного возраста. Тем не менее почти три четверти опрошенных (73%) старость не пугает.

Вывод о качестве жизни пожилых людей напрашивается сам собой: размеры пенсий, выплачиваемых государством, зачастую бывают несопоставимы с затратами на первоочередные нужды. И если нет помощи от родных и близких, существование пенсионера будет проходить в условиях строжайшей экономии. Вместе с тем, хрупкий баланс доходов и расходов нарушается от любых непредвиденных трат (это может быть покупка дорогостоящих лекарств, проведение неотложного ремонта и т.п.).

Ожидается, что в перспективе ситуация с пенсионными выплатами должна улучшиться. Как заявил Министр труда и социальной защиты М.Топилин<sup>21</sup>, индексация пенсий в России значительно выше уровня инфляции. По его словам, в 2018 году пожилые люди получат достаточно серьезную прибавку к пенсии.

По информации ГУ Отделение Пенсионного фонда России по Томской области, в 2017 году была проведена индексация страховых пенсий и фиксированной выплаты к ним: с 1 февраля – на 5,4%, также с 1 апреля 2017 года были проиндексированы государственные пенсии, в том числе социальные, на 1,5%.

По состоянию на 31.12.2017 в регионе проживало 299 748 пенсионеров (на 31.12.2016 – 297 071). 271 394 человека получали страховые пенсии (на 31.12.2016 – 268 983), 28 354 – пенсии по государственному пенсионному обеспечению (на 31.12.2016 – 28 088). Средний размер пенсии по области в 2017 году составил 14 179 руб. (в 2016 году – 13 614 руб.), при

20 [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2017/141/2017\\_141\\_Digest.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2017/141/2017_141_Digest.pdf)

21 <https://news.rambler.ru/business/37996715-topilin-pensii-indeksiruyutsya-znachitelno-vyshe-inflyatsii/>

этом средний размер страховой пенсии составил 14 591 руб. (в 2016 году – 13 988 руб.), пенсии по государственному пенсионному обеспечению – 10 238 руб. (в 2016 году – 10 034 руб.).

Количество граждан, получающих пенсию, размер которой ниже прожиточного минимума пенсионера, установленного в Томской области, в декабре 2016 года составило 36 521 человек, в том числе получающих социальную доплату к пенсии – 27 058 человек, в декабре 2017 года – 35 358 человек, в том числе получающих социальную доплату к пенсии – 25 700 человек.

Хотелось бы заострить внимание на более чем неоднозначной ситуации с установленными на федеральном уровне компенсационными выплатами лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами. Эту тему каждый год затрагивают в обращениях к Уполномоченному. Такая выплата устанавливается неработающему трудоспособному гражданину, который осуществляет уход за нетрудоспособным гражданином. Она предназначена для компенсации, хотя бы частичной, утраченной зарплаты, когда трудоспособный человек не может работать, потому что ухаживает за лежащим больным.

Предполагается, что помощник, получающий компенсационную выплату, будет оказывать помощь «подопечному» в решении бытовых вопросов, осуществлять уход за ним, за счет средств «опекаемого» лица покупать продукты, лекарства, одежду, предметы гигиены, оплачивать коммунальные услуги, налоги и т.д.

Пенсионеры и лица, получающие пособие по безработице, права на компенсационную выплату не имеют, поскольку уже получают от государства компенсацию утраченного заработка или иного дохода. Размер компенсационной выплаты по уходу составляет 1200 рублей, он увеличивается на районный коэффициент (в местностях, где такой коэффициент установлен). Следует отметить, что выплата не индексировалась почти десять лет, поэтому в настоящее время сумма компенсации, даже с учетом районных коэффициентов, применяемых в нашем регионе, выглядит более чем скромно.

Об обеспечении за 1560 рублей в месяц<sup>22</sup> реальной помощи «тяжелому» инвалиду или престарелому человеку говорить сложно. В лучшем случае, выплату удастся оформить на неработающего трудоспособного родственника или близкого человека. Если такой возможности нет, для получения выплаты приходится «привлекать» совершенно посторонних

22 Сумма выплаты с учетом районного коэффициента, действующего в Томске

людей, не имеющих официального трудоустройства. Фактически такие граждане не ухаживают и не планируют ухаживать за своими «подопечными». Есть примеры, когда деньги приходится распределять между пациентом и мнимой сиделкой.

Не стоит забывать, что категории граждан, перечисленные в Указе Президента РФ, действительно, нуждаются в постороннем уходе, и этот уход они часто получают от своих близких, которым компенсация не положена. Так, нередки случаи, когда супруг-пенсионер ухаживает за своим «лежачим» супругом и т.д. То есть, многие люди, которые реально ухаживают за беспомощным человеком, на вознаграждение рассчитывать не вправе из-за несоответствия формальным критериям, установленным для назначения выплаты.

По всей видимости, механизм назначения компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, нуждается в значительной корректировке. Призывы к этому звучат не один год. Изменить ситуацию можно было бы различными путями. Например, можно ставить вопрос об увеличении размера компенсационной выплаты с тем, чтобы он хоть в какой-то мере отвечал бы современным расценкам на услуги сиделок, помощников по хозяйству. Другой вариант, менее затратный для бюджета – изменить правила назначения компенсационной выплаты таким образом, чтобы ее получал тот, кто реально осуществляет уход за беспомощным человеком. В этом случае выплату смогут получать работающие или нетрудоспособные люди, ухаживающие за инвалидом или престарелым.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о трудностях, с которыми сталкиваются граждане при обращении за назначением пенсии. Нередко для расчета пенсии граждане обязаны представить в органы Пенсионного фонда те или иные документы, доступ к которым затруднен.

В первую очередь речь идет о людях, трудившихся в бывших союзных республиках, которые впоследствии стали независимыми государствами. Для подтверждения тех или иных обстоятельств трудовой биографии приходится запрашивать информацию в компетентных органах государств – бывших республик СССР, однако рассчитывать на скорое поступление ответов можно не во всех случаях.

Даже если человек всю жизнь проработал на российской территории, собрать пакет документов для назначения пенсии бывает затруднительно. В этой связи нельзя обойти вниманием ситуацию с пенсио-

неркой – супругой военнослужащего. К Уполномоченному обратилась пенсионерка Б., имеющая более тридцати лет общего трудового стажа. В 2015 году томичке была назначена страховая пенсия по старости в размере менее 8 тыс. руб., даже с учетом последующих индексаций сумма пенсии выглядит более чем скромно.

Установление пенсии в низком размере объясняется очень просто: заявительница не подтвердила свой среднемесячный заработок за определенный период времени (речь идет о 80-х годах прошлого века). В это время женщина работала инженером в квартирно-эксплуатационной части войсковой части Забайкальского военного округа, где проходил службу ее муж.

Согласно законодательству, среднемесячный заработок подтверждается справками, выданными работодателями на основании первичных бухгалтерских документов. В случае ликвидации работодателя справки выдаются архивными организациями, располагающими необходимыми сведениями.

Из писем Минобороны России следует, что книги начисления заработной платы гражданского персонала квартирно-эксплуатационной части пришли в негодное состояние в результате аварии отопительной системы, произошедшей в 1992 году, и были уничтожены. Соответственно, в архивах Минобороны России нужной информации нет.

В ответ на запрос Уполномоченного, ГУ Отделение Пенсионного фонда России по Томской области сообщило, что действующим пенсионным законодательством не предусмотрен особый порядок подтверждения среднемесячного заработка в случаях утраты работодателем первичных бухгалтерских документов о зарплате работников. Подтверждение индивидуального характера заработка является обязательным. Принять в работу имеющиеся у заявительницы архивные справки, содержащие сведения об установленном окладе при приеме (переводе) в войсковую часть, у территориальных органов ПФР оснований не имеется.

Вопросы защиты пенсионных прав граждан в случае утраты работодателями первичных документов о зарплате работников были предметом рассмотрения Верховного Суда РФ<sup>23</sup>. Если имело место

23 Решение Верховного Суда РФ от 14.10.2009 № ГКПИ09-1239 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующим пункта 26 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утв. Постановлением Минтруда № 16, ПФ РФ № 19па от 27.02.2002»

*причинение вреда – нужно обращаться к причинителю вреда с иском о возмещении вреда. Если определить причинителя вреда невозможно – пенсионными органами могут быть приняты к производству документы, косвенно подтверждающие фактический заработок работника на данном конкретном предприятии.*

*Очевидно, что по истечении четверти века с момента уничтожения документации на выплату заработной платы Б., ставить вопрос о расследовании причин аварии отопительной системы военной части, установлении виновных лиц, взыскании с них вреда слишком поздно. Принять к производству архивные справки с информацией о размерах окладов по занимаемым в 1986-1988 г.г. должностям (а это все, чем пенсионерка может подтвердить заработок), пенсионные органы не имеют возможности.*

*Томичка пишет «...прослужила пять лет с мужем в Забайкалье, в тяжелых климатических и жилищных условиях. И затем в Прибалтийском военном округе, где в 1990 году жить стало невыносимо и мы были вынуждены выехать в Россию, моему мужу был присвоен статус вынужденного переселенца, а мне и нашим детям статус беженцев. Где нам снова пришлось получать гражданство России. Это называется послужили на благо Родине....». Заявительница сполна испытала на себе все тяготы периода развала СССР, а теперь вынуждена «расплачиваться» за несовершенство существующего законодательства и правоприменительной практики.*

Региональный правозащитник констатировала нарушение прав заявительницы на получение пенсии в определенных законом размерах, в интересах пенсионерки было направлено обращение в Пенсионный фонд Российской Федерации. Как следует из полученного ответа, пенсионное обеспечение Б. осуществляется в соответствии с законодательством, оснований для перерасчета пенсии не имеется. При таких обстоятельствах защита пенсионных прав Б. возможна только в судебном порядке.

### ***Проблемы с предоставлением гражданами субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг***

В аппарате Уполномоченного очень внимательно относятся к обращениям граждан, которым было отказано в назначении субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг. При необходимости предпринимается полный комплекс мер, направленных на восстановление нарушенных прав граждан.

*Так, в июле 2017 года на прием к региональному Уполномоченному обратилась пенсионерка Д., до недавнего времени проживавшая в одном из аварийных домов областного центра. После двух лет ожидания, в 2016 году, власти выделили деньги на реконструкцию дома, жильцов расселили в квартиры маневренного фонда. Однако переселение обернулось для томички неожиданной проблемой.*

*Дело в том, что Д. является малоимущей. По месту постоянной регистрации в аварийном доме пенсионерка получала субсидию на оплату жилищно-коммунальных услуг. После переселения в маневренное жилье ей было отказано в назначении такой субсидии. Удивительно, но причиной отказа послужило то, что Д. на настоящий момент имеет регистрацию по месту пребывания, которое не является местом ее постоянного жительства. При этом пожилая женщина уже почти год проживает в маневренном жилье и не знает, сколько еще ей ждать окончания реконструкции дома. Хождение «по инстанциям» никаких результатов не дало.*

*Вместе с тем, согласно действующему федеральному законодательству, регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.*

Изучив материалы обращения, в аппарате Уполномоченного пришли к выводу, что Д. не может получить социальные выплаты не в связи с отсутствием регистрации как таковой, а потому, что ее регистрация является временной. По мнению Уполномоченного, такое положение вещей нарушает право пожилой женщины на получение гарантированных государством мер социальной поддержки. Соответствующее обращение с выводами о нарушении прав Д. было направлено государственным правозащитником в адрес Прокурора Томской области В. Романенко.

По итогам рассмотрения обращения Уполномоченного, в целях восстановления прав Д., прокурором Советского района г. Томска О. Фрикелем было направлено в суд заявление о признании решения об отказе в назначении субсидии незаконным, обязании предоставить субсидию. Советский районный суд г.Томска удовлетворил исковые требования прокурора в полном объеме. Суд, в частности, указал, что наличие ограниченной определенным сроком регистрации пенсионерки в жилом помещении само по себе не свидетельствует о том, что указанное жилое помещение является местом временного пребывания истца.

Наоборот, жилое помещение маневренного фонда является в настоящее время единственным местом жительства томички, где она постоян-

но и преимущественно проживает, где потребляет жилищно-коммунальные услуги и куда была переселена органами местного самоуправления в связи с передачей жилого дома на капитальный ремонт. При этом регистрация по прежнему месту жительства сохранена за истцом ввиду сохранения ее жилищных прав на это жилое помещение как на основное постоянное место жительства.

Заявительница сообщила Уполномоченному, что в 2018 году уже оформила субсидию. При этом она высказала региональному правозащитнику и прокурору глубокую признательность за предпринятые действенные меры по защите ее прав.

Если из описанной ситуации видно, что права гражданина были восстановлены с помощью обращения в суд, то в случае с другой заявительницей, скорее всего, исправить несправедливость можно только при условии внесения изменений в законодательство.

*Б. проживает одной семьей с двумя взрослыми сыновьями, один из которых ранее был женат, от брака имеется несовершеннолетний ребенок. После расторжения брака ребенок остался жить со своей матерью. Бывшие свекровь и сноха, мягко говоря, не дружат друг с другом. Казалось бы, какое отношение сноха имеет к назначению субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг своей бывшей свекрови? Оказалось, что самое непосредственное. Более того, именно от усмотрения бывшей снохи напрямую зависит размер субсидии, на которую может претендовать Б.*

*Дело в том, что при обращении за назначением субсидии заявительница указала в качестве членов семьи обоих сыновей. Для расчета субсидии нужно представить данные о доходах всех членов семьи. Совокупный доход сына Б., имеющего несовершеннолетнего ребенка, определяется с учетом доходов, приходящихся на его несовершеннолетнего ребенка, иными словами – доходов бывшей супруги.*

Так, согласно пункту 33 Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг<sup>24</sup>, при исчислении совокупного дохода семьи получателя субсидии независимо от раздельного или совместного проживания учитываются доходы граждан, являющихся по отношению к получателю субсидии или членам его семьи родителями или усыновителями несовершеннолетних детей, несовершеннолетними детьми. Законность данной нормы неоднократно оспаривалась и рассма-

24 Утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 г. № 761



тривалась судебными инстанциями<sup>25</sup>. Таким образом, одним из условий получения субсидии является предоставление заявителем полных сведений о доходах семьи, включая доходы несовершеннолетнего ребенка, поскольку это необходимо для установления права на получение государственной социальной поддержки.

При этом предоставление требуемых документов возложено на заявителя. Отсутствие сведений о выплатах на содержание несовершеннолетнего ребенка относится к неполным сведениям о доходах, поскольку не позволяет определить доход семьи и, в свою очередь, установить право на получение государственной социальной помощи.

*Специалисты Центра соцподдержки разъяснили Б., что без справки о доходах бывшей родственницы субсидию оформить не получится. Б. в свою очередь попросила содействия Центра соцподдержки в истребовании информации о доходах бывшей снохи.*

В соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» межведомственные запросы о предоставлении документов и информации, необходимых для предоставления государственно услуги, могут быть направлены в государственные и муниципальные органы и подведомственные им организации. Направление таких запросов в организации частной формы собственности законодательством не предусмотрено.

*Тем не менее в целях оказания содействия Б. учреждение соцподдержки направило запрос по месту работы бывшей родственницы Б. Кроме того, был направлен запрос в отделение Пенсионного фонда. Обе организации отказали в предоставлении запрашиваемых сведений со ссылкой на конфиденциальность информации и отсутствие у Центра соцподдержки согласия бывшей снохи Б. на обработку персональных данных.*

*В предоставлении субсидии томичке было отказано. Таким образом, Б. не могла оформить субсидию из-за того, что у нее не было сведений о доходах бывшей снохи, при этом механизма получения таких сведений законодательство не содержит. В результате Б. пришлось оформить субсидию на двоих членов семьи – себя и бездетного сына, субсидия была назначена только на 1/2 долю площади жилого помещения.*

---

25 Определением Верховного Суда РФ от 12.07.2007 г. № КАС07-305 оставлено без изменения решение Верховного Суда РФ от 17.04.2007 г. № ГКПИ07-6, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании частично недействующим пункта 33 Правил.

По мнению Уполномоченного, требование у получателей субсидии предоставить информацию о размере доходов лиц, фактически не являющихся уже членами семьи, носит избыточный характер, и нормы законодательства в этой связи нуждаются в уточнении. Нужно либо исключить из законодательства это явно невыполнимое требование, либо предусмотреть механизм истребования таких сведений от компетентных органов независимо от согласия бывшего члена семьи.

### ***Создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами.***

#### ***Развитие стационарзамещающих технологий.***

В июле 2017 года на встрече с представителями благотворительных организаций Президент РФ В. Путин поручил Правительству РФ совместно с Агентством стратегических инициатив разработать «комплекс мер по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, включающей сбалансированное социальное обслуживание и медицинскую помощь на дому, в полустационарной и стационарной форме с привлечением патронажной службы и сиделок, а также по поддержке семейного ухода». Цель этой системы – создание людям, нуждающимся в помощи, условий для максимально долгого, активного, самостоятельного и достойного проживания.

В рамках выполнения поручения Президента РФ уже подготовлен проект программы по приведению стационарных учреждений социального обслуживания в надлежащее состояние<sup>26</sup>, согласно которому планируется строительство более 100 жилых зданий для организаций социального обслуживания. Также предполагается провести реконструкцию 51 здания и капитальный ремонт 500 зданий организаций социального обслуживания.

«Новая система долговременного ухода должна решить проблемы, с которыми мы сейчас сталкиваемся, – говорит руководитель благотворительного фонда помощи пожилым людям и инвалидам «Старость в радость» Е. Олескина<sup>27</sup>, идею которой и поддержал Президент РФ. – Многие старики хотели бы остаться дома, тем более что у них есть родственники, готовые ухаживать. Таким семьям просто нужна помощь: в обучении по грамотному уходу, переустройству жилья для жизни на коляске, финансовая – по оплате сиделки. Исправлять надо и положение дел в домах престарелых. Нередко

26 <http://www.garant.ru/news/1131613/>

27 [http://www.aif.ru/money/mymoney/socialnaya\\_problema\\_gde\\_pozhilomu\\_cheloveku\\_luchshe\\_zhit](http://www.aif.ru/money/mymoney/socialnaya_problema_gde_pozhilomu_cheloveku_luchshe_zhit)

находящиеся там неходячие пожилые люди попросту не могут оформить инвалидность, потому что для этого надо обойти кучу инстанций. В результате они не получают положенные им коляски и подгузники».

По информации, представленной областным Департаментом социальной защиты населения, в регионе действует ряд новых технологий социального обслуживания: «Институт сиделок»; «Школа ухода за гражданами пожилого возраста»; социальные комнаты при Центрах социальной поддержки населения в районах Томской области; обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов семейной социальной бригадой.

Развитие стационарзамещающих технологий позволило в 2017 году сократить на 17 процентов по сравнению с 2016 годом количество граждан, направляемых на стационарное социальное обслуживание.

Так, услуга «Институт сиделок» востребована гражданами, которые не могут самостоятельно себя обслуживать (в основном, речь идет о тяжелобольных людях). Услугами сиделки можно воспользоваться как на целый рабочий день, так и на несколько часов. Граждане, которые желают воспользоваться услугами сиделки, зачисляются на социальное обслуживание на дому. В 2017 году услугами сиделок воспользовалось 120 жителей области (в 2016 году – 55).

С 2015 года в регионе внедряется технология «Школа ухода за гражданами пожилого возраста». В 2016 году такие школы действовали в 6 районах области (обучен 121 человек), в 2017 году – в 14 районах области (обучено 419 человек). В школе рассказывают, как ухаживать за ослабленными больными, применять технику средств реабилитации, учат правилам оказания первой доврачебной помощи и т.д. Такая услуга необходима тем семьям, которые готовы заботиться о своих пожилых родственниках, инвалидах, не оформляя их в стационарные учреждения социального обслуживания.

При Центрах социальной поддержки населения в районах Томской области действуют социальные комнаты (в 2017 году их насчитывалось 47, количество посетителей – 5392 человека). Для сравнения: в 2016 году функционировало 43 социальные комнаты, их посетило 3478 человек. К основным направлениям деятельности социальной комнаты, в том числе, относится организация предоставления разовых социально-бытовых услуг пожилым гражданам и инвалидам, частично утратившим навыки самообслуживания, с привлечением добровольцев из числа трудоспособного населения, пенсионеров, старшеклассников; организация предоставления

консультативной (психолог, специалист по социальной работе, юрист и пр.) и срочной социальной помощи (обеспечение предметами одежды, обуви).

Кроме того, в 2017 году в регионе действовало 9 семейных социальных бригад, которые обслужили 123 человека. Почти все получатели услуг нуждаются по состоянию здоровья в стационарном социальном обслуживании, однако благодаря тому, что в семейной бригаде оказываются как услуги «женские» (уборка, кормление, медицинские и гигиенические процедуры и т.д.), так и услуги «мужские» (уборка снега, колка дров, топка печи и др.), граждане имеют возможность обслуживаться на дому, в привычных для них бытовых условиях.

Еще одной альтернативой заселению в дом-интернат является проживание пожилого человека в приемной семье. В 2017 году в регионе действовало всего лишь 5 приемных семей (в 2016 году – 6, в 2015 году – 7). Вместе с тем многие одинокие старики нуждаются в семейном уходе. Радует, что немало людей заявляют о своей готовности принять в семью пожилого человека.

К сожалению, федеральное законодательство не регламентирует порядок создания и функционирования приемной семьи для пожилого человека. Для того чтобы такая технология активно внедрялась в жизнь, необходимо разработать и принять соответствующий региональный закон. Департаментом социальной защиты населения в 2017 году был подготовлен проект закона Томской области «Об организации приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Томской области». В настоящее время прорабатывается вопрос об источниках финансирования законопроекта. После принятия этого нужного и важного законопроекта одинокие пожилые люди получают шанс провести остаток своих дней в комфортной домашней обстановке, почувствовать «тепло домашнего очага», найти заботу и понимание со стороны новых домочадцев.

Перспективным направлением развития стационарзамещающих технологий является «Сопровождаемое совместное проживание малых групп инвалидов в отдельных жилых помещениях». Методические рекомендации по организации такой технологии утверждены Минтрудом России<sup>28</sup>. Цель организации сопровождаемого проживания – проживание (продолжение проживания) получателя социальных услуг с инвалидностью в домашних условиях с предоставлением необходимых ему социальных услуг.

28 Приказ Минтруда России от 14.12.2017 № 847 «Об утверждении методических рекомендаций по организации различных технологий сопровождаемого проживания инвалидов, в том числе такой технологии, как сопровождаемое совместное проживание малых групп инвалидов в отдельных жилых помещениях»

Предусматривается, что инвалиды, ежедневно нуждающиеся в постоянном присмотре, помощи и уходе, будут находиться на постоянном сопровождении; инвалиды, которые могут частично обслуживать себя, взаимодействовать и ориентироваться в ближайшем окружении, но каждый день нуждаются в помощи, будут получать регулярное сопровождение; инвалиды, которые несколько раз в неделю нуждаются в напоминании, содействии или помощи сопровождающих, будут находиться на периодическом сопровождении.

Востребованность данной технологии не вызывает никаких сомнений. Так, многие инвалиды с нарушениями интеллекта, заболеваниями опорно-двигательного аппарата и т.д. не умеют и не могут самостоятельно решать повседневные бытовые вопросы, а альтернатива одинокому выживанию, по сути, одна – помещение в интернат. Инвалидам, особенно молодым, нужно дать возможность адаптироваться к жизни в обществе, а не отправлять их в интернаты, подальше от людских глаз. Кроме того, в случае внедрения в жизнь института «сопровождаемого проживания» несколько сгладится острота вопроса о нехватке мест в интернатах психоневрологического профиля.

Хотелось бы, чтобы в нашем регионе продолжалось развитие новых форм социального обслуживания, которые позволяют получателям социальных услуг проживать в комфортной домашней обстановке.

### ***Соблюдение прав граждан в учреждениях стационарного социального обслуживания населения***

По информации, представленной Департаментом социальной защиты населения Томской области, в регионе в 2017 году функционировало 33 организации социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе 12 организаций, предоставляющих социальные услуги в стационарной форме. В соответствии с распоряжением Администрации Томской области осуществляются мероприятия по ликвидации ОГБУ «Дом-интернат милосердия Каргасокского района».

По состоянию на 01.01.2018 на стационарном социальном обслуживании находилось 1834 человека, в том числе 528 инвалидов I группы. Средний возраст получателей социальных услуг, проживающих в стационарных организациях общего типа, – 70 лет, в организациях психоневрологического типа, – 55 лет. В стационарные организации общего типа очереди нет. Средний срок ожидания направления гражданина на

стационарное социальное обслуживание в организации психоневрологического типа составляет более 6 месяцев.

Как показывает практика деятельности Уполномоченного, одной из серьезнейших проблем, характерных для домов-интернатов области, по-прежнему остается отсутствие связи между двумя направлениями помощи, наиболее востребованными пожилыми людьми и инвалидами: медицинской и социальной. Страдают от такой ситуации, конечно же, люди, нуждающиеся одновременно и в медицинских, и в социальных услугах. В качестве ремарки нужно отметить, что ключевым моментом уже упоминавшейся ранее системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами как раз и является объединение социальных и медицинских услуг, оказываемых одному гражданину – получателю услуг.

В практике деятельности Уполномоченного имеется много примеров, подтверждающих острейшую необходимость налаживания взаимодействия между социальной и медицинской службами региона.



*Так, в ходе посещения в мае 2017 года ОГАУ «ДИПИ «Лесная дача» Уполномоченный навестила жителей «ослабленного» отделения, побеседовала с некоторыми из них. В одной из палат у правозащитника состоялся разговор с пожилой «лежачей» З. В ходе разговора выяснилось, что она находится в интернате с июля 2016 года, практически не видит, у нее имеются переломы шейки бедра с обеих сторон. Женщина находится на постельном режиме, не передвигается. Инвалидность ей не установлена. С согласия пациентки была изучена*

*ее медицинская карточка. Выяснилось, что несколько месяцев назад, в ноябре 2016 года, З. была осмотрена врачом-офтальмологом, который дал рекомендацию о возможном освидетельствовании на МСЭ.*

*Из разговора с сотрудниками дома-интерната стало известно, что освидетельствование проживающих в бюро МСЭ проводится по списку, составленному на год. В списке на освидетельствование на 2017 год З. почему-то не значилась. Пожилая женщина совершенно беспомощна, самостоятельно собрать нужный пакет документов и пройти освидетельствование не в состоянии. Иными словами, если бы не случайная беседа*

*с Уполномоченным (в доме-интернате более 300 человек находятся на постоянном постельном режиме), сроки ожидания направления на МСЭ затянулись бы для З. на неопределенно долгий промежуток времени.*

*После вмешательства Уполномоченного был решен вопрос о врачебном осмотре З. для направления на освидетельствование в бюро МСЭ. За недобросовестное отношение к своим обязанностям на сотрудника дома-интерната было наложено дисциплинарное взыскание.*

Стоит отметить, что это далеко не первый случай, когда получатели социальных услуг, находящиеся в беспомощном состоянии, не получают от персонала своих домов-интернатов должного содействия именно в прохождении медико-социальной экспертизы. Речь идет и о первичном установлении инвалидности, и о переосвидетельствовании для изменения группы инвалидности, внесения изменений в ИПРА.

Главная сложность для медицинской службы дома-интерната заключается в организации сбора медицинской документации на проживающего для ее представления в бюро МСЭ. Иными словами, нужно «провести» пациента, нуждающегося в освидетельствовании, через нескольких врачей-специалистов медучреждения. Нужно согласовать время врачебного приема с таким расчетом, чтобы привезти в медучреждение сразу нескольких проживающих, ослабленных больных нужно сопровождать и т.д. и т.п. А если учесть общую нехватку врачей в государственных поликлиниках и больницах, наличие очередей на прием к медикам, становится понятно, почему проведение медосмотра проживающих становится сущим мучением для медперсонала дома-интерната.

По информации прокуратуры Томской области, в 2017 году прокурором Шегарского района были пресечены факты воспрепятствования должностными лицами ОГАУ «ДИПИ «Лесная дача» приему лицами, страдающими онкологией, лекарств, содержащих наркотические вещества и назначенных лечащим врачом в целях купирования болевого синдрома (обезболивания), в связи с отсутствием в учреждении условий для хранения таких препаратов.

Администрацией интерната не принимались меры к обеспечению обследования граждан, находящихся на стационарном обслуживании и имеющих или ранее имевших онкопатологию, в первичном онкологическом кабинете ОГБУЗ «Шегарская районная больница». По результатам рассмотрения представления прокурора Шегарского района два лица привлечены к дисциплинарной ответственности, в настоящее время решается вопрос о получении учреждением лицензии на хранение наркотических средств.

Следует учитывать, что дома-интернаты находятся в исключительном ведении областного Департамента социальной защиты населения. Региональный Департамент здравоохранения медицинские службы домов-интернатов не курирует. По большому счету, в плане медицинского обслуживания проживающим остается уповать только на добросовестность медперсонала домов-интернатов. Практически все указанные трудности разрешимы в случае, если структуры соцзащиты и здравоохранения заработают в тесном взаимодействии.

В ходе посещения домов-интернатов региона выявлена и другая проблема, решение которой требует налаживания межведомственного взаимодействия. Так, получатели социальных услуг ОГАУ «ДИПИ «Лесная дача», ОГБУ «Итатский дом-интернат для престарелых и инвалидов» неоднократно жаловались Уполномоченному на чрезмерную алкоголизацию проживающих, постоянные нарушения общественного порядка в интернатах.

Ранее ОГБУ «Итатский дом-интернат для престарелых и инвалидов» имел статус «специального» и предназначался для проживания граждан пожилого возраста, отбывавших наказание в местах лишения свободы, а также лиц без определенного места жительства, злостных нарушителей правил внутреннего распорядка домов-интернатов «общего» профиля и т.п. Статус бывшего «специализированного» интерната до сих пор дает о себе знать. Немалое число проживающих граждан – выходцы из асоциальной среды, поэтому остро стоит проблема злоупотребления алкоголем. Со слов сотрудников интерната, проживающих снабжают алкоголем, изготовленным в домашних условиях, жители с. Итатка. Постояльцы интерната знают адреса домов, где им всегда продадут по доступной цене самодельный алкоголь, за безопасность которого поручиться нельзя.

В другом учреждении – ОГАУ «ДИПИ «Лесная дача» – действует культурно-бытовая комиссия, одна из функций которой – борьба с пьянством. По мнению активных членов этой комиссии, ситуация со злоупотреблением спиртным в стенах интерната носит неконтролируемый характер. Как следствие, растет число нарушений общественного порядка. Как справиться с этими проблемами, жители интерната не знают.

От выходок нетрезвых «стариков-разбойников» страдают непьющие жители и персонал дома-интерната. Злоупотребляющие алкоголем проживающие мешают отдыху других жителей интерната, нецензурно выражаются, угрожают гражданам, которые пытаются призвать их к поряд-



ку, могут замахнуться, ударить и т.д. Слышать жалобы на алкоголизацию жителей интерната доводится даже от тех проживающих, которые сами порой выпивают.

В целях усиления профилактической работы, направленной на борьбу с пьянством и правонарушениями среди получателей социальных услуг, проживающих в домах-интернатах региона, Уполномоченным были направлены обращения в адрес заместителя Губернатора Томской области по вопросам безопасности, председателя областной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений И.Толстоносова, а также начальника УМВД России по Томской области А.Будника.

Как следует из полученных ответов, работа по профилактике правонарушений на почве злоупотребления спиртным на территории домов-интернатов находится на контроле руководства УМВД России по Томской области. В ОГАУ «ДИПИ «Лесная дача» проведено общее собрание по данному вопросу, на период июль-сентябрь 2017 года в районе ОГАУ «ДИПИ «Лесная дача» были запланированы еженедельные рейдовые мероприятия. В целях пресечения незаконной деятельности по продаже алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществляемой жителями с. Итатка, был осуществлен ряд контрольных закупок, по результатам которых возбуждены дела об административных правонарушениях. Администрацией Томской области прорабатывается вопрос о принятии профилактических мер межведомственного характера на заседаниях координационных органов областного и районного уровня.

Говоря о стационарных учреждениях социального обслуживания, следует упомянуть и о крупнейшем психоневрологическом доме-интернате региона – ОГАУ Шегарский психоневрологический интернат «Забота», деятельность которого не раз освещалась в докладах омбудсмена.

Уполномоченный посетила дом-интернат в сентябре 2017 года, спустя почти год с момента предыдущей поездки в этот интернат. За это время появился ряд положительных изменений: приняты меры, направленные на увеличение числа объектов, доступных для инвалидов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, обеспечены условия приватности в санузлах нескольких отделений, в некоторых отделениях проведен ремонт. Территория дома-интерната имеет ухоженный вид, оборудована новыми подвесными качелями, проложены новые удобные дорожки, есть много цветочных клумб. Рядом с одним из жилых корпусов установлена «скамья примирения».



Вместе с тем, усилиями одного только руководства интерната нельзя решить его основную проблему – нехватку жилых площадей.

Пока многие инвалиды с психическими расстройствами будут тесниться в относительно небольших палатах, рассчитанных на 10 и более человек, говорить о создании действительно комфортных условий не приходится. В переполненной комнате человек лишен возможности хоть как-то обозначить свое собственное жизненное пространство, привнести элементы домашнего уюта в казенное помещение.

Уполномоченный посетила магазин при интернате, в котором, как правило, производится закупка товаров для недееспособных получателей социальных услуг. Выборочная проверка сроков годности и условий хранения продуктов показала, что в магазине на реализации находилось картофельное пюре быстрого приготовления «Доширак» с истекшим сроком годности (товар был изъят из продажи в присутствии Уполномоченного), нарушались температурные условия хранения сгущенного молока. Подобные факты фиксировались Уполномоченным и ранее.

По результатам поездки руководству интерната были даны рекомендации, в том числе о необходимости инициировать переоформление ИПРА одной из женщин-инвалидов; о корректировке сложившегося в интернате порядка формирования медицинской документации получателей услуг; усилении контроля за деятельностью магазина.

### ***Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО)***

Руководство страны не раз подчеркивало важнейшую роль социально-ориентированных НКО как партнеров государства в сфере оказания общественно-полезных услуг. Президентом РФ была поставлена задача направлять некоммерческим организациям средства региональных и муниципальных социальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов.

Распоряжением Администрации Томской области от 13.12.2016 № 899-ра был утвержден Комплексный план Томской области по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016 – 2020 годы.

Как сообщил в ответ на запрос Уполномоченного областной Департамент социальной защиты населения, по состоянию на 01.01.2018 в реестр поставщиков социальных услуг Томской области включены пять СО НКО: Томская региональная общественная организация родителей и опекунов инвалидов детства «Незабудка», Томское областное отделение общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест», автономная некоммерческая организация здравоохранения «Дом сестринского ухода святителя Луки (Войно-Ясенецкого)», Томское региональное отделение общественной организации «Всероссийское общество инвалидов», Томская региональная общественная организация родителей и опекунов инвалидов детства «Дружба».

В Томской области осуществляются меры по созданию условий для беспрепятственного доступа СО НКО, добровольцев и добровольческих организаций на рынок социальных услуг в сфере социального обслуживания: на постоянной основе проводятся встречи, консультации, «круглые столы», семинары для представителей социально ориентированных некоммерческих организаций, обучение руководителей и специалистов СО НКО с целью повышения их квалификаций и обмена опытом и т.д.

На вопрос о том, какой объем средств областного бюджета, выделенных в 2017 году на предоставление услуг в социальной сфере, был передан социально-ориентированным некоммерческим организациям в сфере социальной поддержки и социального обслуживания, названный департамент сообщил, что в 2017 году компенсация стоимости социальных услуг, полученных гражданами в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг, СО НКО не производилась в связи с отсутствием обращений за указанной компенсацией.

Департамент здравоохранения Томской области сообщил, что в соответствии с реестром СО НКО Томской области в 2017 году в Томской области функционировало 18 социально ориентированных некоммерческих организаций, деятельность которых связана со сферой здравоохранения.

Целевые программы в сфере здравоохранения не предусматривают предоставления государственных заданий на оказание социальных услуг и, соответственно, нет их финансирования из бюджета области. Вместе с тем, в ходе реализации государственной программы «Развитие здравоохранения в Томской области» в 2017 году получателем бюджетных средств – ОГБУЗ «Томский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и другими инфекционными заболеваниями» было заключено 2 договора с социально ориентированными некоммерческими организациями. Таким образом, общий объем средств областного бюджета, выделенных для СО НКО на предоставление услуг в сфере здравоохранения, в 2017 году составил 152,6 тыс. руб.

Для участия в реализации областной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Томской области СО НКО обязаны иметь государственную лицензию на осуществление медицинской деятельности. В настоящее время ни одна социально-ориентированная НКО не имеет соответствующей лицензии. Таким образом, СО НКО осуществляют деятельность в сфере охраны здоровья граждан путем организации волонтерских движений и получения грантовой поддержки.

При таких обстоятельствах приходится констатировать, что в 2017 году ситуация с доступом СО НКО на рынок социальных услуг Томской области принципиально не улучшилась. Бюджетные средства, выделяемые на оказание социальных услуг, по-прежнему предоставляются государственным учреждениям, говорить о реальной конкуренции государства и СО НКО преждевременно.

До тех пор, пока социально ориентированные некоммерческие организации массово не вышли на рынок социальных услуг, перед руководством таких организаций остро стоит вопрос о финансировании своей общественно-полезной деятельности.

*На трудности с «выбиванием денег» Уполномоченному в ходе выездного приема пожаловалась Н.- руководитель одной из СО НКО, действующих в отдаленном сельском населенном пункте нашего региона. Со слов заявительницы, членских взносов для нормального функционирования организации абсолютно недостаточно, в прежние годы хорошо помогал деньгами районный бюджет, но сейчас денег на поддержку СО НКО у района нет. По сути, у СО НКО остался единственный возможный источник финансирования – грантовые средства, однако с их*

*получением у сельской организации возникли серьезные трудности. Дело в том, что члены СО НКО, работающие с детьми, не обучены искусству правильного составления заявок на участие в грантах, а руководитель организации по уважительным причинам не имеет возможности выезжать в Томск для участия в различных обучающих семинарах.*

Ситуация, конечно, далеко не безнадежна: в регионе реализуются специальные проекты, цель которых – помочь НКО с составлением грантовых заявок. Вместе с тем, почему бы не подойти к вопросу с другой стороны и не упростить процедуру получения субсидий НКО. В этом вопросе Уполномоченный полностью солидарна с членом Общественной палаты Томской области, руководителем экспертной группы Н. Губской<sup>29</sup>: «Гранты стали реальной экономической поддержкой НКО. О необходимости такой поддержки не раз заявляли и Президент, и Правительство. И сейчас спрос на гранты резко возрос! Но требования к оформлению заявок слишком усложнены. Сегодня они смахивают на некий реферат, который надо защитить...заявки превращаются не столько в конкурс проектов, сколько в конкурс того, кто лучше их напишет! Внизу списка оказываются заявки, которые нередко проигрывают по формальным признакам. Но, учитывая, что гражданская активность населения растет, а некоммерческих сообществ становится больше, может, все-таки, упростить для них «экзамены» для получения субсидий?».

### ***О некоторых вопросах установления инвалидности***

Как сообщило ФКУ «ГБ МСЭ по Томской области» Минтруда России, по состоянию на 01.01.2018 пенсию по инвалидности получали 57 883 человека<sup>30</sup> (5,4% от населения области). Сохраняется наметившаяся в предыдущие годы тенденция снижения общей численности инвалидов за счет снижения количества инвалидов из числа взрослого населения. Одновременно наблюдается рост количества детей-инвалидов. Темп снижения численности инвалидов по сравнению с 2015 годом составил 6,6%, в том числе, среди взрослого населения количество инвалидов снизилось на 7,7% и составило 54120 чел., или 6,3% от взрослого населения. Среди детского населения численность детей-инвалидов увеличилась на 9,9% и составила 3763 чел., или 1,9% от численности детского населения.

<sup>29</sup> Еженедельник «Аргументы и Факты» № 22, 2017г.

<sup>30</sup> учитывая взрослое и детское население

По информации ФКУ «ГБ МСЭ по Томской области» Минтруда России, уровень первичной инвалидности взрослого населения Томской области значительно ниже уровня первичной инвалидности по СФО и РФ.

При этом на снижение уровня первичной инвалидности взрослого населения влияют следующие причины:

- происходящие в регионе демографические процессы (за анализируемый период численность взрослого населения Томской области снизилась на 0,6%);
- уровень заболеваемости взрослого населения, приводящей к инвалидности;
- существующие проблемы с оформлением гражданами «направительных документов» на медико-социальную экспертизу вследствие дефицита врачебных кадров в медицинских организациях области, сложности получения необходимых консультаций и заключений узких специалистов, лабораторно-инструментальных исследований.

Переходя к анализу поступивших к Уполномоченному обращений, затрагивающих права инвалидов, нужно отметить, что многие из них так или иначе касаются вопросов установления инвалидности. Затруднения возникают на всех этапах этого процесса. Заявители жалуются на долгое и утомительное прохождение осмотра врачами медучреждений, на отказ медицинских организаций в выдаче направлений для освидетельствования в бюро МСЭ и т.д.

Необходимо отметить конструктивную позицию руководителя ФКУ «Главное бюро МСЭ по Томской области» В. Перминова при рассмотрении обращений Уполномоченного, направленных в целях оказания содействия жителям региона.

*Так, в мае 2017 года к омбудсмену в интересах инвалида Ф. обратилась социальный работник, проживающая в Верхнекетском районе. Она рассказала, что недавно на обслуживание к ней, как к социальному работнику, был прикреплен мужчина – инвалид II группы, 1962 г.р. Инвалидность ему была установлена в 1994 г., но индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида (ИПРА) у мужчины не было. При этом у него нет ног ниже колен, также нет протезов и инвалидной коляски. Дома мужчина передвигался ползком, для выхода на улицу использовал протезы, которые смастерил самостоятельно, но пользоваться ими продолжительное время было невозможно.*

*Чтобы подопечный был обеспечен специально изготовленными для него протезами и инвалидной коляской, соцработник обратилась в рай-*

онную больницу с просьбой подготовить документы для медико-социальной экспертизы (для разработки ИПРА). В больнице сообщили, что в Белом Яре – райцентре Верхнекетского района – на 2017 год запланированы три выездные заседания медико-социальной экспертизы (15–17 мая, 18–20 сентября, 13–15 ноября). Ближайшее заседание должно было состояться 16 мая. Но при этом, со слов заявителя, в мае Ф. уже не попадал к экспертам. Более того, в районной больнице инвалиду предложили для более быстрого прохождения медико-социальной экспертизы съездить в г. Асино. Добраться до г. Асино можно только на поезде, но, в связи с отсутствием специально изготовленных протезов или коляски, дорога стала бы для инвалида настоящим мучением. Помочь ему добраться до железнодорожной станции, сесть в ночной поезд и устроиться в Асино для прохождения экспертизы, было некому.

К Уполномоченному сотрудник обратилась с просьбой оказать содействие в прохождении инвалидом медико-социальной экспертизы именно в Белом Яре.

Анализ доводов, изложенных в обращении, давал основания полагать, что права инвалида нарушены. В результате совместной работы сотрудников аппарата Уполномоченного и руководства Главного бюро МСЭ по Томской области, 16 мая инвалид был освидетельствован специалистами бюро МСЭ № 10 на выездном заседании в р.п. Белый Яр. По результатам проведения медико-социальной экспертизы разработана индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида, в том числе с рекомендацией следующих технических средств реабилитации: кресло-коляска с ручным приводом базовая прогулочная, протез голени лечебно-тренировочный, протез голени модульного типа, обувь на протез, кресло-стул с санитарным оснащением. Все эти приспособления существенно облегчат жизнь Ф.

Нередко заявители сообщают о своем несогласии с решениями бюро медико-социальной экспертизы (как правило, речь идет о снятии инвалидности, снижении группы инвалидности и т.д.). Всем обратившимся разъясняется, что жалобу можно направить в Главное бюро МСЭ; если она не будет удовлетворена на региональном уровне – можно обратиться в Федеральное бюро МСЭ. Кроме того, гражданин вправе защищать свои права в суде.

Таким образом, законодательство в качестве альтернативы обращению с жалобой в учреждения системы МСЭ (когда вышестоящее учреждение МСЭ проверяет законность решений нижестоящих учреждений), предусматривает только судебную процедуру обжалования.

Порой от заявителей приходится слышать, что с заключением специалистов МСЭ спорить бессмысленно: на объективный пересмотр решений в рамках внутреннего контроля люди зачастую не надеются<sup>31</sup>, а судиться слишком сложно и дорого. Существенно затрудняет реализацию права на обжалование решений бюро МСЭ тот факт, что гражданин не имеет возможности обратиться за проведением независимой экспертизы результатов освидетельствования.

Есть основания полагать, что в скором времени ситуация в этой сфере изменится. Так, по итогам прошедшей 05.12.2017 встречи с инвалидами, представителями общественных организаций и профессиональных сообществ, которые оказывают содействие инвалидам, Президент РФ В. Путин поручил Правительству РФ с участием Общественной палаты рассмотреть вопрос о совершенствовании системы общественного контроля в сфере медико-социальной экспертизы.

***Обеспечение инвалидов средствами технической реабилитации и путевками на санаторно-курортное лечение. Разработка регионального перечня технических средств реабилитации, предоставляемых инвалиду***

Как сообщило ГУ-Томское региональное отделение Фонда социального страхования РФ, по итогам 2017 года в Томской области техническими средствами реабилитации обеспечено 9024 инвалида, из них 846 – дети. На обеспечение санаторно-курортным лечением льготных категорий граждан в 2017 году Региональному отделению было выделено 31 226,2 тыс. руб., что позволило приобрести 1 196 путевок. На организацию проезда к месту лечения и обратно (в том числе по путевкам фонда, по направлениям Департамента здравоохранения на лечение в специализированных медицинских учреждениях) выделено 2 669,1 тыс. руб.

В 2017 г. исполнены заключенные государственные контракты на 1 196 путевок, в том числе для детей-инвалидов — 238 путевок. Исполнены заключенные государственные контракты на перевозку авиационным

<sup>31</sup> Справедливости ради нужно отметить, что региональное бюро МСЭ во многих случаях обеспечивает пересмотр решений нижестоящих бюро в пользу заявителей. Так, Главным бюро МСЭ по Томской области в 2017 году было проведено медико-социальных экспертиз по контролю за решениями, принятыми первичными бюро, на 44,1% больше, чем в 2015 г., количество проверенных медико-экспертных дел увеличилось на 46,9%. Количество измененных решений в порядке контроля также возросло в 3,5 раза, удельный вес измененных решений возрос с 3,3% до 7,9% от числа освидетельствованных в порядке контроля.



транспортом граждан, проживающих в г. Стрежевой и Александровском районе, для лечения в санаториях Томской области, а также для доставки спинальных больных к месту санаторно-курортного лечения в г. Анапа.

По состоянию на 01.01.2018 г. количество граждан, состоящих на учете на обеспечение санаторно-курортным лечением, составило – 4 301, в том числе дети-инвалиды – 877.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о разработке регионального перечня технических средств реабилитации, предоставляемых инвалиду (в дополнение к аналогичному федеральному перечню).

Фонд социального страхования РФ обеспечивает инвалидов техническими средствами реабилитации, предусмотренными федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду<sup>32</sup>. Кроме того, регионам предоставлено право разрабатывать и утверждать региональные списки технических средств реабилитации с тем, чтобы инвалиды, проживающие на соответствующей территории, имели возможность получать технические средства реабилитации, не входящие в федеральный перечень, за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В новой форме индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида<sup>33</sup> предусмотрен отдельный раздел, в котором должны содержаться рекомендации по обеспечению реабилитационными или абилитационными мероприятиями, ТСР и услугами по реабилитации или абилитации, предусмотренными региональными перечнями реабилитационных мероприятий, ТСР и услуг, предоставляемых инвалиду.

По информации Законодательной Думы Томской области, региональные перечни реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утверждены в 30 субъектах РФ, среди них: Омская, Новосибирская, Свердловская, Смоленская, Тульская, Самарская, Ростовская, Псковская, Оренбургская и другие области, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Санкт-Петербург и др.

Как сообщило Уполномоченному ФКУ «ГБ МСЭ по Томской области» Минтруда России, вопрос о необходимости разработки регионального перечня технических средств реабилитации инвалидов (региональный перечень ТСР) неоднократно поднимался самим учреждением, обще-

32 Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2005 № 2347-р

33 Утверждена Приказом Минтруда России от 13.06.2017 № 486н

ственными объединениями инвалидов, членами Общественного совета при региональном Бюро МСЭ, предложения о формировании перечня доводились до сведения законодательной и исполнительной власти Томской области, Департамента социальной защиты населения Томской области. Целесообразность разработки регионального перечня ТСП обоснована необходимостью расширения возможности гражданам с ограниченными возможностями здоровья полностью или частично реализовать свой реабилитационный потенциал и активно участвовать в жизни общества.

По информации комитета по труду и социальной политике Законодательной Думы Томской области, признано целесообразным обсуждение возможности разработки регионального перечня ТСП, в том числе с учетом изучения правоприменительной практики субъектов РФ, в которых данные перечни утверждены; анализа реализуемых в рамках регионального законодательства мер социальной поддержки инвалидам, проживающим на территории Томской области, в целях объединения источников финансирования, а также поиска дополнительных средств, обеспечивающих реализацию вышеназванного перечня в случае его утверждения.

В декабре 2016 года по итогам региональной конференции Общероссийского народного фронта в Томской области было принято решение о проведении мониторинга удовлетворенности инвалидов обеспечением техническими средствами реабилитации с целью разработки и утверждения регионального перечня ТСП.

Для всестороннего изучения вопроса Департаментом социальной защиты населения Томской области в 2017 году проводилось анкетирование, в котором приняли участие более четырехсот инвалидов, многие из опрошенных заявили о потребности в дополнительных средствах технической реабилитации. Всего инвалидами было названо 29 наименований средств технической реабилитации, которые нужны инвалидам, но отсутствуют в федеральном перечне (специальные средства коммуникаций для инвалидов по зрению, предметы для самостоятельного контроля здоровья и введения лекарств для инвалидов по зрению, кровати для лежачих больных, средства гигиены и т.д.).

Главный вопрос, как это часто бывает, заключается в поиске средств финансирования для регионального перечня ТСП. В ходе состоявшегося 08.12.2017 заседания Общественного совета при региональном Бюро МСЭ представитель областного Департамента социальной защиты населения сообщил, что финансирование регионального перечня ТСП воз-

можно только в рамках государственной программы «Доступная среда» (а ее финансирование год от года уменьшается). При этом расходы на региональный перечень ТСП, рассчитанные исходя из пожеланий инвалидов, значительно превысят весь годовой объем финансирования госпрограммы. То есть разработка регионального перечня ТСП нецелесообразна.

Если региональный перечень ТСП так и не будет разработан, то инвалиды, нуждающиеся в дополнительных средствах реабилитации, могут рассчитывать только на получение помощи в рамках Закона Томской области «Об оказании материальной помощи в Томской области».

По мнению Уполномоченного, в обсуждении вопроса о разработке регионального перечня ТСП еще рано ставить точку. Нужно вернуться к проработке различных вариантов формирования и финансирования такого перечня, хотя бы в минимальном объеме.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Томской области продолжают поступать обращения инвалидов по вопросам обеспечения санаторно-курортным лечением. Одна из проблем, с которой сталкиваются заявители, связана с изданием Минздравом России Приказа от 05.05.2016 № 281н, которым были утверждены перечни медицинских показаний и противопоказаний для санаторно-курортного лечения.

Названным приказом был исключен из перечня целый ряд диагнозов, среди которых имеются заболевания, нередко напрямую связанные с вредными условиями труда либо с последствиями травм на производстве. До вступления в силу данного приказа работники, у которых их диагностировали, получали направления в санатории. Сейчас многие люди, утратившие профессиональную трудоспособность полностью или в части в связи с профессиональным заболеванием или трудовым увечьем, оказались лишены возможности воспользоваться санаторно-курортным лечением.

С учетом стоимости лечения в санаториях (цена путевки, рассчитанной на курс лечения, исчисляется, как правило, десятками тысяч рублей) далеко не каждый работающий человек, пострадавший на производстве, может позволить себе регулярно лечиться в санатории. Не лучше обстоят дела у пенсионеров, имеющих профзаболевания, – накопить деньги на путевку из скромной пенсии бывает крайне затруднительно, а порой – просто невозможно.

Например, одна из заявительниц – бывший учитель музыки и руководитель хора, получила профессиональное заболевание «Хронический ларингит. Афония. Миогенный парез гортани» вследствие длительного

перенапряжения голосового аппарата. После парализации мышц гортани женщина утратила возможность работать по специальности, получила инвалидность. В течение нескольких лет она раз в год за счет бюджетных средств ездила на лечение в санаторий, но после издания приказа такого права у нее уже нет. Размер пенсии не позволяет инвалиду оплатить лечение в санаториях Томской области, не говоря уже о поездках в учреждения, расположенные на территории других регионов.

Особое возмущение граждан вызывает то обстоятельство, что еще недавно получить санаторно-курортное лечение в связи с наличием определенного заболевания было возможно, а теперь такое право утрачено.

Решение проблемы возможно путем расширения действующего перечня медицинских показаний для санаторно-курортного лечения взрослого населения. Соответствующее обращение направлено государственным правозащитником в Министерство здравоохранения Российской Федерации.

### ***Отсутствие регистрации по месту жительства как препятствие в реализации социальных прав граждан***

В части 2 статьи 3 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах РФ» указано, что 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.

Этой же статьей предусмотрено, что регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином РФ его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Однако к наличию регистрации по месту жительства или месту пребывания часто «привязаны» механизмы реализации многих прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав и свобод, признаваемых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Это утверждение подтверждается практикой работы омбудсмана по рассмотрению обращений граждан. В аппарат Уполномоченного поступает немало обращений от родителей, которые не могут получить место

в детском саду и школе для своих детей в связи с отсутствием регистрации по месту жительства (пребывания). Также отсутствие «прописки» влечет нарушение жилищных прав (невозможность встать на учет в качестве нуждающегося в жилье), трудовых прав (трудности с трудоустройством), без этого «штампа в паспорте» также невозможно оформить кредит или ипотеку. Проблема уже освещалась в докладах регионального правозащитника, 2017 год показал, что пока ситуация коренным образом не меняется.

*Так, в аппарат Уполномоченного по правам человека в Томской области поступали обращения от жительниц г. Томска, испытывающих значительные затруднения из-за отсутствия регистрации по месту жительства (или проживания не по месту жительства, указанного в штампе о регистрации).*

*Например, одна из заявительниц – одинокая мать с двумя несовершеннолетними детьми, ранее проживала в общежитии техникума, откуда была выселена по решению суда. Женщина и ее дети остались без жилья и без «прописки». Она пожаловалась на то, что без регистрации по месту жительства не может получить меры социальной поддержки, на которые вправе рассчитывать малоимущая одинокая мать: детское пособие, бесплатное питание в школе старшему ребенку, бесплатное детское питание малолетнему ребенку и т.д.*

*Другая заявительница также является одинокой матерью и воспитывает двоих несовершеннолетних детей. Семья малоимущая, очень нуждается в социальной помощи со стороны государства, но получить ее нельзя – нет «прописки». Женщина рассказала, что в 2016 году какое-то время получала детское пособие, год назад выплаты прекратились, причина – отсутствие томской «прописки».*

*Как выяснилось в ходе работы с обращениями, обе женщины состояли на учете в Центрах социальной поддержки населения по месту фактического проживания и получали пособия на несовершеннолетних детей. В 2016 году выплата пособий была приостановлена до момента подтверждения заявительницами права на их получение.*

*Одним из основных условий предоставления мер социальной поддержки является совместное проживание родителя (заявителя) и ребенка, на которого устанавливаются меры социальной поддержки. Подтвердить этот факт можно справкой о составе семьи, выпиской из домовой книги, копией договора аренды жилого помещения и иными документами. Отказы в предоставлении мер социальной поддержки се-*

*мьям с детьми исходя из данных регистрационного учета граждан на территории Российской Федерации недопустимы<sup>34</sup>. После консультаций с сотрудниками женщины представили документы, подтверждающие совместное проживание с детьми – договоры найма (аренды) жилого помещения, в итоге им были назначены пособия на детей.*

К сожалению, реализация целого ряда социальных прав в принципе невозможна без заветного штампа о регистрации по месту жительства. Вместе с тем, четкого ответа на вопрос о том, где и как человек, не имеющий жилья, может получить «прописку», похоже, просто не существует.

В настоящее время в Томской области проблемы регистрации лиц, не имеющих собственного жилья, частично решаются в ОГБУ «Центр социальной адаптации г. Томска», где человек со статусом БОМЖ может, при соблюдении ряда условий, получить регистрацию по месту пребывания. Но такое учреждение есть только в областном центре, жители остальных муниципальных образований не всегда имеют возможность воспользоваться его услугами в силу значительной удаленности от их обычного места нахождения.

Кроме того, возможности получить регистрацию по месту пребывания в центре лишена и без того уязвимая и нуждающаяся в дополнительной государственной поддержке категория граждан – женщины с детьми. Теоретически, женщина может получить регистрацию в центре, но для этого ей необходимо ночевать там около двух недель, при этом с детьми в центре находиться нельзя. Одна из причин – это пребывание там же людей, освободившихся из мест лишения свободы, страдающих социально опасными заболеваниями и др. Где оставить ребенка, который может находиться на грудном вскармливании, неизвестно. Отдавать детей в государственные учреждения на это время многие не соглашаются.

Женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в Томске помощь оказывается муниципальным учреждением ЦПСА «Семья» («Кризисный центр для женщин»). На базе Кризисного центра оказывается, в том числе, социальная услуга «временный приют» (без возможности регистрации по месту пребывания). Опять же, право на получение услуг в данном центре имеют только жительницы областного центра. При этом регистрация по месту пребывания в центре невозможна, так

---

34 Письмо Минтруда России от 18.11.2016 № 12-1/10/В-8544 «О недопущении отказов в предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми исходя из данных регистрационного учета граждан на территории Российской Федерации».

как помещение имеет статус нежилого. Данные обстоятельства не позволяют сотрудникам учреждения в полной мере помогать всем обратившимся к ним женщинам.

*В развитие этой темы хотелось бы привести конкретный пример из жизни молодой матери без определенного места жительства, обратившейся за защитой к Уполномоченному. Ребенка она родила в октябре 2016 года. До февраля 2017 года заявительница была зарегистрирована по месту пребывания в ОГБУ «Центр социальной адаптации г. Томска». С ее слов, в продлении регистрации ей отказали из-за рождения ребенка. Женщина рассказала, что живет то у одних знакомых, то у других, иногда арендует жилье. Зарегистрироваться где-либо по месту жительства или по месту пребывания у нее нет возможности, а прописка очень нужна как для реализации собственных прав, так и для защиты прав малолетнего ребенка.*

По мнению Уполномоченного, необходимо проработать возможные варианты создания в Томской области механизма получения регистрации по месту пребывания для лиц, не имеющих возможности зарегистрироваться по месту фактического проживания, в том числе женщин с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (пострадавших от семейного насилия, и др.). Возможно, регистрация по месту пребывания может быть предоставлена таким людям на базе учреждений социальной защиты области. С таким предложением омбудсмен обратилась к исполнительной власти региона.

На вопрос о возможности регистрации на базе учреждений социального обслуживания, подведомственных Департаменту социальной защиты населения Томской области, женщин с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, не имеющих возможности зарегистрироваться по месту фактического проживания, исполнительная власть дает совершенно однозначный ответ: это совершенно недопустимо. Дело в том, что такие учреждения предназначены только для совершеннолетних граждан, но никак не для детей. А за фиктивную регистрацию законодательством установлена ответственность. С этими доводами не поспоришь, а что же делать матерям с младенцами?

В качестве варианта решения проблемы с регистрацией по месту жительства (пребывания) рассматривается вопрос создания в будущем для данной категории граждан доступных условий найма социального жилья (речь идет о формировании рынка арендного жилья и создании наемных домов). Действительно, когда рынок доступного наемного

*жилья во всех районах области будет создан и в полной мере начнет свое функционирование, проблема, возможно, решится сама собой, но что делать до тех пор, пока такого рынка нет – непонятно.*

Приходится признать, что на сегодняшний день проблема простого, и, главное, понятного людям решения не имеет. Отчаявшись ждать содействия от властных структур, люди решают свои проблемы единственным доступным на сегодняшний день способом – просто покупают регистрацию по месту жительства (пребывания). Общеизвестно, что это является основанием для привлечения к уголовной ответственности. Но человек осознанно идет на преступление, иначе он попросту лишается достойного будущего, возможности приобрести жилье, трудоустроиться, отдать ребенка в детский сад и школу, остаться востребованным членом социума.

В корне неверным было бы «сваливать» ответственность за такое бедственное положение дел на областные власти. В законодательство, в том числе федеральное, должны быть внесены поправки, направленные на устранение существующего неравенства граждан в зависимости от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства (пребывания). Тем не менее искать варианты решения проблемы на областном уровне все же необходимо. За помощью и поддержкой жители области обращаются в первую очередь к тем, кто ближе, а уж потом начинают писать в федеральные структуры.

Данную проблему регулярно озвучивают представители некоммерческих организаций. Изучением путей ее разрешения занимается, в том числе, и Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ).

Так, в 2017 году СПЧ подготовил поправки в законодательство, которые позволят людям без постоянной регистрации пользоваться всеми правами наравне с теми, у кого есть «прописка»<sup>35</sup>. В их основе – признание местом регистрации человека адреса его фактического проживания (к примеру, предлагается признавать местом жительства человека тот регион, где он работает, платит налоги и получает услуги, в том числе медицинские). Предлагается также расширить возможности регистрации: разрешить регистрацию по месту пребывания граждан в нежилых помещениях, в том числе по месту регистрации работодателя или по адресу нахождения органа миграционного учета.

Сторонниками предложений выступают министерства и службы, которым важно знать реальное местонахождение людей.

35 <https://rg.ru/2017/06/06/sovets-pri-prezidente-rg-ridumal-kak-pomoch-iuridicheski-bezdomnym.html>



## ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

В ноябре 2017 года Всероссийский центр изучения общественного мнения представил данные исследования об оценке россиянами эффективности российского здравоохранения и системы ОМС<sup>36</sup>. Оценки состояния системы здравоохранения в обществе в целом сегодня невысоки: только 9% опрошенных дают «положительные» оценки, 52% – «отрицательные», еще 37% – «удовлетворительные». Основными ее «болевыми точками» граждане считают недостаточный уровень профессиональной подготовки врачей (37%), а также их нехватку (37%), недоступность медицинской помощи для населения: дорогие лекарства, услуги (35%), недостаточную оснащенность медицинских учреждений современным оборудованием (31%).

Судя по тематике обращений к Уполномоченному, томичей и жителей области все чаще волнует вопрос о том, почему бесплатные медицинские услуги становятся слабодоступными. Возможно, одной из причин проблемы является практически ежегодное недофинансирование Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Томской области, которая утверждается областной администрацией.

В качестве примера можно привести ситуацию с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Томской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденной Постановлением Администрации Томской области от 30.12.2016 № 424а (далее – областная Программа на 2017 год).

Областная Программа на 2017 год установила нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи на 2017 год<sup>37</sup> в меньшем размере, чем это предусмотрено Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.2016 № 1403.

36 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116534>

37 По следующим показателям:

- 1 койко-день в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих паллиативную медицинскую помощь в стационарных условиях (включая хосписы и больницы сестринского ухода), за счет средств областного бюджета;
- 2 подушевой норматив финансирования за счет средств областного бюджета (в расчете на 1 жителя)

Устанавливая нормативы в заниженном размере, исполнительная власть региона исходила из того, что предусмотренные названной федеральной Программой нормативы финансовых затрат и подушевые нормативы финансового обеспечения являются средними и могли быть скорректированы в областной Программе, при этом областная Программа была сформирована с учетом региональных особенностей, уровня и структуры заболеваемости населения, климатических особенностей, транспортной доступности медицинских организаций, сбалансированности объема медицинской помощи и ее финансового обеспечения, а показатели стоимости единицы объема медицинской помощи и нормативы финансовых затрат установлены с учетом финансирования на 2017 год.

Прокурор области обратился в Томский областной суд с административным иском о признании отдельных положений областной Программы на 2017 год недействующими. Как указала прокуратура области, недофинансирование областных учреждений здравоохранения влечет за собой возникновение повсеместно проблемы с укомплектованием лечебно-профилактических учреждений необходимым оборудованием, медицинскими работниками и, как следствие, – снижение доступности и качества оказания медицинской помощи, рост числа обращений граждан в различные инстанции, в том числе в органы прокуратуры.

Решением Томского областного суда от 13.03.2017 заявление прокурора области было удовлетворено, при этом суд указал, что положения областной Программы не соответствуют требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, что нарушает право неопределенного круга лиц – жителей Томской области на получение государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи в объеме, установленном Правительством Российской Федерации. Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 19.07.2017 данное решение было оставлено без изменения.

После вступления в силу решения суда, вынесенного по заявлению прокурора области, Территориальному фонду обязательного медицинского страхования выделены дополнительные средства в сумме свыше 570 млн. рублей. Таким образом, прокурорское вмешательство позволило добиться повышения подушевого норматива финансирования областной Программы до нормативного размера.

Вместе с тем, пока шли судебные разбирательства, сначала в областном суде, а затем в Верховном, областная Программа финансировалась

в заниженном объеме, нарушение прав жителей региона было устранено только во второй половине 2017 года.

Ситуация с установлением областной Программой нормативов в заниженном размере, к сожалению, повторяется из года в год! Много лет эту практику никак не удается исправить. В 2017 году жителям региона в некотором смысле даже «повезло» – изменения в областную Программу были внесены в течение календарного года действия Программы, а не после его окончания, когда практического смысла в таких изменениях уже нет.

Нужно отметить, что Томская область является далеко не единственным регионом страны, где происходит снижение региональных нормативов по сравнению с нормативами, установленными федерацией. Как отмечает Счетная палата Российской Федерации<sup>38</sup>, проблема недофинансирования региональных программ госгарантий носит достаточно распространенный характер и приводит к ограничению доступности медицинской помощи для населения, отрицательно влияет на показатели здоровья населения.

Очевидно, что речь идет о трудностях системного характера, простого и очевидного способа устранения которых, к сожалению, пока не нашли.

Отдельный «больной вопрос» системы российского здравоохранения – обеспечение бесплатными лекарствами пациентов с редкими (орфанными) заболеваниями. Как сообщил Департамент здравоохранения Томской области, по состоянию на 01.01.2018 в региональный регистр включено 167 человек с редкими (орфанными) заболеваниями. В 2017 году из областного бюджета было направлено 169,7 млн. руб. для обеспечения лиц, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями.

Для всех регионов страны вопрос обеспечения граждан с орфанными заболеваниями является наиболее финансово затратным.

Проблема может быть решена на федеральном уровне путем:

- принятия решения о постоянном ежегодном целевом субсидировании из федерального бюджета части расходных обязательств субъектов на осуществление данных полномочий;
- организации централизованных закупок нужных лекарств Министерством здравоохранения РФ.

Это позволило бы направлять средства субъектов РФ на льготное лекарственное обеспечение других категорий граждан, льготное обеспечение которых относится к полномочиям только субъектов Российской Федерации.

---

38 [https://life.ru/t/%D0%B7%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8C%D0%B5/93118/0/v\\_slieuiushchiem\\_ghodu\\_dieniagh\\_na\\_liechieniie\\_rossiian\\_mozhiet\\_nie\\_khvatit](https://life.ru/t/%D0%B7%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8C%D0%B5/93118/0/v_slieuiushchiem_ghodu_dieniagh_na_liechieniie_rossiian_mozhiet_nie_khvatit)

Непростая ситуация с финансированием отрасли здравоохранения самым неблагоприятным образом отражается на пациентах – получателях медицинских услуг. Такие очевидные последствия недофинансирования, как нехватка врачей в государственных медучреждениях, чрезмерно высокая нагрузка на работающих медиков, которые вынуждены совмещать несколько ставок, приводят к снижению качества приема пациентов, росту числа врачебных ошибок или даже причинению медиками вреда жизни и здоровью пациентов (количество соответствующих заявлений, поданных в правоохранительные органы в 2017 году, заметно возросло по сравнению с 2016 годом).

Так, по информации УМВД России по Томской области, в 2017 году в органы внутренних дел региона поступило 65 (в 2016 году – 26) сообщений о фактах причинения медицинскими работниками вреда здоровью пациентов.

По фактам причинения медицинскими работниками вреда жизни и здоровью пациентов в 2017 году зарегистрировано 43 (в 2016 году – 15) преступления, в том числе:

- причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей – 24 (в 2016 году – 9);
- причинение смерти по неосторожности двум или более лицам – 1 (в 2016 году не выявлялись);
- причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности – 6 (в 2016 году – 3);
- неоказание помощи больному – 3 (в 2016 году не выявлялись);
- производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности – 9 (в 2016 году – 2).

По состоянию на 31.12.2017 продолжалось расследование по 34 уголовным делам, 2 дела прекращены по реабилитирующим основаниям, 4 дела приостановлены в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, 1 дело прекращено в связи с истечением сроков давности уголовного преследования.

### ***Проблемы доступности получения медицинской помощи***

В тех случаях, когда государственная система здравоохранения «пробуксовывает», люди вынуждены прибегать к услугам частных медицинских клиник. В ходе работы по подготовке доклада получить до-

стоверную статистическую информацию о соотношении платных и бесплатных медицинских услуг, оказываемых медицинскими учреждениями всех форм собственности населению Томской области, не удалось.

Вместе с тем, такого рода сведения можно получить, если ознакомиться с данными социологических исследований. Так, согласно данным исследования, проведенного Институтом социальной политики НИУ ВШЭ<sup>39</sup>, три года падения реальных доходов населения сопровождались небольшим, но статистически значимым сворачиванием платежей за лечение в стационаре: доля граждан, оплачивающих медицинские услуги или лекарства при лечении в больницах, в общей численности таких пациентов сократилась с 28,6% в 2013 году до 24,7% в 2016 году. При этом практически не изменился уровень платности амбулаторной помощи (14,3% в 2013 году и 13,5% в 2016 году). В экономически неблагоприятный период услуги стоматологов население оплачивало почти так же часто, как и в предшествующие годы: доля плативших среди обратившихся за стоматологической помощью и зубопротезированием оставалась стабильной на уровне 59-60%.

По другим данным, отмечается резкий рост доли потребителей платных медицинских услуг до 50%. Руководитель Центра ОНФ по независимому мониторингу исполнения указов президента «Народная экспертиза» В. Рожков<sup>40</sup>, отмечает, что причина обращения граждан к платным врачам – не в качестве медицинской помощи государственных поликлиник, а в труднодоступности получения бесплатной. Некоторые поликлиники самой организацией своей работы навязывают платные услуги. Начинается все с записи на прием к врачу, когда пациенты неделями не могут получить талон, так как их к «узкому» специалисту выкладывают всего по несколько штук в день.

Опять же, «платные» медуслуги назвать доступными сложно из-за их высокой стоимости. Порой граждане вынуждены «лабиринтировать» между частными и государственными поликлиниками, выбирая оптимальный вариант лечения.

*Для наглядности можно привести пример томички П., которая обращалась и к платным, и к бесплатным врачам. Все началось с того, что женщина почувствовала себя плохо и 11 июля обратилась в частную*

39 [https://isp.hse.ru/data/2017/09/26/1172864888/2017\\_%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_%D0%92%D0%A8%D0%AD\\_Med\\_FINAL.pdf](https://isp.hse.ru/data/2017/09/26/1172864888/2017_%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D0%92%D0%A8%D0%AD_Med_FINAL.pdf)

40 <http://onf.ru/2017/11/08/rozhkov-rost-obrashcheniy-rossiyan-k-platnym-meduslugam-svyazan-s-trudnodostupnostyu/>

клинику на прием к отоларингологу. Как показали результаты проведенных исследований, ей незамедлительно нужно было провести операцию, однако озвученная специалистами частного медучреждения стоимость хирургического вмешательства была П. явно не по карману. Тогда пациентка решила воспользоваться медуслугами по полису ОМС. 24 июля она попала на прием к отоларингологу в поликлинику по месту жительства, ей было выписано направление на консультацию в ОКБ. Попутно врач, со слов больной, рекомендовала после посещения больницы обратиться на повторный прием.

27 июля П. была осмотрена специалистами ОКБ, операция ей была назначена на 14 сентября. Естественно, у женщины возник резонный вопрос: как «протянуть» еще полтора месяца, ведь самочувствие у нее не улучшалось, без лечения могли возникнуть осложнения. Пациентка позвонила в регистратуру своей поликлиники, объяснила ситуацию. Ей пояснили, что врач уходит в отпуск, по записи больная может к ней не попасть, но в этот день можно подъехать в часы приема и переговорить о дальнейшем лечении.

П. решила «попытать счастья», однако ничего хорошего из этого не вышло. С ее слов, врач была не рада видеть пациентку, явившуюся на прием без записи, и рекомендовала ей обратиться в ту самую частную клинику, где П. уже бывала. На реплику больной о том, что каждый имеет право получить медпомощь по полису ОМС от врача той поликлиники, к которой он прикреплен, врач заметила, что «вся медицина сейчас склоняется к платным услугам». Уладить возникший конфликт удалось только с помощью руководства поликлиники. Вопросы, которые заявительница ставит в своем обращении: «Как получить своевременную медпомощь? У нас отменили право на бесплатную медпомощь, если да – то когда?» носят чисто риторический характер. Как показывает практика, чтобы в полной мере пользоваться бесплатной медпомощью, нужно уметь отстаивать свои права, знать, куда и как жаловаться.

В некоторых случаях доступ к медицинской помощи бывает затруднен в самом прямом смысле этого слова – речь идет о медучреждениях, не приспособленных для людей с ограниченными возможностями здоровья или пациентов в «тяжелом» состоянии.

Так, к Уполномоченному поступили жалобы на необеспечение «доступной среды» на входе в гинекологическое отделение ОГАУЗ «Родильный дом №4». В данном отделении ведется прием больных, поступающих

*по скорой помощи, некоторые из которых нуждаются в транспортировке на носилках. Заявители пояснили, что женщины вынуждены вставать с носилок и заходить в отделение своими силами, несмотря на явные медицинские противопоказания к этому (значительная кровопотеря и др.).*

Государственный правозащитник совместно с председателем Общественного совета по независимой оценке качества работы медицинских организаций Томской области М. Киселевым посетили роддом, в ходе посещения были проверены доводы обращений, не требующие специальной медицинской подготовки (ширина дверных проемов и пр.).



Так же, как и пациентки, Уполномоченный полагает, что таким «архитектурным решением» не может быть обеспечена доступная среда учреждения здравоохранения для маломобильных групп граждан, это противоречит Конвенции о правах инвалидов, подписанной и ратифицированной Россией.

С этой информацией и просьбой вмешаться в ситуацию омбудсмен обратилась в Департамент здравоохранения Томской области. В ответ Департамент сообщил, что при формировании перечня объектов недвижимого имущества, в которых необходимо проведение капитального ремонта в 2018 году, Департаментом были заявлены работы по капитальному ремонту 4-го роддома, однако в приоритетный перечень для ремонта объект включен не был. Работы по капитальному ремонту 4-го роддома включены в предварительный перечень проведения капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества Департамента на 2019 год, предложения в установленном порядке направлены в Департамент архитектуры и строительства Томской области.

Иными словами, пациенткам родильного дома №4 еще неопределенно долгое время, возможно, придется самостоятельно добираться до приемного покоя гинекологического отделения. По мнению Уполномоченного, откладывать решение обозначенной проблемы нельзя, нужно в срочном порядке обеспечить хотя бы минимальный уровень удобства для пациентов гинекологического отделения родильного дома №4 на входе.

## ***Оказание паллиативной медицинской помощи***

В докладах Уполномоченного не раз затрагивался вопрос о востребованности паллиативной помощи, о проблемах, с которыми сталкиваются родственники и близкие тяжелобольных. К Уполномоченному продолжают поступать обращения от людей, испытывающих на себе все тяготы ухода за безнадежно больными людьми: *«... ко мне домой привезли мою старшую сестру, она у меня прописана, но не жила дома более 15 лет. У сестры инвалидность, она парализована, больна тяжелейшим неизлечимым заболеванием, за ней нужен круглосуточный уход. Я не в состоянии за ней ухаживать, у меня на это нет ни сил, ни денег, ни времени, я работаю посменно, дома почти не бываю. Я не понимаю, как дальше жить, что делать, обращалась в разные инстанции – везде отказ, остается только уехать из собственного дома...»*.

Некоторые статистические данные о потребности в паллиативной помощи были озвучены на состоявшейся в декабре 2017 года встрече Д. Медведева с членами Совета при Правительстве по вопросам попечительства в социальной сфере. Как сообщил президент благотворительного фонда помощи хосписам «Вера» А. Федермессер<sup>41</sup>, потребность в паллиативной помощи – порядка 1,3 миллиона человек в год, а если присоединить к этим людям родственников, которые или очень страдают от того, что их близкие не получают адекватную помощь, в первую очередь обезболивание, или, наоборот, остаются признательными и благодарными системе здравоохранения, социальной защиты и системе государственной власти, – так вот, если соединить близких людей и пациентов, то это порядка 18 миллионов человек – огромный сегмент населения, который остаётся на сегодняшний день травмированным тем, что этой помощи в конце жизни почти нет.

По информации, представленной Комитетом по лицензированию Томской области, на территории Томской области паллиативную медицинскую помощь оказывают всего 13 медицинских организаций<sup>42</sup>.

По-прежнему остро стоит вопрос о создании «паллиативных» коек в регионе. Планировалось, что проблемы многих тяжелобольных и их близких будут решены в 2017 году, когда должен был приступить к работе первый в Томском районе хоспис. В феврале 2017 года в селе Моряковский Затон Томского района открылось новое здание участковой больницы с паллиативным отделением – хосписом. Он рассчитан на 25 человек и располагает-

41 <http://government.ru/news/30605/>

42 Согласно данным федерального реестра лицензий АИС Росздравнадзора



ся на четвертом этаже, остальные три этажа занимает участковая больница. Для транспортировки больных в хоспис необходимо установить наружный лифт, ввод в эксплуатацию которого планируется в июне 2018 года<sup>43</sup>.

В рамках повышения доступности паллиативных услуг, в первую очередь для жителей сельских населенных пунктов, рассматривается возможность поэтапного перепрофилирования отдельных коек сестринского ухода в районных больницах в паллиативные (в расчете на численность жителей муниципального образования).

Отдельно стоит остановиться на вопросах оказания паллиативной помощи больным, находящимся в местах содержания под стражей и местах лишения свободы. На запрос Уполномоченного ФКУЗ МСЧ-70 ФСИН России сообщило, что не имеет лицензии на оказание паллиативной медицинской помощи в связи с тем, что в учреждениях УФСИН России по Томской области не содержатся лица, страдающие неизлечимыми прогрессирующими заболеваниями, нуждающиеся в постороннем уходе. Перечень таких заболеваний совпадает с перечнями заболеваний, препятствующих отбыванию наказания<sup>44</sup> и препятствующих содержанию под стражей<sup>45</sup>. То есть, неизлечимо больные освобождаются от отбывания наказания, поэтому организовывать оказание им паллиативной помощи в местах заключения нецелесообразно.

Вместе с тем, с момента выявления тяжелого заболевания у подозреваемого, обвиняемого или осужденного до момента его освобождения по решению суда может пройти значительный промежуток времени. Пока решается вопрос об освобождении, человек может нуждаться в паллиативной помощи, но получить ее будет невозможно. По мнению Уполномоченного, вопрос об оказании паллиативной помощи пациентам ФКУЗ МСЧ-70 ФСИН России требует дальнейшей проработки. Нужно предоставить тяжело больным людям возможность получить необходимую паллиативную помощь «за колючей проволокой».

### ***Проблемы реализации прав инвалидов с хроническими заболеваниями почек, нуждающихся в проведении заместительной почечной терапии***

В 2017 году за содействием в защите прав инвалидов, находящихся на заместительной почечной терапии, к Уполномоченному обратился

43 <https://news.vtomske.ru/news/150407-sroki-otkrytiya-hospisa-v-tomskom-raione-perenesli-na-letu-2018g>

44 утвержден Постановлением Правительства РФ от 06.02.2004 № 54

45 утвержден Постановлением Правительства РФ от 14.01.2011 № 3

президент регионального отделения общественной организации нефрологических пациентов «Нефро-лига» Е. Хорошилов. *Значимость обсуждаемой проблемы обусловлена значительной спецификой методов лечения тяжелых заболеваний почек. Пациентам с хронической почечной недостаточностью нужно как минимум три раза в неделю получать процедуры программного гемодиализа. Лечение оказывается только в амбулаторных условиях, на дому процедуры не проводятся. Люди обязаны неукоснительно соблюдать график процедур гемодиализа, в противном случае наступают серьезные неблагоприятные последствия для здоровья, вплоть до летального исхода.*

При указанных обстоятельствах жизненно важное значение приобретают вопросы доступности получения заместительной почечной терапии. В 2017 году в Томской области процедуры заместительной почечной терапии проводились только в г. Томске и ЗАТО Северск (муниципальные образования расположены в непосредственной близости друг от друга). Региональные власти заявляли о планах открытия кабинетов гемодиализа еще в нескольких населенных пунктах до конца 2016 года, затем – до конца 2017 года. В очередной раз сроки перенесены уже на 2018 год.

Пока кабинеты гемодиализа в районах области не заработали, пациенты, проживающие за пределами областного центра, должны решать свои проблемы самостоятельно: организовывать через день поездки в Томск или искать ресурсы для переезда в областной центр на постоянное проживание. И в том, и в другом случае, инвалиду и его семье приходится нелегко. У жителей удаленных, труднодоступных населенных пунктов выбора практически нет – организовывать постоянные поездки в Томск нереально, нужно перебираться поближе к гемодиализному центру. Тут же перед инвалидом возникают вопросы: где поселиться, как получить томскую «прописку» и т.д.

Пациентам Томского гемодиализного центра, переехавшим в город из отдаленных районов области, предоставляются места в общежитии-пансионате Томской областной клинической больницы. В 2017 году в пользование больным с почечной недостаточностью было выделено всего лишь три комнаты (две «женские» и одна «мужская»). Инвалиды, которым места в общежитии не хватило, вынуждены были решать жилищную проблему самостоятельно: кочевать по родным и знакомым, либо снимать жилье по договору коммерческого найма. Можно представить, как усложняется жизнь человека, вынужденного пожизненно арендовать жилье для того, чтобы получать необходимое лечение.

Вопрос об обеспечении пациентов гемодиализа, проживающих в отдаленных районах области, жильем в Томске на период получения лечения, невозможно решить без содействия властей. В числе вариантов помощи может рассматриваться программа компенсации стоимости аренды жилья, либо предоставление возможности проживать в областном центре за минимальную плату.

После обустройства пациента в населенном пункте, где проводятся так необходимые ему процедуры, проблема с доступностью получения медицинской помощи приобретает новый ракурс: инвалиду нужно через день организовывать поездки от места жительства к гемодиализному центру, и обратно. Преодоление расстояний большого города для пациентов, особенно «ослабленных», является серьезнейшей проблемой. Процедуры длятся не менее четырех часов, затем нужно найти силы, чтобы вернуться обратно домой. Задача может показаться непосильной даже здоровому человеку, а в данном случае речь идет о тяжело больных людях. Среди пациентов есть незрячие, часть больных передвигается на инвалидных колясках.

Помимо поездок к месту проведения процедур, больные регулярно посещают своего лечащего врача, который выписывает рецепты на лекарства, а также аптечные учреждения. Бесконечные поездки, записи на прием, ожидания в очередях и т.д. требуют сил, а где их взять тяжело больному инвалиду... Сами пациенты говорят о том, что их жизнь стала бы значительно легче, если бы на базе гемодиализного центра был открыт дневной стационар, где они могли бы получить полный комплекс необходимых медицинских услуг, а также положенные по закону лекарственные препараты.

Для некоторых инвалидов в регионе организована доставка к месту проведения лечения и обратно автобусом Скорой медицинской помощи – по графику гемодиализа. Остальные пациенты (а их большинство) вынуждены добираться до места получения лечения самостоятельно. Пользоваться общественным транспортом не всегда возможно (особенно с учетом того, что гемодиализ проводится круглосуточно, в том числе и ночью).

Люди вынуждены ехать в гемодиализный центр и обратно на такси, на своем личном автотранспорте или транспорте родственников, знакомых и т.д. Каждая поездка превращается в испытание, а ездить туда-обратно нужно несколько раз в неделю, и так до конца жизни. Отдельная история – как люди добираются к месту лечения в сильные морозы, когда отменяются некоторые автобусные рейсы.

Как сообщили активисты регионального отделения общественной организации нефрологических пациентов «Нефро-лига», за последние два года как минимум три пациента погибли в дороге, добираясь самостоятельно к месту лечения.

Неудивительно, что некоторые пациенты гемодиализа становятся «автолюбителями поневоле», даже несмотря на то, что обслуживание автомобиля – удовольствие весьма дорогое. Реальной мерой помощи инвалидам с хронической почечной недостаточностью явилось бы установление областным законодательством льгот по уплате транспортного налога для данной категории граждан.

Справедливости ради нужно отметить, что для некоторых пациентов гемодиализного центра озвученная проблема неактуальна, однако это, скорее, исключение из правила.

Инвалиды в течение нескольких лет пытаются добиться содействия от государства в решении вопроса транспортировки к месту получения лечения и обратно. Пока региональные власти оказывают содействие в перевозке пациентов гемодиализа на «общих» основаниях: инвалиды могут воспользоваться социальным такси, единым социальным проездным билетом (ЕСПБ), получить единовременную материальную помощь в связи с трудной жизненной ситуацией.

Вместе с тем, использование пациентами с почечной недостаточностью социального такси затруднено по ряду причин: социальное такси работает только в городской черте, т.е. пациенты из районов, расположенных вблизи от Томска, воспользоваться его услугами не могут; такое такси работает не круглосуточно, а гемодиализ проводится и в ночное время; на социальном такси можно совершить ограниченное число поездок (если пользоваться для поездок на лечение только социальным такси, то весь годовой «лимит» будет исчерпан за две недели); воспользоваться социальным такси могут только инвалиды, имеющие ограниченные способности к передвижению.

ЕСПБ дает право на проезд только в общественном транспорте, его нельзя использовать в маршрутных автобусах. Как уже упоминалось, передвигаться по городу только на городском общественном транспорте более чем затруднительно из-за имеющихся ограничений по графику и маршруту следования. В некоторых случаях пациенты гемодиализа, действительно, могут воспользоваться ЕСПБ, но полностью полагаться только на такой способ поездок по городу нельзя.

Размеры материальной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией, на получение которой может рассчитывать гражданин, ограничены трехкратной величиной прожиточного минимума, установленного в области. У большинства инвалидов с почечной недостаточностью трудная жизненная ситуация, к сожалению, носит постоянный характер.

В августе 2017 года 155 инвалидов, получающих заместительную почечную терапию методом гемодиализа, обратились в органы власти с открытым письмом, в котором просили принять действенные меры по решению проблем, с которыми им приходится сталкиваться. Реакция последовала незамедлительно: уже через несколько дней пациентов собрали для открытого диалога с представителями областных властей. Очередной этап обсуждения проблемы намечен на начало 2018 года.

В ходе состоявшейся 15.06.2017 «прямой линии» Президент РФ В. Путин заявил о том, что вопрос узаконивания транспортировки больных на гемодиализ будет прорабатываться и решаться. «Конечно, это потребует дополнительных затрат. Но это дело очень чувствительное и очень важное для людей, которые страдают соответствующими заболеваниями», – сказал он.

Во исполнение поручения Президента РФ Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов<sup>46</sup> была дополнена положением о том, что за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации 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.

Аналогичное положение содержится и в областной Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Томской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов<sup>47</sup>.

Вместе с тем, на просьбу Уполномоченного предусмотреть в 2018 году выделение средств областного бюджета на транспортировку пациентов гемодиализа из областной администрации был получен ответ о том, что действующим федеральным законодательством полномочия субъектов РФ по предоставлению услуги транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места полу-

46 Утверждена Постановлением Правительства РФ от 08.12.2017 № 1492

47 Утверждена Постановлением Администрации Томской области от 22.12.2017 № 442а

чения медицинской помощи методом заместительной почечной терапии (гемодиализ) и обратно, не установлены. С 2017 года Томская область не вправе устанавливать расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Иными словами, предоставлять такие услуги за счет областного бюджета нельзя. Вместе с тем, администрация области заверила Уполномоченного, что вопрос еще будет прорабатываться.

В свою очередь Минздрав России на запрос регионального правозащитника ответил, что расходы на проезд граждан к месту получения медицинских услуг и обратно не подлежат оплате за счет средств ОМС; организация доставки пациентов к месту проведения гемодиализа может осуществляться за счет средств бюджетов субъекта РФ.

Оптимальным вариантом решения проблемы являлась бы разработка на федеральном уровне самостоятельного нормативного акта, предусматривающего комплекс мер по поддержке пациентов с хронической почечной недостаточностью, получающих гемодиализ, и устанавливающего источники финансирования мероприятий, направленных на улучшение качества жизни больных людей.

Пока сложно судить о том, какими темпами будет развиваться государственная политика в области защиты прав данной категории граждан. В любом случае, вопросы транспортировки к месту лечения и обратно; обеспечения нуждающихся временным жильем в Томске; открытия дневного стационара на базе гемодиализного центра, установления льгот по транспортному налогу, требуют рассмотрения и проработки на региональном уровне.

### ***Независимая оценка качества работы учреждений здравоохранения***

С 2015 года на территории Томской области проводится независимая оценка качества в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в рамках областной Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи. Независимая оценка качества осуществляется на основании определенных критериев<sup>48</sup> (комфортность условий предоставления ме-

48 Утверждены приказом Минздрава России от 28.11.2014 № 787н «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг медицинскими организациями»

дицинских услуг и доступность их получения; время ожидания предоставления медицинской услуги; доброжелательность, вежливость, компетентность медицинских работников; удовлетворенность пациентов оказанными услугами и др.).

Информация о результатах независимой оценки качества размещена на официальном сайте областного Департамента здравоохранения. *Например, по результатам проведенного в 2016 году анкетирования пациентов<sup>49</sup> в амбулаторных условиях выявлено, что при первом обращении в медицинскую организацию записаться на прием к врачу удалось 81% респондентов, 16% респондентов ответили отрицательно. Время ожидания приема с момента обращения в медицинскую организацию за получением медицинской помощи составило: менее 10 дней – 89% (среднее время ожидания – 2 дня), от 10 до 20 дней – 5% опрошенных (среднее время ожидания – 12 дней). В целом удовлетворены оказанием услуг в медицинских организациях в амбулаторных условиях 88% респондентов, 12% – не удовлетворены.*

*90% опрошенных указали, что работники медицинской организации отнеслись к ним вежливо и доброжелательно. При этом 10% респондентов считают, что к ним отнеслись невежливо. 92% респондентов считают работников медицинских учреждений компетентными, 8% опрошенных – не удовлетворены компетентностью специалистов.*

Судя по приведенным показателям, положение дел в сфере здравоохранения в целом благополучное: попасть на врачебный прием можно без проблем; конфликты между врачами и пациентами если и происходят, то крайне редко; компетентность медиков не вызывает у больных практически никаких сомнений. К сожалению, жалобы на доступность и качество медицинской помощи, регулярно поступающие в аппарат регионального правозащитника, свидетельствуют об обратном.

На несоответствие некоторых позитивных результатов независимой оценки качества медуслуг, проведенной в области в 2016 году, реальному положению вещей, обратили внимание члены Совета старейшин г. Томска. На заседании Совета старейшин г. Томска, посвященном обсуждению вопросов доступности медицинской помощи населению г. Томска<sup>50</sup>,

49 Анкетирование проведено ОГАУ «ЦМФИ», выступающим организацией – оператором по организации и проведению мероприятий по независимой оценке качества работы медицинских организаций на территории Томской области в 2016 году

50 Информация о заседании размещена в статье В. Федорова «Недоступная медицина» //Красное знамя. – 2017. - № 40 (27488) от 04.04.2017. – С. 1, 2.

были подвергнуты сомнению результаты независимой оценки качества отдельных медучреждений Томска (больницы № 2, получившей оценку «отлично», поликлиник №№ 3, 10, МСЧ №2, получивших оценку «хорошо»). Члены медицинской комиссии Совета старейшин г. Томска побывали на местах, разговаривали с людьми в больницах и поликлиниках, получая информацию из первых рук, сами ходили на прием, поэтому и сделали совершенно иные выводы, чем члены общественного совета при областном Департаменте здравоохранения.

На заседании Совета старейшин г. Томска прозвучала справедливая претензия к «Независимой оценке – 2016»: организация работы муниципальных и частных медучреждений оценивалась совместно, что абсолютно недопустимо.

Так, в один рейтинг были сведены отзывы о доступности записи, сроках ожидания диагностических манипуляций и т.д. в «платных» и «бесплатных» медучреждениях. Если на врачебный прием практически в любую частную клинику можно попасть незамедлительно, а в государственную – спустя несколько дней (или недель) ожидания, то получившийся в результате сложения двух показателей «усредненный» срок ожидания выглядит вполне допустимым. Вот такая «средняя температура по больнице»<sup>51</sup>.

Таким образом, есть спорные моменты по объективности проведенной в 2016 году независимой оценки качества медицинских услуг в регионе. Подобная ситуация характерна не только для Томской области, но и для страны в целом. Причина – несовершенство самого механизма независимой оценки качества.

Как заявляют эксперты Общероссийского народного фронта, механизм независимой оценки качества оказания услуг в социальной сфере нуждается в кардинальном пересмотре<sup>52</sup>. Проведенный ОНФ мониторинг показал, что независимая оценка качества (НОК) оказания услуг учреждениями культуры, здравоохранения, образования и социального обслуживания не является независимой: одна треть отвечающих за нее общественных советов имеет в своем составе представителей оцениваемых учреждений, НОК не отражает мнения граждан и не приводит к улучшениям. Система выстроена и работает «для галочки».

51 Следует отметить, что итоги независимой оценки качества медицинских услуг, оказанных населению области в 2017 году, подводились уже с учетом разграничения на «платные» и «бесплатные» медучреждения.

52 <https://onf.ru/2017/10/17/eksperty-onf-mehanizm-nezavisimoy-ocenki-kachestva-okazaniya-uslug-v-socfere-nuzhdaetsya/>



Слышать людей и принимать меры к реальному улучшению обслуживания, к осязаемым для людей результатам – вот цели, изначально поставленные Президентом РФ еще в «майских указах». Но созданная в 2014 г. система НОК не приблизила социальную сферу к их достижению – оказалась формальной, неэффективной и не востребованной ни гражданами, ни самими управленцами.

Основными причинами неэффективности действующей системы НОК, по мнению экспертов, являются:

- попытка применить единый инструмент оценки и обратной связи к четырем совершенно различным социальным сферам;
- ограниченность возможностей общественных советов как опорных элементов действующей системы НОК;
- формальное проведение НОК независимыми операторами, отобранными для проведения оценки;
- неэффективность анкетирования как единственного инструмента обратной связи с гражданами.

В ОНФ представили свои предложения по улучшению независимой оценки качества работы организаций соцсферы<sup>53</sup>. Так, необходимо интегрировать НОК в систему контрольно-надзорной деятельности (результаты НОК следует использовать в качестве основания для проверки организации надзорными органами и принятия управленческих решений органом власти – учредителем организации). Требуется исключить возможность аффилированности организаций и должностных лиц в ходе проведения НОК. Эксперты Народного фронта считают необходимым формирование единой системы прямой и обратной связи, которая поможет объединить на единой технологической платформе все системы прямой и обратной связи с гражданами («Госуслуги», «Ваш контроль», в МФЦ, НОК и др.). Это позволит обеспечить прямое участие граждан и расширит их возможности в оценке всех услуг, предоставляемых путем использования ресурсов единого сайта, терминалов, смс-сообщений и т.д.

### ***Соблюдение прав лиц, страдающих психическими расстройствами, в психиатрическом стационаре***

Вопросы защиты прав граждан, страдающих психическими расстройствами, находятся на особом контроле регионального правозащит-

53 <http://onf.ru/2017/05/04/onf-predstavil-na-gossovete-itogi-monitoringa-effektivnosti-nezavisimoy-ocenki-kachestva/>

ника. Можно отметить некоторые позитивные изменения, которые произошли в этой сфере за последние годы.

Так, еще несколько лет назад нотариусы отказывались выезжать к дееспособным пациентам психиатрического стационара для совершения нотариальных действий, в связи с чем люди с психическими расстройствами имели мало шансов реализовать свои права и законные интересы. После вмешательства Уполномоченного был разработан механизм взаимодействия специалистов ОГБУЗ «Томская клиническая психиатрическая больница» и Нотариальной палаты Томской области, при реализации которого права пациентов психиатрического стационара не будут ущемляться. По поступающей в аппарат Уполномоченного информации, ситуация действительно изменилась в лучшую сторону: нотариусы стали чаще выезжать в психиатрический стационар для совершения нотариальных действий в отношении дееспособных пациентов.

Кроме того, не так давно больные, проходящие лечение в психиатрическом стационаре, практически не имели возможности обратиться за защитой своих прав в рамках системы оказания бесплатной юридической помощи: в стационаре не было контактной информации об учреждениях, оказывающих такую помощь. В настоящее время, по рекомендации Уполномоченного, данные сведения, вместе с контактами аппарата регионального правозащитника, размещены на стендах с правовой информацией, которые имеются в каждом отделении Томской психиатрической больницы.

С каждым годом возрастает число обращений к региональному правозащитнику, в той или иной мере затрагивающих вопросы реализации прав лиц с психическими расстройствами. Ниже приводятся выдержки из некоторых обращений, поступивших от психически больных людей.

*«...воду не дают совсем пить, только из-под крана водосточную неочищенную и не кипяченую...ежедневно личные вещи, в том числе прокладки, зубные щетки, белье, все просматривали санитарки и медсестры, без моего разрешения...заставляли мыть пол без перчаток, то есть мы выполняли работу за санитарок...на столы в столовой накрывали сами, затем заставляли мыть посуду за все отделение...после еды раздавали таблетки, если пациенты роняли на пол таблетки, то заставляли подбирать с грязного пола и пить...днем на кроватях сидеть и лежать запрещали, выгоняли всех в маленький коридор и заставляли ходить, дышать в коридоре было нечем...»*

*«...меня регулярно привязывали к кровати, при этом меня не отпускали в туалет и не давали «утку», я была вынуждена отправлять естественные нужды прямо в кровать...часто привязывали руки согнутыми в локтях, так что руки очень сильно затекали...жалобы мои не фиксировали никак, их не записывали, а только выслушивали устно...»*

*«санитары жестко зафиксировали меня на кровати, отчего было невозможно уснуть, хотя мне вкололи сильнодействующий укол...впоследствии в течение месяца меня связывали таким образом шесть раз...считаю подобные действия нарушением моих прав...мне не было предоставлено право позвонить домой...».*

Можно еще очень долго перечислять жалобы на условия пребывания в стационаре ОГБУЗ «Томская клиническая психиатрическая больница» и действия медперсонала больницы, с которыми психически больные люди и их близкие обращаются к Уполномоченному.

Бывает, что психически больные люди и их родственники, напротив, выражают огромную признательность медперсоналу ОГБУЗ «ТКПБ», а на вопрос об условиях пребывания в больнице отвечают, что претензий нет, все нормально.



Как показала проведенная в 2017 году независимая оценка качества оказания медицинской помощи ОГБУЗ «ТКПБ»<sup>54</sup>, по таким показателям,

54 <http://bus.gov.ru/pub/info-card/62932?activeTab=3>

как «доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации», «удовлетворенность качеством оказания услуг», больница набрала максимальные баллы. Даже несмотря на то, что по ряду объективных причин ОГБУЗ «ТКПБ» не имело возможность набрать максимальное количество баллов по всем показателям, больница в рейтинге стационаров Томской области заняла 23-е место среди 49 организаций.

Тогда, может быть, многочисленные жалобы психически больных людей – просто плод их нездорового воображения? Ведь кто-то из пациентов психбольницы склонен выдавать вымышленные обиды за реальные; кто-то получает истинное удовольствие от направления бесконечных жалоб во все инстанции по поводу и без; кто-то может сегодня говорить одно, завтра – другое, путать место и время происходящего и т.д. Все эти люди страдают теми или иными психическими отклонениями, поэтому поспешно принимать на веру их обвинения в чей-либо адрес было бы неправильно.

Как же понять истинное положение вещей в сфере защиты прав психически больных людей – бывших, настоящих и будущих пациентов психиатрической больницы? Для того чтобы составить собственное представление о происходящем, Уполномоченный периодически посещает ОГБУЗ «ТКПБ», беседует с больными и медперсоналом.

В некоторых случаях доводы пациентов, страдающих психическими расстройствами, и их близких находят свое подтверждение.

1. По-прежнему возникают сложности с реализацией прав психически больных пациентов ОГБУЗ «ТКПБ» на пользование телефонной связью<sup>55</sup>. Информация об установлении различных ограничений (вплоть до полного запрета) пользования телефоном регулярно поступает в аппарат омбудсмена.

В этой связи показателен один случай, произошедший в ноябре 2017 года. *Один из пациентов ОГБУЗ «ТКПБ» позвонил в аппарат Уполномоченного, сообщил, как его зовут и где он находится, но разговор с заявителем прервался в тот момент, когда больной перешел к сути обращения: начал жаловаться на неправомерную госпитализацию.*

55 Согласно Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», пациенты психиатрического стационара имеют право пользоваться телефоном, которое может быть ограничено по рекомендации лечащего врача заведующим отделением или главным врачом в интересах здоровья или безопасности пациентов, а также в интересах здоровья или безопасности других лиц. Названный закон возлагает на психиатрический стационар обязанность обеспечивать условия для переписки, направления жалоб и заявлений пациентов в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру, суд, государственное юридическое бюро (при наличии), а также адвокату.

Через несколько дней в ходе посещения ОГБУЗ «ТКПБ» состоялась личная встреча с этим пациентом. Больной сообщил, что звонил в аппарат Уполномоченного для того, чтобы узнать, как «снять» психиатрический диагноз и побыстрее выписаться из больницы. С его слов, во время разговора сотрудница буфета отделения нажала кнопку «отбой» на стационарном телефоне. Опрошенная сотрудница буфета пояснила, что слушала телефонный разговор с самого начала и прервала его, когда беседа показалась ей подозрительной – то есть когда пациент перешел к жалобам на больницу. Работница больницы сообщила, что медицинского образования не имеет, но это не мешает ей контролировать телефонные разговоры психически больных людей.

При таких обстоятельствах Уполномоченный констатировала нарушение прав гражданина, страдающего психическим расстройством, на обращение к государственному правозащитнику. Соответствующая информация была направлена главному врачу медучреждения.

2. Периодически поступают жалобы на применение мер физического стеснения в психиатрическом стационаре. *При обходе одного из отделений было выявлено, что пациент лежит привязанный к кровати. На вопрос о том, сколько времени он провел в связанном состоянии, больной с трудом ответил: «со вчера». Пациент не был способен давать внятные разъяснения.* Сотрудники отделения пояснили, что пациента привязали недавно; по мере необходимости ему дают возможность удовлетворить естественные потребности; информация о применении «мягкой вязки» заносится в специальный журнал. По просьбе омбудсмена был предъявлен журнал физического стеснения, в котором какой-либо информации о применении фиксации в отношении пациента не обнаружилось. Медработники сообщили, что соответствующие сведения будут внесены в журнал после того, как пациент будет отвязан.

Комментируя ситуацию, руководство больницы указало, что пациент был связан непосредственно перед посещением отделения правозащитником; запись о применении в его отношении мер физического стеснения еще не успели внести в журнал; слова пациента о длительности применения фиксации объясняются его болезненным состоянием. Тем не менее с коллективом отделения было проведено рабочее совещание по данному вопросу.

3. В ходе работы с обращениями пациентов психиатрического стационара и их родственников регулярно встает вопрос о применении трудотерапии в качестве метода лечения психических заболеваний.

В некоторых случаях больные жалуются на принудительный труд в период пребывания в лечебном учреждении. При этом речь, как правило, идет о следующих видах труда: мытье полов в палатах, коридорах, буфетных, санузлах, «генеральные уборки» в палатах, чистка унитазов и т.д. Жалоб на принудительный труд в лечебно-трудовых мастерских не поступало.

*Например, в ходе посещения одного из отделений ОГБУЗ «ТКПБ» было выявлено, что полы в столовой моет недееспособный пациент 1958 г.р., инвалид 2-й группы. Из пояснений медперсонала больницы следует, что больной моет полы в отделении на регулярной основе, денег за свой труд не получает. С самим пациентом поговорить не удалось, поскольку этот человек, в основном, изъясняется звуками и жестами. Согласно медицинской документации, инвалид в числе прочих заболеваний, имеет травмы левой ключицы и правой кисти, гипертоническую болезнь 2-й степени, атеросклероз сосудов. В медицинской карте прямого указания на необходимость применения трудотерапии нет, но врачом был рекомендован пациенту преимущественно лечебно-активный режим, в рамках которого и осуществляется мытье полов.*

Сотрудники медицинского учреждения обосновывают привлечение пациентов психиатрического стационара к физическому труду необходимостью применения трудотерапии при лечении психических расстройств.

Согласно номенклатуре медицинских услуг<sup>56</sup>, трудотерапия является медицинской услугой (код А13.29.002), включает в себя функциональную трудотерапию (код А13.29.002.001) и занимательную трудотерапию (код А13.29.002.002). Стандартом специализированной медицинской помощи при шизофрении, острой (подострой) фазе, с резистентностью, интолерантностью к терапии<sup>57</sup>, трудотерапия отнесена к немедикаментозным методам профилактики, лечения и медицинской реабилитации.

Вместе с тем, законодательство не конкретизирует содержание медицинской услуги «трудотерапия», что позволяет толковать этот термин очень широко. С мнением о том, что мытье полов и тому подобные примитивные, монотонные, неквалифицированные работы отвечают целям и задачам трудотерапии, согласиться сложно. В этой связи, омбудсмен обратилась в Минздрав России за разъяснениями о том, какие именно виды труда могут входить в содержание медицинской услуги «трудотерапия», оказываемой пациентам психиатрических стационаров.

56 Утверждена Приказом Минздравсоцразвития России № 1664н от 27 декабря 2011 г.

57 Утвержден Приказом Минздрава России от 20.12.2012 № 1233н

Пока Уполномоченному удалось прийти с руководством больницы к соглашению о том, что пациенты не должны накрывать на столы, раскладывать столовые приборы, чистить посуду после еды.

4. Особого внимания заслуживают вопросы соблюдения прав несовершеннолетних пациентов психиатрического стационара, страдающих психическими расстройствами. Так, в ходе посещения ОГБУЗ «ТКПБ» в одном из «взрослых» отделений психиатрического стационара (в числе прочих, там лечатся больные с алкогольной, наркотической зависимостью, больные с другими токсикоманиями), состоялась беседа с девочкой 2003 года рождения. Четырнадцатилетний ребенок находился в одной палате с взрослыми женщинами. Юная пациентка рассказала, что в отделение попала недавно, но уже сильно хочет домой.

В этой связи, Уполномоченный обратила внимание сразу на несколько моментов: как ребенок, пусть и охарактеризованный как «трудный», вообще оказался во «взрослом» отделении; и нет ли среди сотрудников отделения граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость либо подвергавшихся в прошлом уголовному преследованию – такие люди по общему правилу не имеют права работать с детьми. Омбудсмен обратилась в областную прокуратуру с просьбой о проведении проверки соблюдения прав несовершеннолетних пациентов ОГБУЗ «ТКПБ», страдающих психическими расстройствами, находящихся в одних отделениях с взрослыми пациентами.

Прокуратура сообщила, что в ходе проверки доводы Уполномоченного о нарушениях, допускаемых медицинским учреждением при помещении и пребывании в нем несовершеннолетних, нашли свое подтверждение.

Согласно действующему законодательству, несовершеннолетние в возрасте до пятнадцати лет могут быть госпитализированы только в детские отделения психиатрического стационара, то есть госпитализация четырнадцатилетнего ребенка во «взрослое» отделение являлась неправомерной.

В ходе прокурорской проверки в ОГБУЗ «ТКПБ» было выявлено и небрежное ведение документации. Представленные на проверку медицинские карты несовершеннолетних зачастую нечитаемы ввиду отсутствия части текста на страницах, медицинская карта девочки, о которой говорилось ранее, на момент проверки не была заполнена, отсутствовал выписной эпикриз (хотя пациентка уже была выписана из больницы).

Кроме того, проверкой было установлено, что сотрудники психиатрического стационара в нарушение норм трудового законодательства допускались к работе без предоставления справки о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования.

По результатам проверки прокурором приняты меры реагирования.

5. Больные часто жалуются на тесноту в палатах, узкие коридоры, нехватку санузлов в отделениях и прочие бытовые неудобства. *Например, в одном из «женских» отделений, рассчитанном на 65 человек, имеется всего одна туалетная комната с двумя унитазами (даже в «мужских» колониях расчет унитазов производится исходя из нормы 1 унитаз на 15 человек).*

*Еще более плачевно дела обстояли в отделении, специализирующемся на лечении больных пожилого, старческого возраста. Там, на момент посещения больницы Уполномоченным, находились больные мужского и женского пола. В отделении, рассчитанном на сорок с лишним человек, имеется единственная туалетная комната для всех пациентов, в ней установлено три унитаза, разделенных только боковыми перегородками. Дверь в туалет не имеет задвижек, так что пациенты не могли быть уверены, что в «интимный» момент не войдет лицо противоположного пола. По словам персонала отделения, пожилые больные не испытывают стыда друг перед другом и им совершенно все равно, кто еще присутствует в туалете. В этом случае речь идет уже не просто о бытовых неудобствах, а о нарушении человеческого достоинства пациентов.*

По информации, поступившей в аппарат Уполномоченного, в настоящее время проблема решена: теперь в отделении, помимо пожилых женщин, остались только «лежачие» мужчины, которые сами в туалет не ходят.

Проблема с нехваткой площадей носит «застарелый» характер. Ситуация значительно осложняется тем, что здание психиатрической больницы является архитектурным памятником, проводить какие-либо работы по его переустройству очень затруднительно.

Таким образом, как уже говорилось, в некоторых случаях жалобы пациентов появились «не на пустом месте». Изменить ситуацию в лучшую сторону можно только при условии налаживания четкой системы контроля за соблюдением прав психически больных людей.

Так, в настоящее время внешний контроль за качеством оказания психиатрической помощи, по сути, отсутствует. ОГБУЗ «ТКПБ» не оказывает медицинскую помощь за счет средств ОМС, поэтому страховые медицинские компании и территориальный фонд ОМС не имеют оснований для



проведения экспертизы качества медицинской помощи. Конечно, пожаловаться на действия врачей-психиатров можно в областной Департамент здравоохранения, который, кстати, является учредителем ОГБУЗ «ТКПБ». При этом внештатным специалистом – психиатром Департамента здравоохранения Томской области является ... главный врач областной психиатрической больницы. Такую систему нельзя назвать совершенной.

Омбудсмен не раз заявляла о необходимости введения в действие системы общественного контроля за соблюдением прав психически больных людей.

В связи с тем, что в 2017 году формировался новый состав Общественной палаты Томской области, намеченное на 2017 год обучение общественных контролеров было перенесено на более поздний период. К сожалению, в сфере осуществления общественного контроля в регионе за прошедший год существенных изменений не произошло. Возможно, ситуация изменится в связи с давно планируемым созданием независимой Службы защиты прав пациентов.

Кроме того, по мнению Уполномоченного, необходимо разрешить доступ общественным наблюдательным комиссиям (ОНК)<sup>58</sup> в места содержания осужденных, подвергнутых по решению суда принудительному лечению в психиатрическом стационаре. Сейчас ОНК такой возможности лишены, общественный контроль за соблюдением прав осужденных указанной категории фактически не осуществляется.

Значительно облегчить проведение проверок по обращениям пациентов ОГБУЗ «ТКПБ» можно простым способом – оборудовав стационар системой видеонаблюдения. С помощью видеозаписей можно было бы определить, правы ли пациенты, утверждающие, что на них кричат, замахиваются, не дают справить нужду в случае применения фиксации, отбирают телефон и т.д. Просьбы посодействовать оборудованию психиатрического стационара видеокамерами неоднократно поступали в аппарат Уполномоченного от самих пациентов и их близких.

Это отвечало бы интересам не только пациентов, но и самих медработников. Так, сотрудникам больницы было бы очень легко подтвердить, что пациент рассказывает небылицы о якобы имевших место нарушениях прав. В выигрыше остались бы и правоохранительные органы:

---

58 Действуют на основании Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»

значительно облегчилось бы расследование дел о причинении телесных повреждений в стенах психиатрического стационара.

Вместе с тем, со слов опрошенных медработников, установка видеокамер затруднена в связи с высокими затратами на оборудование отделений и территории больницы видеокамерами, закупку программного обеспечения, услуги специалистов; несогласием самих пациентов и их родных на установку видеокамер (люди боятся быть узнанными на кадрах съемок из психбольницы) и т.д.

Тем не менее в настоящее время ОГБУЗ «ТКПБ» прорабатывается вопрос об установке видеонаблюдения в некоторых отделениях, в том числе в приемном отделении. Конструктивная позиция руководства психиатрической больницы в части оборудования медучреждения средствами видеофиксации заслуживает всяческой поддержки. Несомненно, «плюсы» от установки видеонаблюдения все же значительно перевешивают все «минусы».

На уровне федерального нормативного правового акта предлагается закрепить обязательное требование об оборудовании психиатрических стационаров системами видеонаблюдения, разработать порядок информирования пациентов (опекунов недееспособных пациентов) об осуществлении видеонаблюдения.

Важно сказать о том, что работать с людьми, страдающими психическими заболеваниями, – это тяжелый труд. Вызывают глубокое уважение те, кто изо дня в день тратят свои душевные силы на этой работе. К сожалению, говорить о достойной оплате их труда пока не приходится. Так, в первом полугодии 2017 года средняя заработная плата врачей ОГБУЗ «ТКПБ» и прочих работников, имеющих высшее образование, предоставляющих медицинские услуги, составила не более 40 тыс. руб., зарплата среднего медперсонала – немногим более 22 тыс. руб., младший медперсонал зарабатывает порядка 16 тыс. руб. Если принять в расчет значительную «специфику» пациентов психиатрического стационара (в силу заболеваний некоторые из них способны проявлять агрессию, высказывать явное неуважение к медперсоналу и т.д.), оплата труда представляется весьма скромной. Медицинские работники, имеющие дело с психически больными людьми, заслуживают гораздо более высокой оплаты труда и дополнительных социальных гарантий. Однако и спрос с недобросовестных сотрудников должен быть серьезный.

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

К Уполномоченному периодически поступают обращения, в которых заявители (как правило, речь идет о группах граждан, проживающих поблизости друг от друга) жалуются на деятельность находящихся рядом организаций. В основном люди жалуются на различные досуговые учреждения (ночные клубы, кафе-караоке, кальянные и т.п.), в некоторых случаях – на производственные предприятия.

В спорах с бизнесменами граждане должны обладать серьезными аргументами – нельзя добиться изменения режима функционирования организации или ее полного закрытия только с помощью ничем не подкрепленных утверждений о том, что жить рядом невыносимо. На помощь людям, проживающим по соседству с фирмами – нарушителями права на благоприятную окружающую среду, приходят различные контрольно-надзорные органы, правоохранительные структуры и т.д. В некоторых случаях для восстановления нарушенных прав граждан приходится обращаться в суд.

Многих ситуаций «затянувшегося» противостояния, одинаково изматывающих обе стороны конфликта, можно было бы избежать, если бы на первоначальном этапе стороны попытались прийти к соглашению об условиях мирного сосуществования. К большому сожалению, культура ведения «конструктивных переговоров» с привлечением посредников (в этой роли могут выступать медиаторы) в регионе развита слабо, поэтому граждане, выступающие в роли пострадавшей стороны, нередко сразу переходят к «боевым действиям». В свою очередь, предприниматели не всегда готовы хотя бы попробовать наладить отношения с проживающими по соседству гражданами. Впрочем, иногда владельцы фирм, казалось бы, готовы идти на уступки, но их обещания гражданам так и остаются пустыми словами. В результате конфликт просто растягивается на неопределенно долгое время, то угасая, то разгораясь с новой силой.

В качестве иллюстрации можно привести в пример два коллективных обращения, поступивших в аппарат Уполномоченного в 2017 году.

Первое из них касается нашумевшей истории, связанной с деятельностью асфальтосмесительной установки в расположенном неподалеку от областного центра селе Зоркальцево. Просьба вмешаться в ситуацию поступила к омбудсмену от члена регионального штаба ОНФ в Томской области, координатора региональной рабочей группы Центра об-

публичного мониторинга ОНФ по проблемам экологии и защиты леса С. Жабина, а также от самих жителей с. Зоркальцево.

В рамках работы над обращениями состоялся рабочий выезд регионального правозащитника в с. Зоркальцево и встреча с заявителями по месту их жительства. Как они рассказали Уполномоченному, асфальтосмесительная установка начала свою деятельность летом 2017 года. С этого момента сельским жителям пришлось забыть о свежем воздухе, загородной тишине, благоприятной окружающей обстановке. Граждане жалуются на сильный неприятный запах горячего асфальта, шум от работы промышленных агрегатов, грохот от погрузочно-разгрузочных работ и т.д. В непосредственной близости от завода расположено несколько десятков жилых домов, а также широко известный не только в регионе, но и за его пределами сельский парк «Околица».

Вот как описывает ситуацию одна из заявительниц: *«С раннего утра и до позднего вечера, в выходные и праздничные дни завод осуществляет свою деятельность, а с 19.08.2017 производство стало работать в круглосуточном режиме. Независимо от ночное время суток, при погрузочных работах автомобили используют звуковые сигналы. К шуму от работы асфальтосмесительной установки добавляется рев моторов большегрузных автомобилей и тракторов – погрузчиков, которые осуществляют загрузку компонентов. От дыма из трубы и запаха горячего битума задыхается все село. Удушливый неприятный запах ощущается уже при подъездах к населенному пункту. Моя семья лишена возможности отдохнуть из-за постоянного производственного шума в любой день недели и в любое время суток...».*

Во время пребывания Уполномоченного в с. Зоркальцево (конец октября 2017 года) завод не функционировал, однако вблизи территории предприятия ощущался устойчивый неприятный запах. Можно представить, какое «благоухание» плавящегося асфальта устанавливается в радиусе нескольких сотен метров от асфальтобетонной установки в жаркую летнюю погоду.

Жители села уже более года ведут активную переписку с различными властными структурами, правоохранительными и контрольно-надзорными органами. В отношении юридического лица, эксплуатирующего асфальтосмесительную установку, неоднократно проводились проверки, принимались решения о привлечении к административной ответственности. К владельцу завода было предъявлено несколько исков. Открытого диалога между бизнесменами и жителями села, увы, нет. Уполномоченный попыталась выступить в роли посредника при веде-

нии переговоров с населением с. Зоркальцево, однако предприниматели оставили приглашение о встрече без ответа.

По большому счету, для урегулирования конфликта нужно найти ответы на два вопроса: «Кто виноват?» и «Что делать?».

Как получилось, что промышленное предприятие «удобно расположилось» практически в центре села, в считанных метрах от зоны жилой застройки? До декабря 2009 года земельный участок, где сейчас функционирует предприятие, имел вид разрешенного использования «для жилищного строительства», затем был установлен новый вид использования «для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений промышленности».

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области, изменение в 2009 году вида разрешенного использования земельных участков не сопровождалось одновременным установлением обременений на использование земель, расположенных в непосредственной близости от промышленной зоны. В результате, земельные участки под строительство индивидуальных жилых домов выделялись вблизи от промышленной зоны.

Как сообщила прокуратура Томского района в ответ на запрос Уполномоченного, решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка было принято с учетом результатов публичных слушаний в соответствии с ранее действовавшим градостроительным законодательством, не предусматривавшим в отсутствие правил землепользования и застройки дополнительных ограничений при изменении вида разрешенного использования земельных участков.

Таким образом, на сегодняшний день все еще нет ясности по вопросу о том, кто же виноват в том, что асфальтосмесительная установка «отравляет жизнь» целому населенному пункту.

Еще более непростым выглядит вопрос о путях урегулирования проблемной ситуации.

В ноябре 2017 года Октябрьским районным судом г. Томска был удовлетворен иск прокурора Томского района об обязанности владельцев предприятия устранить допущенные нарушения природоохранного законодательства (провести инвентаризацию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; разработать и утвердить проект нормативов предельно-допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; получить разрешение на выбросы вредных (загрязняющих)

веществ в атмосферный воздух). Срок устранения нарушений составляет 9 месяцев с момента вступления решения в законную силу (то есть в летний период 2018 года предприятие сможет продолжить свою работу).

Как сообщило Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Томской области, даже установление размера санитарно-защитной зоны вокруг предприятия не решит проблему, возникшую в связи с размещением промышленного узла практически в центре поселка, поскольку по своему назначению санитарно-защитная зона является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме. Любое, даже незначительное увеличение мощности предприятия, изменение режима работы, возникновение залповых выбросов, изменение погодных условий, может повлечь объективные жалобы со стороны жителей поселка.

Таким образом, по мнению надзорного ведомства, решить проблему только установлением санитарно-защитной зоны невозможно – нужны более действенные меры.

В настоящее время на рассмотрении Арбитражного суда Томской области находится иск администрации Зоркальцевского сельского поселения к владельцу асфальтосмесительной установки о признании асфальтового завода самовольной постройкой и его сносе. Если иск будет удовлетворен, то проблема разрешится самым радикальным способом – предприятие будет снесено.

В холодное время года «накал страстей» вокруг проблемного промышленного объекта немного утих – с конца октября по конец апреля асфальтосмесительная установка переведена на режим консервации. Вместе с тем, весной право граждан на благоприятную среду обитания снова окажется под угрозой. Поэтому наступления теплых дней некоторые жители села ждут без особого энтузиазма – аромат распускающихся листочков будет перебиваться стойким запахом горячего асфальта...

Ситуация остается на контроле регионального правозащитника, по мере необходимости будут предприниматься меры по защите прав жителей с. Зоркальцево.

Невеселые мысли о грядущем весенне-летнем сезоне посещают и жителей одной из улиц села Дзержинское города Томска. Дело в том, что в течение последних трех лет один из коттеджей, расположенных на улице, сдается в пользование в качестве «гостевого дома» для проведения различных торжественных мероприятий.

Со слов жителей близлежащих домов, после начала функционирования «гостевого дома» о тишине и покое пришлось забыть. Коттедж пользуется популярностью: праздничные мероприятия проводятся регулярно по выходным, нередко – и в будние дни. В теплое время года отдыхающие громко включают музыку, пользуются микрофонами, запускают салюты, громко кричат, нецензурно выражаются и т.д. Праздники могут продолжаться до глубокой ночи или даже до утра. В 12 часов дня одна компания отдыхающих съезжает, а уже через 2 часа ее заменяет следующая, праздник продолжается.

*«Уже четвертый год спим с закрытыми окнами, хотя это мало помогает, практически не выходим на улицу, когда шумят, не высыпаясь, круглосуточно дышим гарью, поскольку гости постоянно жарят шашлыки, зажигают костер и топят баню, переживаем за свою жизнь и имущество, поскольку участки находятся в лесу, а пьяные гости везде бросают окурки, боимся пожара. Сами успокаивать гостей не ходим, поскольку они пьяные, могут спровоцировать драку. Уровень шума без экспертиз превышает все разумные пределы, мы как будто все время находимся на городском празднике или демонстрации. Если уменьшают звук музыки, то остаются «низы», которые в специальной литературе характеризуются самыми вредными звуками для организма человека, что мы уже испытываем на себе 4 года, и конца этому нет. Продать свою недвижимость и уехать тоже не можем, поскольку с таким соседом наши дома никому не нужны... вот что происходит в нашем поселке, где, кстати, мы живем, а не приезжаем отдыхать и веселиться, как на дачу»,* – так описывают ситуацию соседи «нехорошего» коттеджа.

Из разговоров с гостями «увеселительного заведения» соседи узнали, что хозяева коттеджа не предупреждали своих клиентов о необходимости соблюдать права соседей, поэтому планирование программы торжественных мероприятий осуществлялось без учета интересов жителей поселка.

Нужно отметить, что хозяин «гостевого дома» от контактов с соседями не уклонялся, даже обещал организовать свой бизнес, построить высокий забор, увеличить зал в доме, нанять администратора, лично следить за порядком, но принципиально ситуация не менялась.

Статьей 3.19. Кодекса Томской области об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан. В течение нескольких лет попытки соседей добиться привлечения виновных к административной ответственности по указанной статье оказывались безуспешными.

Каждый раз ситуация развивалась примерно по одному сценарию. Приезжающие по вызовам сотрудники полиции разъясняли пострадавшим, что органы полиции не наделены правом составления протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 3.19. Кодекса Томской области об административных правонарушениях. Полицейские предлагали жителям улицы написать заявления о правонарушении. Собранные материалы передавались полицией для рассмотрения уполномоченным должностным лицам администрации Кировского района г. Томска. Уполномоченные должностные лица администрации Кировского района г. Томска до недавнего времени не усматривали оснований для возбуждения дел об административном правонарушении по информации, поступающей от полиции.

Например, в одном случае определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении было обосновано тем, что владелец в доме не проживает, от дачи письменных пояснений отказался. Материалы не подтверждают факт совершения административного правонарушения владельцем «гостевого дома» (что, впрочем, неудивительно – ведь шумели арендаторы коттеджа). Однако отказ от дачи письменных пояснений вовсе не свидетельствует о непричастности хозяина дома к тому, что в этом доме происходит.

Как пояснили пострадавшие граждане, сотрудники районной администрации предлагали самим соседям фиксировать нарушения путем фото и видеосъемки, выяснять контактные данные граждан, проводящих праздничные мероприятия и т.д., то есть собирать доказательства. Вместе с тем, заявители вполне обоснованно опасались привлечь к себе внимание многолюдных нетрезвых компаний.

В 2017 году пострадавшие жители развернули масштабную кампанию по защите своих прав, которая принесла свои плоды. На запрос Уполномоченного Администрация г. Томска сообщила, что обращение омбудсмена в защиту прав граждан было рассмотрено органом местного самоуправления с выездом на место при участии владельца «гостевого дома». Также была проведена работа с уполномоченными должностными лицами в части обеспечения соблюдения законодательства при возбуждении дел об административных правонарушениях и составлении административных протоколов.

Результаты не заставили себя ждать: постановлением административной комиссии один из организаторов торжества в коттедже был оштрафован за нарушение тишины и покоя жителей соседних домов. Возможно,



теперь и сам предприниматель, и его многочисленные гости будут принимать в расчет не только свои интересы, но и интересы соседей.

Кроме того, было установлено, что владелец коттеджа не по назначению использует прилегающий к дому земельный участок, который предназначен для целей огородничества. За нецелевое использование земли назначен административный штраф.

В холодное время года услуги по организации праздников на природе не пользуются спросом, поэтому конфликт «приутих» сам собой. Соседи «гостевого дома» опасаются, что с наступлением тепла проблемная ситуация повторится снова. Возможно, для защиты своих прав им придется обращаться в суд.

## **СОДЕЙСТВИЕ ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ**

Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты отнесено Законом Томской области № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» к числу основных задач, стоящих перед региональным правозащитником.

Региональный Уполномоченный и сотрудники аппарата на постоянной основе ведут работу по повышению уровня правовой грамотности населения, используя различные формы правового просвещения: публикации в средствах массовой информации, издательские проекты, лекции и др.

В 2017 году в средствах массовой информации (печать, телевидение, радио, электронные СМИ) в общей сложности было опубликовано 114 информационных материалов на правовые темы, в которых освещались различные формы и способы защиты и восстановления нарушенных прав.

Продолжились выступления Уполномоченного на системной основе на радио «Благовест» (7 программ).

В 2017 году Уполномоченный по правам человека в Томской области и областная газета «Красное знамя» продолжили реализацию совместного проекта по правовому просвещению жителей региона.

Для читателей газеты сотрудники аппарата Уполномоченного в рамках рубрики «Вопрос-ответ» давали разъяснения правового ха-

рактера по конкретным ситуациям: по вопросам обжалования действий должностных лиц, защиты жилищных и трудовых прав, соблюдения врачебной тайны, противодействия коррупции и т. д.

В сети интернет постоянно действует официальный информационно-справочный веб-сайт Уполномоченного. Сайт является для Уполномоченного одним из инструментов обратной связи с населением, а также способом повышения доступности правозащитного института для населения региона.

В 2017 году на Интернет-сайте Уполномоченного по правам человека в Томской области в разделе «Новости» размещен 171 материал о деятельности Уполномоченного: о рабочих встречах и мероприятиях, в которых принимал участие Уполномоченный и сотрудники аппарата, об итогах посещений исправительных учреждений, следственных изоляторов, учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения, о проводимых акциях и реализуемых проектах.

Кроме этого, на сайте регулярно размещаются информационные материалы, разъясняющие изменения действующего законодательства, способы защиты нарушенных прав и свобод. В частности, на постоянной основе обновляются ссылки на актуальные российские новости, касающиеся прав человека. В разделе «Пресса» – статьи на эту же тематику.

В разделе «Медиация» есть актуальная информация о процедуре медиации и медиаторах, осуществляющих свою деятельность в Томской области.

Ознакомиться с результатами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов Уполномоченным по правам человека в Томской области можно в разделе «Документы».

В 2017 году сайт Уполномоченного посетили 448 368 раз (для сравнения: в 2016 году – 236 155 посещений, в 2015 году – 119 964 посещений).

Активно используется гражданами on-line приемная интернет-сайта, через которую посетители сайта могут направить свое обращение на имя Уполномоченного по правам человека в Томской области. В 2017 году через on-line приемную поступило 241 обращение (2016 год – 155).

Указанные цифры свидетельствуют о возрастающем интересе населения к интерактивным ресурсам Уполномоченного.

Информационно-просветительская деятельность Уполномоченного осуществлялась различными способами: путем реализации собственных проектов, участием в мероприятиях информационно-про-

светительского характера, изданием и распространением литературы и материалов по правам человека.

В прошедшем году были подготовлены и изданы: журнал «Информационный бюллетень Права. Свободы. Человек», буклеты «Памятка избирателю» (приурочена к выборам Губернатора Томской области и муниципальным выборам на территории Томской области), «Памятка для иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации», «Памятка для вич-инфицированных: что важно знать» настольный перекидной календарь с текстом Всеобщей декларации прав человека.

Все печатные издания на безвозмездной основе распространяются в муниципальных образованиях, образовательных учреждениях, в исправительных учреждениях, во время приема граждан, находятся в свободном доступе в помещении аппарата Уполномоченного, а также направляются для использования в работе в органы государственной власти и местного самоуправления, различные общественные организации, общественным помощникам Уполномоченного по правам человека в районах области.

Большое внимание уделяется правовому просвещению молодежи, формированию у молодых людей уважения к закону и правам человека, отношения к праву как к универсальной ценности общества.

Дважды в прошлом году в рамках учебно-методических сборов Е. Карташова выступала перед сотрудниками социальных и воспитательных служб исправительных учреждений УФСИН России по Томской области. Уполномоченная рассказала сотрудникам исправительных учреждений и следственных изоляторов о том, с какими жалобами обращаются осужденные и подследственные к региональному омбудсмену, какую помощь оказывает им государственный правозащитный институт и какие проблемы в уголовно-исполнительной системе видят правозащитники.

В ноябре 2017 года сотрудники аппарата Уполномоченного провели учебное занятие с осужденными воспитательной колонии № 2 на тему прав человека.

Указанное мероприятие организовано Уполномоченным в рамках проведения «Единого урока прав человека для учащихся школ России», приуроченного к Международному дню прав человека.

В прошлом году стартовал «правовой марафон» для пенсионеров, в рамках которого в газете «Красное знамя» состоялся ряд публикаций на темы, представляющие интерес для представителей старшего поколения.

2 октября 2017 года Уполномоченный по правам человека в Томской области совместно со специалистами Госюрбюро по Томской области и комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области провели прием по личным вопросам, приуроченный к Дню старшего поколения.

В этот день все обратившиеся представители старшего поколения получили бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования по интересующим их вопросам.

Доступность юридической помощи для населения региона продолжает оставаться одной из проблем, решению которой Уполномоченный придает большое значение.

Это обусловлено тем, что количество обращений с просьбой оказать содействие в составлении заявлений, жалоб, ходатайств и других правовых документов постоянно увеличивается. Заявители часто просят дать консультацию о возможных способах защиты нарушенных прав. При этом, как правило, обратившиеся относятся к социально-уязвимым категориям населения: это люди преклонного возраста, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, люди с ограниченными возможностями здоровья, законные представители несовершеннолетних, семьи с низким доходом и другие.

В 2017 году продолжалась реализация на территории Томской области проекта «Юридическая клиника в местах лишения свободы», цель которого – правовое просвещение и оказание бесплатной юридической помощи лицам, находящимся в условиях изоляции от общества.



В ноябре прошлого года состоялся очередной онлайн-прием с использованием современных систем видеоконференц-связи для лиц, отбывающих наказание, в рамках проекта «Взаимодействие».

В этом мероприятии приняли участие Уполномоченный по правам человека, представители областного Управления ФСИН России, Томского института повышения квалификации работников ФСИН России, нотариус г. Томска.

За юридической помощью обратились 13 осужденных.

Всем обратившимся были даны подробные правовые консультации, по ряду вопросов информация направлена обратившимся гражданам в письменном виде.

Уполномоченный положительно оценивает сложившуюся в регионе практику оказания бесплатной юридической помощи людям, отбывающим наказание в виде лишения свободы. Поскольку часть осужденных в колониях не обеспечена оплачиваемой работой, иногда они не имеют возможности заключить соглашение с юристом об оказании правовой помощи по гражданским делам и представлении их интересов в государственных инстанциях. В подобных случаях бесплатная юридическая помощь нередко бывает единственным шансом защитить свои права, поэтому аппарат Уполномоченного регулярно принимает участие в онлайн-консультировании и оказывает содействие в развитии бесплатной юридической помощи в регионе.



В 2017 году состоялось очередное, ставшее уже традиционным, мероприятие – это акция по сбору книг для людей, оказавшихся в силу жизненных обстоятельств в социальных учреждениях, без заботы близких. Томичи охотно откликнулись на просьбу помочь собрать

интересную литературу. Было собрано более 3 000 экземпляров книг – это произведения известных отечественных и зарубежных авторов, в том числе фантастика, детективы, исторические романы, альбомы о живописи, справочники по рукоделию и садоводству и др.

Собранные в ходе акции книги были переданы в библиотеки домов-интернатов для престарелых и инвалидов и другие социальные учреждения Томской области. Проживающие в социальном учреждении пенсионеры и инвалиды, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию, получают возможность разнообразить свой досуг за счет обновленного библиотечного фонда дома-интерната.

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ**

Реализация одной из важнейших задач, стоящих перед Уполномоченным – восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, – напрямую зависит от эффективности взаимодействия с правоохранительными и иными органами государственной власти федерального и регионального уровня, органами местного самоуправления, гражданским обществом.

В 2017 году продолжилась работа по заключению соглашений о сотрудничестве в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина с органами власти, организациями и общественными объединениями.

Так, Уполномоченный по правам человека в Томской области и ФКУ «ГБ МСЭ по Томской области» Минтруда России подписали соглашение о взаимодействии.

Стороны договорились о сотрудничестве в целях обеспечения прав граждан на здоровое развитие. Соглашение предусматривает обмен информацией по актуальным вопросам получения гражданами государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы, совместную работу по обращениям граждан, проведение рабочих встреч и т.д. По сути, соглашение упорядочивает фактически сложившийся порядок взаимодействия сторон.

К Уполномоченному регулярно поступают жалобы граждан, связанные с вопросами установления, изменения группы инвалидности, заполнением индивидуальных программ реабилитации и абилитации (ИПРА) инвалида и т.д. Следует отметить конструктивную позицию руководства Бюро медико-социальной экспертизы по Томской области при работе с запросами, обращениями Уполномоченного.

Заключение соглашения позволит сторонам скоординировать свои усилия по обеспечению соблюдения прав инвалидов и граждан, претендующих на установление инвалидности.

Помимо этого, в целях защиты и восстановления нарушенных прав человека, гражданина, координации действия и объединения усилий в обозначенной сфере в прошедшем году заключено соглашение с Западно-Сибирским следственным управлением на транспорте Следственного комитета Российской Федерации.

Соглашение предусматривает обмен информацией о фактах нарушения прав и законных интересов гражданина, гарантированных государством, совместную работу по обращениям, проведение совместных мероприятий и др.



33 гражданина обратились к Уполномоченному в интересах указанной категории лиц.

Специфика стоящих перед учреждениями, в которых находятся изолированные от общества лица, задач обуславливает закрытый характер их деятельности. Именно этим фактом объясняется повышенное внимание Уполномоченного к работе уголовно-исполнительной системы.

В прошлом году в Томске стартовала всероссийская акция «День открытых дверей», инициированная Информационным центром ФСИН России и посвященная 200-летию издания Указа Императора Александра I о создании этапов на пути в Сибирь. Подобное мероприятие прошло в ряде территориальных органов ФСИН России. В Томске эта акция началась с посещения Музея истории УИС и возложения цветов к мемориалу ветеранам ведомства. Затем день открытых дверей прошел в исправительной колонии № 4.

Правозащитники, журналисты и родственники осужденных посетили отряды, вечернюю школу, профессиональное образовательное учреждение, церковь, мечеть, столовую и производственную зону – столлярный, кузнечный цеха, мастерскую автосервиса. Затем их ждал праздничный концерт, подготовленный осужденными.

Итоги акции и дальнейшее взаимодействие с институтами гражданского общества обсудили за «круглым столом» руководство УФСИН во главе с Ю. Дорохиным, начальники исправительных учреждений, представители областной прокуратуры, Томского ИПКР ФСИН России, ре-

гиональный Уполномоченный по правам человека, сотрудник аппарата Уполномоченного по правам ребенка, члены региональной Общественной наблюдательной комиссии, Общественного совета при УФСИН, представители духовенства и СМИ.

При рассмотрении жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного, довольно часто возникала необходимость обращаться в прокуратуру как в надзорный орган, наделенный правом применять меры реагирования в связи с нарушениями закона.

Следует отметить, что практически во всех случаях органы прокуратуры принимали во внимание правовую позицию Уполномоченного и оказывали содействие гражданам в восстановлении нарушенного права.

Помимо этого, в прошлом году был реализован ряд совместных мероприятий Уполномоченного и органов прокуратуры.

Так, в июне и в сентябре 2017 года Уполномоченным были проведены совместные приемы граждан, соответственно, с прокурором Советского района г. Томска О. Фрикелем и прокурором г. Колпашево А. Рябцевым.

Совместно с представителями прокуратуры и регионального УФСИН были проверены все исправительные колонии, а также с прокурором района проверен изолятор временного содержания отделения МВД России по Шегарскому району.

В декабре 2017 года Уполномоченный и прокурор Советского района г. Томска О. Фрикель встречались с детьми-сиротами и их законными представителями, а также гражданами из числа детей-сирот, достигшими возраста 18 лет. Мероприятие, организованное прокуратурой Советского района, прошло в формате «круглого стола». Все пришедшие на встречу смогли задать вопросы о своих правах и способах их защиты, также участники «круглого стола» обсудили практику обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот, выплату им пенсий и пособий, предоставление льгот в соответствии с действующим законодательством.

Уполномоченный рассказала присутствующим о государственном правозащитном институте и практике работы регионального омбудсмена, о том, как можно реализовать право на обращение в органы государственной власти и как закон регламентирует механизм направления ответов на обращения граждан. Сотрудники прокуратуры и Уполномоченный ответили на поступившие вопросы, при этом часть информации, озвученной участниками рабочей встречи, будет учтена при планировании надзорной и правозащитной деятельности.



Ежегодно Уполномоченный посещает сборный пункт призывников военкомата Томской области. Очередной визит состоялся в июне прошлого года – омбудсмен побывала на сборном пункте призывников военкомата Томской области, который в прошлогодней призывной кампании базировался в «Детском оздоровительном лагере «Волна». Такое размещение сборного пункта обусловлено тем, что военная прокуратура запретила использовать казарменные помещения призывного пункта в Предтеченске для размещения будущих солдат, поскольку состояние казарменного помещения представляет серьезную угрозу жизни и здоровью призывников.

В ходе посещения были осмотрены помещения детского лагеря, которые в настоящее время используются для проведения призыва. Уполномоченный побывала в столовой, в помещениях, где призывники размещаются и проводят досуг. Нарушений прав призывников по результатам посещения не выявлено.



Вместе с тем, пока нет определенности относительно того, где будут базироваться призывники в призывную кампанию 2018 года: уже третий призыв сборный пункт перемещается с места на место, перевозится необходимое имущество, сотрудники до-

бираются на работу в другой населенный пункт, растут затраты на транспортные расходы.

В связи с возникшей ситуацией Уполномоченный обратилась к Министру обороны Российской Федерации С. Шойгу, в результате чего был проведен технического осмотр зданий комиссией Регионального управления заказчика капитального строительства Центрального военного округа, который подтвердил необходимость проведения ремонта зданий.

Из ответа заместителя командующего войсками Центрального военного округа по строительству и расквартированию войск следует, что при составлении плана капитального ремонта на 2018 год вышеуказанные объекты будут рассмотрены на предмет их включения в график, при условии достаточного финансирования на вышеуказанные цели.

Однако, перспектива капитального ремонта помещений сборного пункта призывников Томской области пока остается весьма туманной. В январе 2018 года был направлен очередной запрос в Министерство обороны Российской Федерации, ответ пока не получен.



Ситуация с соблюдением прав граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также прав граждан, работающих в помещениях сборного пункта, продолжает оставаться в зоне постоянного внимания Уполномоченного.

Защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья, как наиболее уязвимой категории граждан, остается одной из насущных задач Уполномоченного. Важнейшей целью современного социального общества является выявление и устранение затруднений, осложняющих жизнедеятельность лиц с особыми потребностями, а также оказание содействия в реализации ими своих прав.

5 мая 2017 года, в Международный день борьбы за права инвалидов, в Главном бюро МСЭ по Томской области был проведен совместный прием населения по вопросам соблюдения прав инвалидов.

Прием проводили Уполномоченный по правам человека в Томской области Е. Карташова, руководитель территориального органа Росздравнадзора по Томской области М. Чиняев, руководитель ГБ МСЭ – главный эксперт по медико-социальной экспертизе В. Перминов, заместитель председателя комитета организации лекарственного обеспечения Департамента здравоохранения Томской области Л. Фоминых, начальник отдела организации оказания медицинской помощи Департамента здравоохранения Томской области Е. Бабухадия и председатель Томского регионального отделения общественной организации Всероссийского общества инвалидов И. Дорохова.

В ходе приема граждане смогли лично задать волнующие их вопросы. С каждым из обратившихся велся обстоятельный разговор, людям были даны компетентные ответы и разъяснения по существу озвученных проблем.

Второй совместный прием по вопросам реализации и защиты прав инвалидов состоялся в декабре прошлого года, во время которого было рассмотрено 6 дел. Люди, пришедшие на прием, в частности, поднимали проблемы соблюдения прав инвалидов при оказании медицинской помощи в психиатрическом стационаре, льготного лекарственного обеспечения, оплаты проезда к месту получения санаторного лечения. Несколько заявителей впервые столкнулись с процедурой установления инвалидности, они хотели уточнить, на какие меры поддержки со стороны государства вправе рассчитывать инвалиды. Ряд обращений поступил от родственников лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Всем обратившимся были даны подробные разъяснения, два обращения приняты к рассмотрению аппаратом Уполномоченного. Благодаря участию в приеме представителей сразу нескольких структур, заявители имеют возможность получить развернутую консультацию по самому широкому кругу вопросов. В дальнейшем практика проведения такого рода мероприятий межведомственного характера будет продолжена.

Проблемные вопросы в сфере применения трудового законодательства стали темой публичных обсуждений в ноябре прошлого года, организованных Государственной инспекцией труда в Томской области.

Участие в обсуждении практики соблюдения обязательных требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, приняла руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека С. Казак.

В ноябре прошлого года сотрудник аппарата Уполномоченного А. Югай приняла участие в публичном обсуждении результатов правоприменительной практики Территориального органа Росздравнадзора по Томской области. В мероприятии, в числе прочих приглашенных, участвовали сотрудники областного Департамента здравоохранения, руководители медицинских учреждений (как государственных, так и частных), работники аптек.

Цель мероприятия заключалась в том, чтобы рассказать «подконтрольным» организациям об основных нарушениях, выявляемых в ходе проверок Территориального органа Росздравнадзора по Томской области. Благодаря таким совещаниям медицинские организации получают возможность учитывать в своей деятельности рекомендации контролирующего органа, своевременно принимать меры по недопущению нарушений законодательства.

Взаимодействие с органами исполнительной власти Томской области, помимо рабочих встреч, совещаний, «круглых столов» по вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан, осуществлялось в формате совместных, в том числе выездных, мероприятий, направленных на оказание правовой помощи жителям муниципальных образований.

В феврале 2017 года Уполномоченный приняла участие в заседании Координационного совета по межнациональным отношениям в Томской области.

Заседание совета прошло под председательством заместителя Губернатора Томской области по внутренней политике – заместителя председателя Координационного совета С. Ильных.

Члены Координационного совета заслушали информацию о ходе реализации на территории региона положений Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, дали рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления сформировать рабочую группу по вопросу образования в Томской области территорий традиционного природопользования регионального значения коренных малочисленных народов Севера, а также проработать вопрос проведения переписи и составления регионального реестра коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории региона.

Также на заседании Координационного совета обсуждался вопрос о противодействии терроризму и экстремизму на этнической и религиозной почве в молодежной среде. Члены Координационного совета отметили положительную практику проведения культурно-просветительских мероприятий в образовательных организациях региона. Совет также дал рекомендации совершенствовать работу по противодействию проникновению идей радикальных субкультур в информационное пространство, усилить меры безопасности в отношении детей и молодежи в сети Интернет, правоохранительным органам – в пределах имеющейся компетенции документировать факты распространения экстремистских идей на религиозной и этнической почве и выявлять лиц, виновных в их распространении.

В сентябре прошлого года Уполномоченный приняла участие в рабочем совещании, посвященном вопросам трудоустройства в регионе людей с инвалидностью. На совещании представители региональной власти, территориальных органов федеральных структур, НКО, прокуратуры Томской области, организаций-работодателей обсуждали, какие

проблемы существуют сегодня при поиске работы у людей с ограниченными возможностями здоровья, какие меры нужно принять для расширения возможности их трудоустройства, какие коррективы нужно внести в действующее законодательство для более оперативного решения существующих проблем. Рекомендации, прозвучавшие в ходе совещания, лягут в основу поправок в действующие программные документы.

Почти четверть обращений граждан поступило из муниципальных образований области. В большинстве заявители жалуются на действия (бездействие) органов местного самоуправления.

В связи с этим, одним из важных направлений работы Уполномоченного продолжает оставаться сотрудничество с муниципальным управленческим звеном. Поездки в районы области обязательно сопровождаются встречами Уполномоченного с главами муниципальных образований, в ходе которых обсуждаются проблемы, волнующие жителей, состояние защищенности их прав и свобод, возможность получить квалифицированную юридическую помощь, в том числе доступность бесплатной юридической поддержки.

В рамках рабочих визитов в муниципальные образования практически во всех случаях, помимо личного приема граждан, организуется посещение мест принудительного содержания, а также учреждений здравоохранения и социального обслуживания.

Активное участие в выездных приемах Уполномоченного принимают общественные помощники, чью роль в оказании помощи жителям районов трудно переоценить. Высокий авторитет общественных помощников позволяет им наладить эффективное взаимодействие с должностными лицами органов местного самоуправления, руководителями предприятий и организаций, что, в свою очередь, помогает решить конкретную проблему еще на стадии ее «зарождения».

В прошедшем году состоялось 17 выездов в районы Томской области. Уполномоченный и сотрудники его аппарата побывали в Парабельском, Каргасокском, Колпашевском, Первомайском, Асиновском, Зырянском, Чаинском, Шегарском, Томском, Молчановском районах, а также в ЗАТО Северск. В ряде муниципальных образований – неоднократно.

В рамках выездов в муниципальные образования состоялось 35 посещений мест принудительного содержания, подведомственных УМВД и УФСИН России по Томской области; 14 – в учреждения здравоохранения и социального обеспечения (в том числе Шегарский психонев-

рологический интернат, «Дом-интернат для престарелых и инвалидов «Лесная дача», Дом-интернат для престарелых и инвалидов «Орехово» Первомайского района, Каргасокский дом-интернат для престарелых и инвалидов «Милосердие»), Епархиальный центр реабилитации, расположенный в Томском районе.

Дважды Уполномоченный выезжала в Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подведомственный УМВД России, встречалась с сотрудниками Кризисного центра для женщин в г. Томске.

В 2017 году продолжился диалог Уполномоченного с негосударственными формированиями, в том числе некоммерческими организациями, являющимися одним из ключевых элементов гражданского общества.

В марте 2017 года прошел XII съезд Совета муниципальных образований Томской области, в работе которого приняли участие Уполномоченный и представитель аппарата. В рамках программы съезда состоялись тематические «круглые столы» на которых представители органов власти, местного самоуправления, гражданского общества обсуждали актуальные вопросы инвестиционной привлекательности территорий, а также проблемы эффективного природопользования, развития инженерной инфраструктуры, вопросы повышения гражданской активности населения и кадрового обеспечения социальной сферы.

По результатам работы «круглого стола» были выработаны рекомендации и подготовлена резолюция, адресованная находящимся в диалоге институтам власти и общества.

12 мая прошлого года Уполномоченный приняла участие в рабочей встрече «Партнерство во имя семьи», на которой представители социально-ориентированных НКО и благотворительных фондов г. Томска обсуждали актуальные вопросы помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Это мероприятие было организовано ТРОО «Женский голос» и приурочено к Международному дню семьи, который ежегодно отмечается в России 15 мая. Площадку для общения предоставило МАУ ЦПСА «Семья».

Участники встречи обсуждали положительный опыт 7 томских НКО по оказанию помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе женщинам, пострадавшим от насилия в семье.

В формате «круглого стола» также были озвучены проблемные вопросы в сфере получения НКО от государства грантовой поддержки, сложности вхождения в Реестр поставщиков социальных услуг, юриди-

ческого сопровождения этой работы. Многие из присутствовавших на мероприятии высказались за необходимость подобных встреч на регулярной основе, а также за то, что консолидация усилий и взаимная ресурсная поддержка позволит вывести работу на новый уровень.

Продолжалось в 2018 году сотрудничество с Общественной наблюдательной комиссией Томской области, которая осуществляет общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

5 октября Уполномоченный и члены ОНК Н. Кайрова, И. Шевелев, Л. Качурина провели прием по личным вопросам граждан, содержащихся под стражей в следственном изоляторе № 1 (г. Томск).

На прием к омбудсмену были приглашены девять человек, которые ранее направляли письменные обращения в аппарат Уполномоченного по правам человека в Томской области и просили о личной встрече, а также те, в чьих интересах обращались родственники.



На вопросы правового характера были даны разъяснения действующего законодательства, часть устных обращений принята к рассмотрению, по ним будет проведена соответствующая работа и направлены письменные ответы заявителям. В числе озвученных жалоб: неправомерные действия при задержании сотрудниками полиции, недовольство работой адвоката, несогласие с приговором суда, проблемы медицинского характера и др.

В октябре 2017 года состоялась встреча Уполномоченного с активистами проекта «Волшебник Добродей». Встреча была посвящена проблемам людей без определенного места жительства.

Как показывает статистика, с каждым годом бездомных становится все больше и больше. И причины этого социального феномена очень разнообразны: освобождение из мест лишения свободы, потеря жилья из-за действий мошенников, распад семьи и прочее.

Государство и общественные организации предпринимают определенные действия для оказания помощи людям, которые оказались

в безвыходном положении. Однако, помимо предоставления крыши над головой и питания, с такими людьми нужно проводить серьезную работу, в которой главный акцент делать не только на снабжении бездомных горячей едой и обогревом, а на попытках вывести как можно большее количество людей из этого состояния.

Государственный правозащитник и общественники обсудили возможность проведения совместных мероприятий в учреждениях, где проживают люди преклонного возраста, запланировали издание пособия для бездомных с информацией, необходимой им для защиты своих прав, – зачастую люди просто не знают, в какие органы им нужно обратиться для решения той или иной проблемы.

В ноябре прошлого года в Томске состоялась ежегодная региональная конференция Общероссийского народного фронта, в работе которой приняла руководитель аппарата С. Казак. В конференции участвовали представители органов власти, контрольно-надзорных ведомств, СМИ.

Активисты ОНФ подвели итоги мониторинга исполнения в регионе указов и поручений Президента России, рассмотрели реализацию приоритетных проектов ОНФ в 2017 году.

Помимо этого, общественники выработали предложения для Губернатора Томской области по вопросам, касающимся благоустройства, ЖКХ, капремонта жилья, уборки несанкционированных свалок, экологии, защиты лесов, ремонта дорог, развития предпринимательства, здравоохранения, образования, создания доступной среды для инвалидов.

Сотрудничество с коллегами из других субъектов Российской Федерации в целях обмена опытом правозащитной деятельности происходит на постоянной основе.

Одной из форм взаимодействия уполномоченных по правам человека является Координационный совет российских уполномоченных. В его состав входят все региональные уполномоченные по правам человека. К функциям Координационного совета относятся: совместный мониторинг положения дел с правами человека в целом по стране и по отдельным регионам, обмен текущей информацией, работа по правовому просвещению граждан в области прав человека. В рамках заседаний Координационного совета организуются встречи уполномоченных с руководителями различных государственных ведомств, обсуждаются совместные инициативы уполномоченных, вырабатывается их общий подход к актуальным проблемам обеспечения прав и свобод человека.



В 2018 году дважды проводились заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа.

Предметом обсуждения на заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в Сибирском федеральном округе в мае прошлого года стала тема соблюдения прав людей с нарушениями психического здоровья.

Уполномоченный по правам человека в Томской области выступила с докладом, в котором были затронуты некоторые системные проблемы соблюдения прав лиц, страдающих психическими расстройствами.

В рамках работы Координационного совета уполномоченных по правам человека в СФО, прошедшем в ноябре прошлого года в г. Барнаул, состоялся «круглый стол» на тему: «Актуальные проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина в регионах Сибири», где правозащитники поделились опытом правозащитной практики, сложившейся в отдельных регионах Сибирского федерального округа.

В декабре прошлого года состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Москальковой.

Участники мероприятия обсудили некоторые вопросы реализации прав инвалидов, в том числе проблемы создания доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также обеспечения их техническими средствами реабилитации.

В марте 2017 года региональный Уполномоченный принял участие в совещании, организованном Уполномоченным по правам человека в РФ и Советом Европы.

В центре внимания участников совещания были актуальные проблемы в сфере реализации гражданами социальных прав и роль уполномоченных по правам человека в их защите, вопросы имплементации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в правовую систему Российской Федерации.

Участники совещания пришли к единодушному мнению, что защита социальных прав граждан является необходимой гарантией устойчивого развития правового государства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги деятельности регионального правозащитного института в 2017 году, приходится констатировать, что из года в год работы меньше не становится. К сожалению, часть проблем, о которых говорят и пишут Уполномоченному по правам человека жители Томской области, обусловлена не сложной экономической ситуацией, не несовершенством законодательства, а элементарным нежеланием выслушать и понять чужую боль, протянуть руку помощи, вникнуть в чью-то беду.

Не раз приходилось слышать, что человек, обоснованно выдвигающий претензии к деятельности органов власти или местного самоуправления, по тем или иным причинам не заслуживает помощи. Иногда звучат ссылки на то, что «жалобщик» ведет неподобающий образ жизни (бездомный), или на то, что он много лет провел за решеткой, одним словом, он «не такой, как все нормальные люди»... И пытаюсь объяснить, что вот это и есть та самая дискриминация, о которой сейчас так много пишут и говорят, встречаешь удивленный и недоверчивый взгляд: собеседник ведь совсем не это имел в виду. И когда хотя бы несколько должностных лиц поймут, чего добиваются правозащитники, и каждый делает чуть больше, чем требует от него должностной регламент, приходит понимание – мы работаем не зря.

Доступности и доброжелательности все еще очень не хватает в некоторых кабинетах, но все же опыт работы Уполномоченного показывает, что неравнодушных людей больше, и все они готовы просто помогать, не ожидая за это никакой награды. Такие люди есть повсюду – во власти, в бизнесе, в науке, в медицине, всех сфер и не перечислить.

Именно им адресованы слова благодарности за содействие и поддержку, именно они помогают сделать жизнь людей хоть немного лучше. Всем, кто сотрудничал с Уполномоченным по правам человека, а также тем, кто критиковал те или иные наши шаги, хочется сказать СПАСИБО.

Уполномоченный  
по правам человека  
в Томской области



Е. Карташова

Для заметок

Для заметок



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

*634050, г. Томск, пер. Нахановича, 3а  
электронная почта: [ombudsman@ombudsman.tomsk.ru](mailto:ombudsman@ombudsman.tomsk.ru)*



Томск



**Уполномоченный  
по правам человека  
в Томской области**

634050, г. Томск, пер. Нахановича, 3а  
электронная почта: [ombudsman@ombudsman.tomsk.ru](mailto:ombudsman@ombudsman.tomsk.ru)